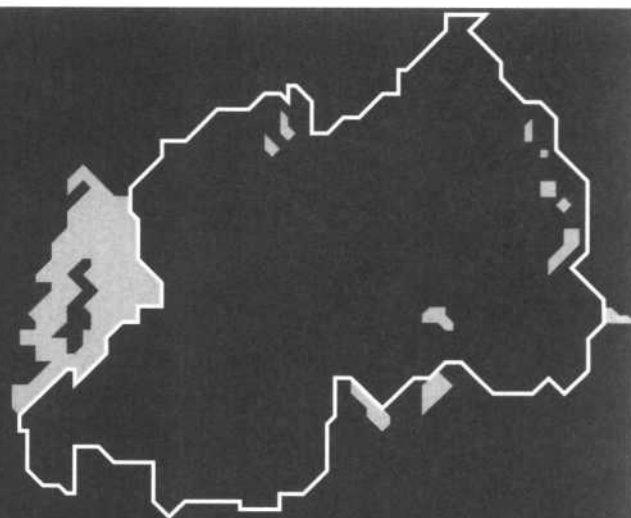


La cooperazione svizzera nel

Rapporto del
Gruppo di studio
istituito dal
DFAE

Ruanda



20 gennaio 1996

Dodis



La cooperazione svizzera nel Ruanda

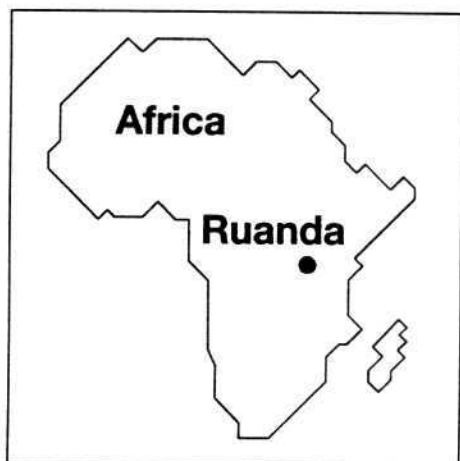
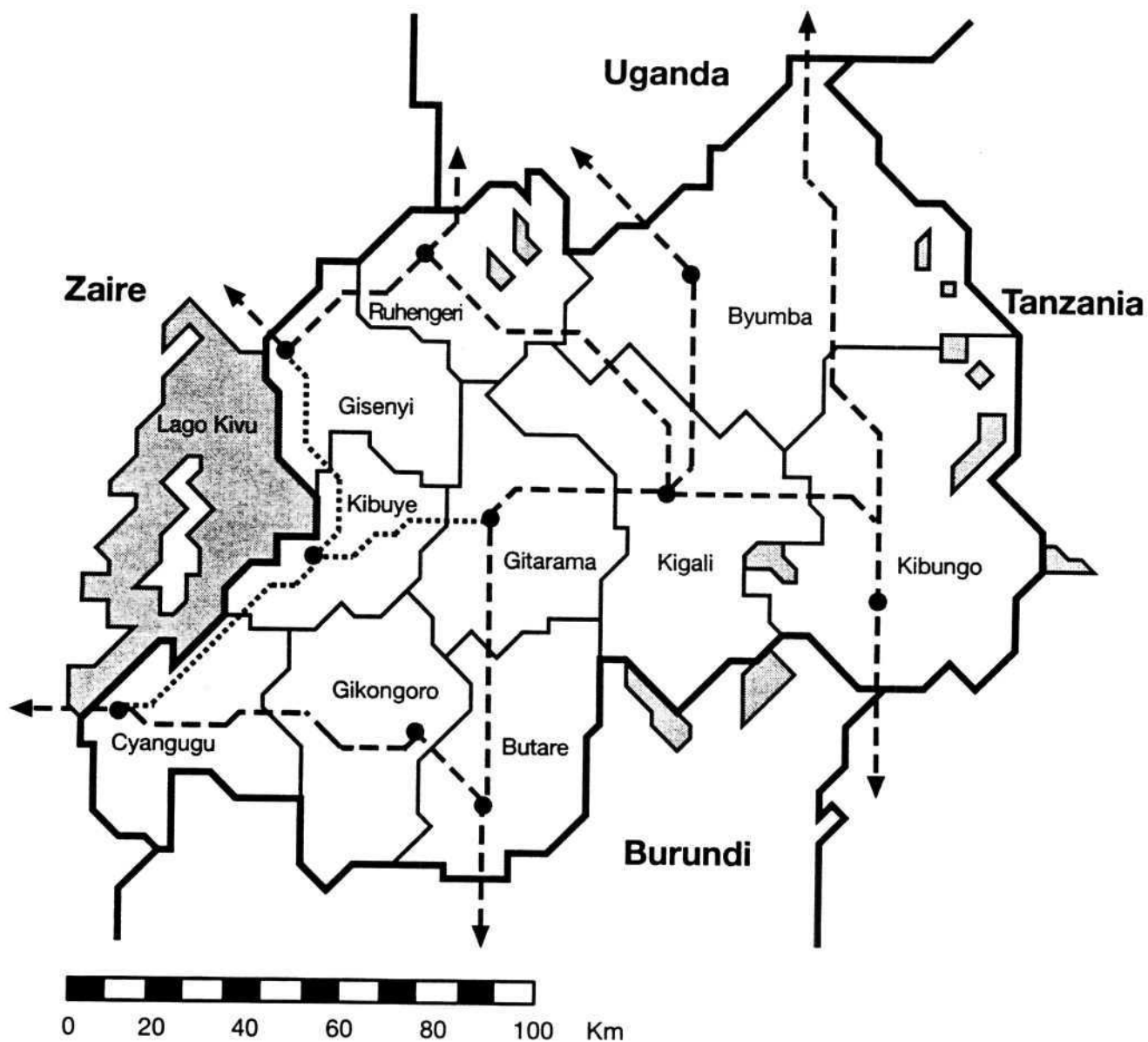
Rapporto del
Gruppo di studio istituito dal DFAE

Joseph Voyame (presidente)
Richard Friedli
Jean-Pierre Gern
Anton Keller

Buch-Nr. L - 1237.42 (1)
Standort B/D
Datum 12.3.96
R 00666-3

20 gennaio 1996

Prefetture e strade asfaltate del Ruanda



Indice

	Pagina
Carta del Ruanda	2
Indice	3
Lista delle tabelle	5
Sommario	7
1. Il gruppo di studio	
1.1. Costituzione e mandato del gruppo di lavoro	21
1.2. Attività del gruppo di studio	22
2. La cooperazione svizzera allo sviluppo	
2.1. Motivi della cooperazione allo sviluppo; contesto internazionale	25
2.2. Inizi, sviluppi, interlocutori	28
3. Il Ruanda	
3.1. Dati di base (situazione prima della recente crisi)	37
3.2. Breve storia del Ruanda	45
3.3. Crescita economica dal 1962 al 1988	50
4. La cooperazione della Svizzera allo sviluppo del Ruanda	
4.1. Evoluzione della cooperazione con il Ruanda	61
4.1.1. Insieme delle cooperazioni	61
4.1.2. La Cooperazione svizzera	66
4.2. Progetti della cooperazione svizzera	69
4.2.1. Trafipro	70
4.2.2. Banche popolari	74
4.2.3. Centro di formazione Iwacu	82
4.2.4. Prefettura di Kibuye. Agricoltura e silvicoltura. Istituti di formazione e ricerca agraria e forestale	84
4.2.5. Sviluppo comunale	97
4.2.6. La foresta del Nyungwe	101
4.2.7. Le infrastrutture	103
4.2.8. Miglioramento dei materiali di costruzione locali	107
4.2.9. L'artigianato	110
4.2.10. Il collegio ufficiale di Kigali	113

4.2.11.	Gestione delle importazioni e promovimento delle esportazioni	115
4.3.	I Consiglieri	117
4.4.	Il coordinamento della cooperazione svizzera con gli altri e con la politica di sviluppo del Ruanda	124
5.	La cooperazione svizzera durante la crisi del 1989 - 1994	
5.1.	Aspetti economici della crisi	129
5.2.	Aspetti sociopolitici della crisi	137
5.3.	La politica della Svizzera di fronte alla crisi nel suo insieme	148
6.	La cooperazione svizzera dopo gli avvenimenti del 1994	
6.1.	Il Ruanda dal 1994 al 1995	151
6.2.	Politica della Svizzera dopo l'aprile 1994	154
7.		
7.1.	Situazione iniziale e premesse	161
7.2.	Progetti	162
7.3.	La collaborazione con i partner	166
7.4.	La cooperazione allo sviluppo durante gli anni della crisi	168
7.5.	La situazione attuale della cooperazione allo sviluppo	170
8.	Prospettive socio-economiche; sfide per le cooperazioni	
8.1.	Il futuro prossimo	171
8.2.	Prospettive a lungo termine	178
9.	Suggerimenti per il futuro	
9.1.	Cooperazione con il Ruanda	183
9.2.	La cooperazione in generale. Alcune riflessioni	187
	Lista degli allegati	191
I.	Carta: ubicazione geografica del Ruanda	192
II.	Carta: flussi migratori da aprile 1994 a settembre 1995	193
III.	Cooperazione svizzera nel Ruanda	194
IV.	Programmi dei viaggi del gruppo di studio	197
V.	Lista delle persone ascoltate	204
VI.	Rapporti e studi	209
VII.	Bibliografia	211
VIII.	Abbreviazioni e sigle	212

Lista delle tabelle

	Pagina
Tabella 2-1: Elementi di riferimento relativi allo sviluppo	26
Tabella 2-2: Paesi di concentrazione	32
Tabella 2-3: Distribuzione dei mezzi per regioni (1992)	33
Tabella 2-4: Distribuzione dei mezzi per settori (1992)	33
Tabella 2-5: Distribuzione secondo l'organizzazione responsabile dell'esecuzione dell'azione (1992)	34
Tabella 3-1: Evoluzione della popolazione	38
Tabella 3-2: Indici di crescita della popolazione e della produzione agricola	38
Tabella 3-3: Ripartizione dei profughi ruandesi per Paese	39
Tabella 3-4: Evoluzione della popolazione rurale e urbana	41
Tabella 3-5: Istruzione	41
Tabella 3-6: Prodotto interno lordo e ripartizione per settori	43
Tabella 3-7: Prodotto interno lordo per settore	43
Tabella 3-8: Tassi di cambio	44
Tabella 3-9: Bilancia dei pagamenti	44
Prosepto 3-10: Debito estero e servizio del debito	45
Tabella 3-11: Occupazione del suolo	54
Tabella 3-12: Valore delle esportazioni	55
Tabella 3-13: Produzione industriale 1989	57
Tabella 3-14: Andamento del prodotto interno lordo	59
Tabella 3-15: Fonti di redditi	59
Tabella 4-1: Ruanda: aiuto estero	64
Tabella 4-2: Cooperazione estera per settori	65
Tabella 4-3: Sviluppo delle Banche popolari	78
Tabella 6-1: Principali donatori (1° gennaio - 14 settembre 1995)	158

Sommario

1. I tragici avvenimenti vissuti dal Ruanda durante la primavera 1994 hanno avuto delle ripercussioni sulla Cooperazione svizzera allo sviluppo. Nell'ottobre del 1994, il capo del Dipartimento federale degli affari esteri ha formato un **gruppo di studio** composto da Joseph Voyame (presidente), Richard Friedli, Jean-Pierre Gern e Anton Keller, incaricandolo di chiarire i rapporti politici ed economici della Svizzera con il Ruanda, esaminare il problema dell'aiuto allo sviluppo in questo Paese, valutare il ruolo del consulente alla presidenza del Ruanda, la reazione della Cooperazione svizzera alle guerre e alle violenze che hanno devastato il Ruanda dal 1990 e infine di trarre conclusioni generali per la politica svizzera di aiuto allo sviluppo.

Il gruppo di studio ha ascoltato, in Svizzera, nel Ruanda, a Parigi e a Bruxelles, complessivamente 110 persone svizzere, ruandesi e di altre nazionalità. Ha potuto avere accesso a tutti i dossier della Direzione federale della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario (DSA) e ha consultato un gran numero di studi e altri documenti.

2. Il **Ruanda** è uno dei più piccoli Paesi dell'Africa continentale. La sua superficie rappresenta appena due terzi del territorio svizzero.

Il Paese contava quasi 7,3 mio di abitanti nel 1992, con un tasso di crescita superiore al 3 per cento. La scuola elementare è obbligatoria. Nel 1990, il tasso di scolarizzazione era del 67 % per le elementari e del 7 % per le medie. Nel 1992, gli analfabeti ammontavano ancora a 1,7 mio, due terzi dei quali erano donne.

Sul piano politico, il Paese è diviso in undici prefetture e in 143 comuni, a loro volta suddivisi in settori.

Per quanto riguarda l'economia, il prodotto nazionale lordo è uno dei più bassi al mondo. Il 90 % della popolazione lavora nel settore agricolo, principalmente per l'autosussistenza. L'industria e i servizi sono embrionali.

3. La **storia moderna** del Ruanda inizia con la colonizzazione tedesca (1890). I Tedeschi avevano trovato un Paese omogeneo per lingua e cultura, però diviso in due principali etnie o classi sociali: i Tutsi (dal 10 al 14 %) e gli Hutu (dall'85 all'89 %). Un re tutsi governava il Paese con l'aiuto di una feudalità della stessa etnia. I Tedeschi mantennero questa struttura e poterono così applicare una politica amministrativa indiretta. Questa via fu seguita dal Belgio, che occupò il Paese nel 1916 e in seguito lo governò prima su mandato della Società delle Nazioni, poi delle Nazioni Unite.

Il Ruanda ottenne la sua indipendenza nel 1962. Le elezioni segnarono la supremazia dei partiti hutu e la caduta della monarchia. Quindi, si instaurò nel Ruanda un monopartitismo di fatto sotto la direzione del presidente Kayibanda. I Tutsi vennero progressivamente allontanati dalla maggior parte delle funzioni pubbliche. Parecchie migliaia di questi furono vittime di massacri e un gran numero abbandonarono il Paese a ondate successive, principalmente tra il 1959-1961, 1963-1964 e nel 1973.

Con il colpo di stato del 5 luglio 1973, il generale Habyarimana prese il potere, che esercitò, pure lui, appoggiandosi su un partito unico hutu. Egli cercò di risolvere il problema etnico attribuendo ai Tutsi in tutte le attività controllate dallo Stato, il dieci per cento dei posti di lavoro. Il Paese visse un periodo di relativa prosperità

fino alla metà degli anni Ottanta. Verso il 1990, vennero introdotti il multipartitismo e la libertà di stampa, con effetti piuttosto perversi.

All'inizio dell'ottobre 1990, l'esercito del Fronte patriottico ruandese (FPR) invase il Paese partendo dall'Uganda. Benché respinto, quest'attacco generò una guerra civile larvata che destabilizzò il Paese. Dal canto suo, il presidente della Repubblica, concentrò il potere nella sua regione e nella sua famiglia, minata dalla corruzione. Con gli accordi di Arusha (agosto 1993), si cercò di ripristinare la pace nonché l'equità e la stabilità politica.

Questi accordi cominciavano appena ad essere applicati quando, il 6 aprile 1994, il presidente perì in seguito all'abbattimento del suo aereo. Immediatamente, gli estremisti hutu, con l'aiuto dell'esercito e delle milizie, incominciarono a massacrare sistematicamente i Tutsi e gli oppositori hutu, basandosi su liste preparate in anticipo. Vennero sterminate quasi un milione di persone. Le forze armate del FPR occuparono il Paese, il governo fuggì all'estero, così come circa due milioni di Ruandesi in preda al panico. L'esercito del FPR si rese anch'esso colpevole di sevizie e di massacri, infierendo su centinaia di migliaia di persone. Nel luglio 1994, un nuovo governo, dominato dal FPR, prese le sue funzioni a Kigali. In realtà, il Paese è diretto dall'esercito.

4. Al momento dell'indipendenza, l'economia del Ruanda era quasi esclusivamente agricola e si fondava sull'autosussistenza. Essa ha potuto svilupparsi grazie a quattro fattori principali: la lotta per la sussistenza, poiché in trent'anni la popolazione è aumentata da 2,9 a 7,3 mio di abitanti, la dinamica delle esportazioni, che poggiano soprattutto sul caffè, gli aiuti esteri e, infine, la politica del governo che ha creato le istituzioni e le infrastrutture necessarie. Questi fattori hanno sortito tre effetti principali: l'estensione delle colture per uso alimentare e dell'artigianato rurale, lo sviluppo delle coltivazioni di prodotti destinati all'esportazione e della loro trasformazione industriale, infine, la nascita di un modesto settore amministrativo, commerciale e industriale urbano. Verso la metà degli anni Ottanta, lo sviluppo economico del Ruanda veniva valutato assai positivamente. Il reddito pro capite aveva segnato un continuo aumento e il tasso d'indebitamento era fra i più bassi dell'Africa.

Già verso la fine degli anni Ottanta, il Ruanda venne colpito da una grave crisi economica strutturale. La crescita estensiva dell'agricoltura non poteva che fermarsi per mancanza di terreni da mettere a coltura. Dal canto suo, l'industria pativa per l'esiguità del mercato. La crisi era inoltre congiunturale: le fluttuazioni mondiali del prezzo del caffè avevano provocato gravi perdite per lo Stato; il settore agricolo soffriva per la sopravvalutazione del franco ruandese, che finì con l'essere svalutato nel 1990; lo Stato si vide costretto a versare sussidi sempre maggiori a imprese non redditizie nelle quali aveva investito. Sin dalla fine del 1990, la situazione economica si aggravò ulteriormente in seguito alla guerra e alle centinaia di migliaia di esuli. Nel 1993, essa divenne catastrofica a causa del crollo delle riserve monetarie, degli arretrati nei pagamenti dello Stato, dei costi per l'esercito (questi rappresentavano il 28 % del bilancio dello Stato, già nel 1991) del problema degli esuli, del crollo della produzione agricola a causa della guerra e dell'esplosione del debito interno ed estero.

Gli avvenimenti del 1994 hanno gettato il Ruanda nel caos. Oggi, la totalità del Paese vive praticamente della cooperazione internazionale e soprattutto dell'aiuto umanitario.

5. **La cooperazione svizzera nel Ruanda** ha iniziato nel 1963. Altri Paesi e organizzazioni internazionali avevano già portato il loro aiuto: segnatamente il Belgio, in quanto ex colonizzatore, il Canada, la Francia e la Comunità europea.

Nell'ottobre 1963, la Confederazione firmò un primo accordo col Ruanda, per aiutare una cooperativa commerciale (Trafipro). Lo stesso anno, essa finanziò un consulente alla Presidenza. Nel 1964, avviò nella prefettura di Kibuye un importante programma di sviluppo centrato principalmente sull'agricoltura e la foresta. Questo progetto venne completato già nel 1969 con la protezione della grande foresta di Nyungwe e, più tardi, con la partecipazione alla costruzione della strada che collega Gitarama a Kibuye. In seguito, per permettere ai comuni di proseguire autonomamente le varie realizzazioni, la Confederazione ha studiato e promosso lo sviluppo comunale. D'altra parte, la Svizzera ha creato un'importante rete di banche popolari e ha contribuito alla fondazione di un centro di studi e di promovimento dell'idea cooperativa (Iwacu), alla base di numerosi progetti suoi. La Cooperazione svizzera ha inoltre appoggiato dei programmi su scala nazionale quali: l'approvvigionamento in acqua potabile e in elettricità, la fabbricazione di materiali da costruzione, l'aiuto all'artigianato e al settore non strutturato. In tutti questi progetti, la Confederazione ha dedicato un'attenzione particolare alla formazione, affinché questi progetti potessero essere affidati appena possibile ai Ruandesi.

Sin dal 1966, il Ruanda era diventato un Paese di concentrazione, cioè uno fra la ventina di Paesi in cui la Cooperazione svizzera è particolarmente intensa.

6. Fra le **realizzazioni e i progetti** più importanti, possiamo citare i seguenti:

a) La **cooperativa Trafipro**, fondata nel 1956, aveva lo scopo di acquistare prodotti agricoli dai cooperatori a pesi e a prezzi giusti e fornire loro a prezzi equi i beni di consumo basilari. Sin dal 1963, la Confederazione le concesse importanti aiuti finanziari e mise a sua disposizione un direttore e vari esperti svizzeri. Verso la metà degli anni Settanta, essa era diventata la principale impresa commerciale del Paese. La Confederazione si ritirò progressivamente. Fin dal 1976, la sua partecipazione si limitò soltanto a versare gli stipendi di consiglieri e di revisori. L'impresa andò a rotoli a causa del management politicizzato e insufficiente, della concorrenza meglio organizzata, degli investimenti sovradimensionati, ecc.. Oggi, essa ha cessato ogni attività. La Confederazione aveva contribuito all'impresa con 32 mio di franchi. Tuttavia, il bilancio comporta vari elementi positivi. Infatti, una generazione intera ha tratto vantaggio dalla stabilizzazione dei prezzi e dall'equità del commercio, che ha fatto scuola, la Trafipro ha fornito un'ottima formazione a numerosi dirigenti e impiegati, che, in seguito, hanno trovato lavoro in altre imprese e in alcuni ministeri; inoltre, essa ha promosso il sistema cooperativo.

b) **Le Banche popolari** sono state fondate su iniziative del governo il quale ne ha affidato la creazione alla Cooperazione svizzera nel 1972. Organizzate sul modello delle Casse Raiffeisen, esse hanno incontrato immediatamente un successo enorme. Impiantate perlopiù nelle zone rurali, se ne annoveravano 126 nel 1992, con oltre 350 000 depositanti. Ogni banca era indipendente e aveva personalità giuridica. Nel 1986, esse si sono raggruppate in federazione (Unione di Banche popolari). Sono sempre state indipendenti dallo Stato. D'altra parte, la Confederazione ha concesso loro sussidi che, per esempio dal 1986 al 1991, sono aumentati da circa 900 000 a 1,5 mio di franchi all'anno. Queste somme sono servite essenzialmente a costituire le provvigioni obbligatorie. Inoltre, la Cooperazione svizzera le ha aiutate ad adattarsi alla situazione. Dal 1992, tutti i direttori erano ruandesi. Le Banche popolari hanno resistito ai disordini politici e militari che si sono verificati dal 1990 al 1994. Nella primavera 1994, numerosi amministratori sono fuggiti nello Zaire con i loro dossier

a causa della guerra. Per contro, la maggior parte delle liquidità è rimasta investita in altre banche e buoni dello Stato. Si stima a circa 4,5 mio di franchi l'ammontare dei crediti andati persi per le Banche popolari. Nel maggio 1995, il governo ha istituito una commissione incaricata di chiarire la situazione. Tale commissione raccomanda di riaprire le Banche popolari, di ricostituire i loro fondi propri, di salvaguardare la loro autonomia di gestione e di costituire un consiglio di amministrazione di transizione. Il governo non si è ancora pronunciato su queste proposte.

Il progetto delle Banche popolari è stato unanimemente encomiato dagli interlocutori del gruppo di studio. Le Banche popolari offrivano agli agricoltori, titolari di quasi la metà dei depositi, un posto sicuro ove depositare i loro risparmi. Per quanto riguarda i crediti, questi hanno giovato soprattutto ai commercianti, ai lavoratori dipendenti, come pure alle cooperative e ad altre società.

Le Banche popolari hanno costituito nel Ruanda un'ottima scuola di gestione che ha formato un gran numero di professionisti. Pertanto esse hanno dato un contributo importante all'economia del Paese ed hanno avuto un effetto assai positivo sull'organizzazione sociale di base. Sarebbe auspicabile che le Banche riprendessero le loro attività nelle condizioni anteriori al 1994.

[Dopo la stesura del presente rapporto, il gruppo di studio ha appreso con piacere che la maggior parte delle Banche popolari avevano appena ripreso le loro attività.]

c) Poiché numerosi progetti importanti della Cooperazione svizzera si fondavano sul concetto cooperativo, si è rivelato necessario creare un centro destinato al promovimento di questo concetto e alla formazione dei dirigenti. Quindi, nel 1984, è stato fondato a Kigali il **Centro Iwacu**, un'associazione i cui principali fondatori erano la Confederazione, le Banche popolari e un'organizzazione americana. La costruzione degli edifici è stata finanziata dalla Confederazione (1,85 mio di franchi svizzeri). Il Centro contava tre dipartimenti principali: il dipartimento ricerca e documentazione, sovvenzionato dalla Confederazione a ragione di 500 000 franchi l'anno; il dipartimento formazione, che organizzava corsi e seminari frequentati da circa 3 000 persone l'anno; il dipartimento "consulenza", che offriva la sua assistenza per la creazione e la gestione di cooperative. Nel 1993, il centro Iwacu annoverava Ottanta collaboratori. Molti vennero uccisi o fuggirono durante gli eventi della primavera 1994, che provocarono, del resto, solo lievi danni materiali al Centro. Esso ha potuto riprendere parte delle sue attività nell'estate 1995. Durante questi dieci anni, il Centro Iwacu ha svolto un lavoro utile. Sarebbe auspicabile che esso ripristinasse l'insieme delle sue attività, pur mantenendo la sua indipendenza.

d) Prendendo lo spunto dall'art. 5 della legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, la Confederazione ha scelto la prefettura di Kibuye, povera ed isolata, per concentrarvi una parte rilevante della cooperazione allo sviluppo nel Ruanda.

Nel 1965, ebbe inizio il **Progetto agricolo di Kibuye**. Dal 1965 al 1974, l'accento fu posto sulla divulgazione e sulla formazione. A questo scopo vennero creati una scuola agro-forestale e un centro di allevamento. Dal 1974 al 1979, il progetto si limitò a quattro zone di sviluppo, nelle quali furono avviate operazioni che interessavano circa mille famiglie, grazie ad un servizio di animazione e di formazione. Sulla base di queste esperienze, si provò, negli anni successivi, ad estendere queste operazioni in tutto il Paese, incaricando i comuni di proseguire il lavoro autonomamente. Al progetto iniziale è subentrato un progetto di sostegno alle iniziative contadine nella prefettura di Kibuye nel 1992. Non si trattava più di

impartire direttive ai contadini, bensì di appoggiare le loro iniziative e quelle delle loro organizzazioni. Questo nuovo concetto era valido, però non ha avuto il tempo necessario per produrre i suoi effetti. Nell'insieme, i progetti agricoli della Cooperazione svizzera sono stati proficui: la formazione dei contadini è stata migliorata, la fertilità dei terreni è stata aumentata, si è lottato contro l'erosione, sono state introdotte coltivazioni nuove e più produttive, sono state organizzate azioni di complemento riguardanti ad esempio l'igiene. Tuttavia, possiamo domandarci se non sarebbe stato opportuno abbandonare prima i programmi direttivi per incoraggiare maggiormente le iniziative dei contadini.

All'origine il progetto agricolo di Kibuye comprendeva una parte forestale. Nel 1970, essa venne separata e divenne il **Progetto pilota forestale**. Si trattava, in primo luogo, di proteggere la grande foresta naturale di Nyungwe (Cfr. e). Sin dal 1975, la Cooperazione si interessò al rimboschimento delle colline e delle creste, per lottare contro l'erosione e produrre legna a sufficienza per fornire alla popolazione energia e materiale da costruzione di cui aveva bisogno. La scuola agro-forestale formò i quadri medi necessari e i futuri ingegneri forestali ricevettero, con l'aiuto della Cooperazione svizzera, una formazione universitaria all'estero. Dal 1980, il programma si integrò maggiormente nelle strutture ufficiali e si estese a tutto il Paese. Per questo, vennero creati dei servizi forestali in tutte le prefetture. La Cooperazione svizzera continuò ad assistere principalmente quello di Kibuye. Tutte queste azioni furono premiate dal successo: durante gli anni Ottanta, vennero rimboscati 200 000 ha, per cui la proporzione delle foreste che, nel 1970, era del 6 - 7 % era più che raddoppiata. La Cooperazione svizzera e il Canton Vaud avviarono una nuova operazione nel 1988: l'operazione di aiuto agli imprenditori attivi nel settore del legno, indirizzata a favorire l'utilizzo del legno ricavato dal rimboschimento. Purtroppo, quest'operazione non poté produrre effetti notevoli prima del 1994. Il gruppo di studio ritiene che complessivamente l'azione della Cooperazione è stata esemplare per l'economia forestale del Ruanda. Essa ha svolto opera pionieristica in un settore di notevole importanza che fino ad allora era stato trascurato. Inizialmente limitati ad una sola prefettura, i progetti pilota sono stati in seguito estesi con successo all'insieme del Paese. Nella prefettura di Kibuye, essi sono stati integrati nei progetti agricoli. Grazie alla formazione data ai collaboratori indigeni, questi progetti hanno potuto essere portati avanti senza notevoli problemi dai Ruandesi. Concludendo, i 65,9 mio di franchi concessi dalla Confederazione sono stati spesi bene.

Per quanto riguarda la **formazione**, la penuria grave di specialisti nei settori agricolo e forestale ha inoltre indotto la Cooperazione svizzera ad appoggiare la Scuola agro-forestale, quindi, nel 1982, a svilupparla in modo che oltre ai quadri inferiori (assistenti), essa potesse formare anche quadri intermedi (tecnici). Dal 1980, la Cooperazione svizzera ha incoraggiato la ricerca applicata promovendo, dal 1980, l'Istituto delle scienze agronomiche del Ruanda. Questo istituto ha svolto un ruolo determinante nel migliorare la coltivazione del fagiolo, che rappresenta l'alimento base della popolazione ruandese. La Confederazione ha contribuito a questo progetto a partire dal 1983, con 10,4 mio di franchi. L'Istituto comprende un dipartimento di selvicoltura, che mira in particolar modo a conciliare i rimboschimenti locali con le necessità agricole. Dal 1980 al 1993, la Confederazione vi ha dedicato 7,5 mio di franchi.

e) Verso la metà degli anni Ottanta, i progetti di Kibuye avevano rivelato quanto fosse importante sviluppare l'autonomia e, di conseguenza, la responsabilità dei comuni, che allora erano semplici circoscrizioni amministrative incaricate di eseguire le decisioni del governo. Quest'ultimo, decise che i comuni dovevano determinare il

loro fabbisogno e mobilitare le proprie risorse umane e materiali intorno a progetti ideati ed elaborati autonomamente. Al fine di appoggiare i comuni che prendevano parte a questo progetto di **sviluppo comunale**, il governo creò due fondi ad hoc. Vari comuni avviarono il programma. Vennero organizzati corsi e seminari per i borgomastri, i cassieri comunali, gli artigiani e i giovani. Si procedette in collaborazione con la popolazione al rilevamento del fabbisogno dei comuni, quindi alla discussione in gruppi di lavoro. Vennero elaborati dei preventivi e stabiliti dei programmi di lavoro da realizzare. Purtroppo, queste idee non riuscirono a farsi strada nelle mentalità, tanto più che si cominciavano ad avvertire i primi segni dei disordini politici e militari futuri. Sebbene si trattasse di un progetto interessante, che mirava ad introdurre il concetto di democrazia dalla base, questo era forse troppo estraneo alle mentalità e alle tradizioni locali per avere successo nei tempi previsti. La Cooperazione svizzera s'interessa a questa forma di sviluppo comunale e ha partecipato all'esperienza a concorrenza di 6,8 mio di franchi.

f) Nella regione sud-occidentale del Ruanda troviamo la **foresta naturale di Nyungwe**, che riveste un'importanza fondamentale per il Paese dal punto di vista idrologico, climatico, biologico ed economico. A causa del dissodamento, essa si era ridotta, tra il 1958 e il 1974, da 1 141 a 970 km². La Cooperazione svizzera si impegnò a proteggerla fin dal 1969, con il Progetto pilota forestale di Kibuye (Cfr. d). Fino al 1985, essa piantò 2 500 ha sotto forma di rimboschimento-tampone. Tuttavia, questo si rivelò insufficiente. La foresta venne suddivisa in quattro zone, di cui una venne affidata alla Cooperazione svizzera, che mise a disposizione a questo scopo fondi pari a 11,2 mio di franchi in totale per il periodo 1986 - 1993. Si sono potuti ripiantare ancora 4 000 ha in questa zona fino a marzo 1994. Però, sin dal 1990, i disordini politici e militari non risparmiarono la foresta, che subì incendi e altri atti di vandalismo. Inoltre, dalla primavera 1994, i fuggiaschi hanno praticato nella loro fuga numerosi abbattimenti selvaggi. Da allora, la Cooperazione svizzera si occupa quasi esclusivamente di sorveglianza. Non si sono potuti piantare centinaia di migliaia di giovani alberi per mancanza di personale. Secondo il parere del gruppo di studio, la foresta di Nyungwe è vitale per il Ruanda. Occorrerebbe ripristinare la protezione attiva della foresta. Tuttavia, più di prima, occorrerebbe interessare la popolazione che abita in prossimità, alla gestione delle risorse offerte dalla foresta naturale e dei rimboschimenti-tamponi.

g) La Cooperazione svizzera si è impegnata anche nella **costruzione di infrastrutture**.

Verso la fine degli anni Ottanta, meno della metà della popolazione era approvvigionata in acqua potabile. Nel 1987, il governo ha avviato un progetto di approvvigionamento nelle zone rurali. La Confederazione vi ha contribuito con un versamento di due mio di franchi, poi con un credito di quindici mio. Purtroppo, i lavori e il finanziamento sono stati bloccati nel 1994. La mancata partecipazione della popolazione interessata e il fatto che la Banca mondiale, che controllava i lavori, non potesse seguirli in loco, hanno provocato un rapido deterioramento degli impianti realizzati.

La Confederazione ha inoltre partecipato, dal 1978 al 1983, ad un progetto di elettrificazione. Il suo contributo, attuato con un credito di dodici mio di franchi, doveva permettere una maggiore distribuzione di elettricità nelle zone rurali, principalmente a favore della piccola industria. Una valutazione effettuata successivamente nella prefettura di Kibuye rivelò tuttavia che gli effetti dell'elettrificazione erano stati scarsi. La Cooperazione svizzera, molto attiva in

questa zona, avrebbe forse potuto adoperarsi maggiormente per valorizzare il suo investimento a livello delle attività economiche.

Negli anni Ottanta, la maggior parte dei comuni non disponevano di collegamenti telefonici con il resto del Paese. Partecipando attivamente agli sforzi del governo per coinvolgere maggiormente i comuni al loro stesso sviluppo (Cfr. e), la Cooperazione svizzera ha finanziato un progetto di telefonia rurale, che è stato realizzato fra il 1988 e il 1990. La Confederazione ha speso 4,7 mio di franchi.

Kibuye era l'ultimo capoluogo di prefettura ad essere collegato alla rete stradale nazionale da una strada asfaltata. E' sembrato importante ultimare un tratto mancante di 70 km, per collegare al resto del Paese una regione di 700 000 abitanti, dotata di un potenziale agricolo elevato. Dato l'interesse che questo asse presentava per una zona d'intervento prioritaria della Cooperazione svizzera, la Confederazione decise, nel 1990, di cofinanziare il progetto. Interrotti dagli eventi del 1994, i lavori non sono finora ripresi. Gli impianti necessari per la costruzione sono stati gravemente danneggiati. Dei quindici mio di franchi impegnati, la Confederazione ne ha versati solo 5,5. Il gruppo di studio è del parere che, se la strada verrà completata, la Cooperazione svizzera dovrebbe adoperarsi per valorizzare questa costruzione con operazioni mirate nelle campagne circostanti.

h) I costi di trasporto delle importazioni rappresentano per il Ruanda una spesa gravosa. La Cooperazione svizzera ha voluto partecipare al miglioramento dei **materiali di costruzione locali** creando nel contempo posti di lavoro. In particolar modo, essa ha contribuito a fondare due imprese industriali.

La Fabbrica di laterizi ruandese di Ruliba venne creata dopo studi economici e tecnici di fattibilità. E' stata ideata per sfruttare materie prime disponibili nelle vicinanze. L'impresa iniziò la sua attività sotto buoni auspici nel 1988. Ben presto però, essa risentì dei disordini politici e militari nonché delle malversazioni commesse dal personale dirigente. Dovette cessare ogni attività nell'aprile 1994. Gli edifici e gli impianti sono rimasti pressoché intatti. La Confederazione ha investito cinque mio di franchi nella Fabbrica di laterizi, di cui è diventata azionista di maggioranza nel 1991.

Sempre nel 1988, venne fondata la Guttanit Rwanda S.A.. Scopo di questa impresa era di produrre lastre ondulate catramate a base di giunco delle paludi per la costruzione. I principali fondatori erano la Confederazione, la quale investì cinque mio di franchi, e un industriale svizzero, che divenne azionista di maggioranza nel 1993. L'insicurezza che regnava a quell'epoca, rese difficile lo smercio dei prodotti. Nell'aprile 1994, l'impresa subì danni e saccheggi.

Sia la Fabbrica di laterizi di Ruliba che la Guttanit sono state fondate dopo studi approfonditi. Esse rispondono a necessità reali e si inseriscono bene nell'economia ruandese. Sarebbe auspicabile che entrambe potessero riprendere la loro attività.

i) I piani di sviluppo hanno rilevato l'importanza dell'**artigianato**, tuttavia né la Cooperazione svizzera, né le altre, hanno tentato di adottare un'azione coerente in questo settore. L'intervento della Confederazione svizzera è stato solo sporadico, e in prevalenza complementare a progetti che riguardavano altri settori. Pertanto, la Cooperazione ha aiutato gli artigiani che avevano partecipato alla costruzione del collegio ufficiale, a diventare imprenditori (Cfr. j). Ha integrato i progetti forestali con operazioni a favore dei falegnami e degli imprenditori del settore del legno (Cfr. d). Un progetto relativo ai prodotti in ceramica doveva fornire le tegole e le tubature necessarie alle operazioni di Kibuye (Cfr. d). Inoltre, la Confederazione ha avviato un progetto di trasformazione della soia per la fabbricazione di tofù per sopperire ad

un progetto di oleificio che aveva lasciato i produttori senza sbocchi. Infine, ha aiutato gli artigiani del settore informale nell'ambito di un progetto del BIT. In generale, nel Ruanda, l'artigianato è stato il parente povero dalla cooperazione allo sviluppo. E' auspicabile che in futuro essa adotti una politica più coerente in questo settore.

j) Al momento dell'indipendenza, l'insegnamento medio era impartito dalle Missioni cattoliche. Nel 1964, il governo decise di creare un **collegio ufficiale**. La Cooperazione svizzera accettò di dirigere e di pagarne la costruzione, nonché di contribuire alla retribuzione del corpo insegnante. Il collegio venne inaugurato nel settembre 1966. Tuttavia, le competenze erano state mal definite, la situazione finanziaria era fragile, gli obiettivi pedagogici erano poco chiari. Per giunta, subentrarono conflitti etnici sia fra il personale docente che fra gli studenti. Le tensioni si inasprirono a tal punto che le lezioni furono sospese nella primavera 1972. Nel 1978, gli edifici che appartenevano allo Stato vennero destinati ad altri usi pedagogici. Dal 1968 al 1978, la Confederazione ha pagato 5,8 mio di franchi per le costruzioni e una parte delle spese di esercizio.

k) Essendo l'economia del Ruanda debole, il commercio estero svolge un ruolo cruciale nello sviluppo del Paese. Ed è per questo che, dal 1983, l'Ufficio federale dell'economia esterna ha aiutato il governo con tre progetti: l'uno aveva come scopo la **gestione delle importazioni**, gli altri due miravano al **promovimento delle esportazioni**. Grazie ad un finanziamento pari a 2,4 mio di franchi, il primo ha permesso di ottenere dei risultati tanto nell'amministrazione pubblica quanto fra gli importatori. Gli altri, il cui costo è ammontato a quasi due mio di franchi per la Confederazione, hanno permesso di elaborare una strategia di promovimento delle esportazioni. Tuttavia, l'attuazione di questa strategia è rimasta in sospeso. Data l'importanza che il commercio estero riveste per il Ruanda, si può lamentare che questi progetti, nonostante il costo relativamente elevato, non abbiano avuto un'incidenza maggiore.

7. La Confederazione ha messo numerosi **consulenti** a disposizione delle autorità ruandesi. Fra questi, i principali sono stati i consulenti presso il presidente Kayibanda e il "consigliere alla presidenza", sotto il regime Habyarimana. I primi cinque hanno trascorso, dal 1963 al 1975, due o tre anni ciascuno nel Ruanda. Il consulente alla presidenza, Charles Jeanneret, inviato nel Ruanda su richiesta del Presidente, vi è rimasto oltre dieci anni, dal 1982 al 1993. I consulenti, seppure retribuiti dalla Confederazione, non ricevevano da questa nessuna direttiva e non erano tenuti a render conto delle loro attività. I cinque consulenti erano dei diplomatici di provata esperienza. La loro consulenza è stata molto apprezzata.

Più discussa è stata la presenza di Jeanneret. Questi è stato inviato a Kigali in qualità di consulente economico e finanziario. In realtà, la sua attività è sconfinata anche in politica. Per parecchi anni, egli ha tra l'altro scritto i discorsi del Presidente. Pur restando molto discreto, pare che la sua influenza fosse notevole. Era fedele al Presidente per il quale provava ammirazione. Molta gente pensa che egli abbia svolto un ruolo moderatore nel periodo dei disordini politici e militari.

Il mandato di Jeanneret veniva rinnovato ogni due anni. Nel 1990, la Cooperazione svizzera volle porvi fine. Ma il Presidente chiese a Jeanneret di restare ancora. Questi, di fronte agli avvenimenti dell'autunno 1990, non volle venire meno al Presidente in un periodo così difficile e propose alla Cooperazione di prolungare il suo mandato. Essa accettò. Per cui, egli lasciò il Ruanda nel febbraio 1993.

Non stà al gruppo di studio giudicare le qualità e l'operato di Jeanneret. Era stato scelto dal Presidente in persona e non era un rappresentante della Svizzera, perciò, la Confederazione non si ritiene responsabile del suo operato. Tutt'al più la Svizzera non avrebbe dovuto retribuirlo se le sue qualità di economista fossero state insufficienti oppure se egli non fosse stato, per un motivo o un altro, in grado di consigliare un capo di Stato. Ma non fu il caso. Il gruppo di studio è invece del parere che il mandato di Jeanneret non avrebbe dovuto essere prolungato oltre il 1990. La situazione era confusa, si avvertivano i primi segni di una guerra civile larvata; la cerchia presidenziale, minata dalla corruzione, perpetrava massacri ed altre violazioni dei diritti dell'uomo. Pertanto, pur non essendo in realtà un rappresentante della Confederazione, Jeanneret era percepito dalla popolazione come tale. Per questa ragione, dal 1990, a molti la Svizzera sembrò strettamente legata al regime al potere e questo finì per offuscare la sua immagine nel Ruanda. In ogni modo, prolungare il mandato di Jeanneret per oltre dieci anni era eccessivo. Una durata simile può infatti creare, tra gli interessati, stretti legami col rischio di privare il consulente dell'indipendenza intellettuale e del distacco necessari allo svolgimento del suo compito, a maggior ragione durante un periodo agitato.

8. Data l'importanza degli aiuti concessi al Ruanda, e il numero di donatori, la **coordinazione** globale era indispensabile. Il governo si è impegnato in questo senso con piani di sviluppo, comitati interministeriali, tavole rotonde. Tuttavia, la coordinazione è rimasta insufficiente, tanto più che, spesso, le cooperazioni estere si facevano concorrenza. La Cooperazione svizzera, ha criticato tale situazione, ma purtroppo non ha potuto porvi rimedio. Benché la sua partecipazione rappresentasse non più del ventesimo dell'aiuto estero, essa aveva in mano ottime carte che non ha potuto utilizzare al meglio. In fin dei conti, è lecito domandarsi se tutti i progetti svizzeri fossero ben coordinati fra di loro e con la politica generale di sviluppo del Paese. In particolar modo, si ha l'impressione che la Cooperazione svizzera si preoccupasse maggiormente del successo dei vari progetti che della loro incidenza sul processo generale di espansione.

9. Dopo aver esaminato il **contributo della Svizzera** allo sviluppo del Ruanda, il gruppo di studio ha analizzato più attentamente la sua reazione, **di fronte alla crisi** economica, sociale, politica e militare. Dispiace che le Cooperazioni estere, e quella Svizzera in particolare, non siano state più sensibili ai sintomi di una crisi strutturale dello sviluppo apparsi sin dal 1983 - 1984 e che, volendo rimanere fedeli agli impegni assunti nei confronti delle organizzazioni finanziarie internazionali, non siano state in grado d'intervenire in tempo quando la crisi economica scoppiò nel 1989. Infatti, la miseria del popolo e le lotte intestine della borghesia affarista hanno aggravato notevolmente le tensioni derivate dalle prevaricazioni del potere. Quando quest'ultimo ha ceduto alla spinta a favore della democratizzazione del Paese, il governo multipartitico, vittima delle tensioni interne, non è stato in grado di agire. La Cooperazione svizzera, come le altre del resto, ha lottato per il rispetto dei diritti dell'uomo e per lo Stato di diritto. Anche se è riuscita ad aiutare le vittime della crisi e della guerra, non ha cercato, almeno in apparenza, di appoggiare il tentativo di governo democratico. Il fallimento della democrazia è stata la causa dell'etnizzazione del conflitto, polarizzatosi quindi tra la cosiddetta corrente presidenziale e il FRP, poi sfociato nel genocidio e nei massacri.

10. **Dopo la tragedia della primavera 1994**, le cooperazioni hanno sospeso le loro azioni, per poi ripristinarle in parte dall'autunno 1994. Quindi è subentrato l'aiuto umanitario. La comunità internazionale si è mobilitata per intensificare e coordinare le varie azioni.

Oggi (ottobre 1995), le condizioni per una riconciliazione nazionale nel Ruanda sono lungi dall'essere soddisfatte. Sul piano politico, le autorità civili sono prive di ogni mezzo. In realtà il potere è nelle mani del Fronte patriottico ruandese - dominato dai Tutsi che hanno fatto ritorno in patria dopo la loro diaspora - appoggiato dall'esercito. Il potere giudiziario è inesistente. Oltre 55 000 detenuti languiscono nelle prigioni sovraffollate, senza speranza di passare davanti ad un tribunale entro un termine ragionevole. La popolazione è stata decimata dal genocidio, da altri massacri e in seguito dissanguata dall'esodo di circa due mio di profughi: non vi è alcuna speranza di vederli far ritorno in patria entro breve. Sul piano economico, le azioni umanitarie di maggiore importanza, la cooperazione allo sviluppo e l'attività delle organizzazioni non governative creano un'impressione fallace di prosperità nella capitale.

La Confederazione ha sospeso la sua cooperazione nell'aprile 1994. Nell'estate di questo stesso anno, una delegazione del Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofi ha assunto la responsabilità delle operazioni svizzere nel Ruanda, segnatamente dell'aiuto umanitario. Quanto alla cooperazione allo sviluppo, sono stati presi principalmente provvedimenti cautelativi. Questi riguardano l'Unione delle Banche popolari, i progetti di Kibuye, la foresta di Nyungwe, la Centrale delle sementi forestali, il Centro Iwacu, la Fabbrica di laterizi di Ruliba e la Guttanit S.A.. Inoltre, la Cooperazione svizzera aiuta una radio indipendente, allo scopo di informare oggettivamente e di placare gli animi. Essa partecipa anche al ripristino dello Stato, essenzialmente nel settore giudiziario. Tutte queste attività sono costate alla Confederazione 3,7 mio di franchi per i primi dieci mesi del 1995. L'aiuto umanitario costituisce ormai la priorità dell'operazione svizzera. Esso viene fornito in larga misura tramite organizzazioni intergovernative e non governative. Dall'aprile 1994 alla fine di ottobre 1995, la Confederazione ha stanziato crediti per più di 36 mio di franchi.

11. Nella **valutazione complessiva** della cooperazione della Svizzera allo sviluppo nel Ruanda, occorre innanzitutto rilevare che, conformemente alla sua politica, essa ha scelto uno dei Paesi più poveri, il cui tasso di natalità costituiva un ulteriore problema per il futuro. All'inizio le operazioni non erano molto strutturate. Né il sostegno alla Trafipro, né l'invio di un consigliere al Presidente, né la creazione di un Collegio ufficiale, s'integravano in un piano concertato. Ben presto però, l'aiuto svizzero diventò più specifico, concentrandosi, da una parte, su una regione particolarmente trascurata - la prefettura di Kibuye - e, dall'altra, sull'aiuto al mondo rurale tramite le cooperative.

Nella regione di Kibuye, la Cooperazione svizzera ha scelto due settori nei quali poteva meglio aiutare a sopravvivere la popolazione in pericolo. Infatti, i terreni cominciavano a scarseggiare e le riserve di legna si esaurivano. Grazie al suo intervento, in una ventina d'anni essa ha potuto allontanare il rischio di una carestia e di una penuria di energia, nonostante un forte incremento della popolazione. Non si trattava, è vero, di una riforma strutturale. Tuttavia, l'operazione si è svolta sistematicamente, conciliando due necessità finora contrastanti: la popolazione rurale cercava di estendere le terre coltivabili a scapito delle zone boschive, col rischio quindi di distruggere la sua unica fonte energetica. In queste operazioni come in altre, la Cooperazione ha agito pensando al futuro, ad esempio, proteggendo la foresta naturale di Nyungwe da cui dipendono il clima e l'idrologia della regione.

D'altro canto, la Cooperazione si è adoperata attivamente per promuovere il concetto di cooperazione. La Trafipro è stata creata su questa base e così pure le Banche popolari che rappresentano un dei fiori all'occhiello della Cooperazione

svizzera. Proseguendo in questa direzione, la Cooperazione ha partecipato alla creazione del centro Iwacu.

Lavorando di pari passo col governo ruandese, la Cooperazione svizzera si è dedicata unicamente al bene della popolazione stessa. Non dovendo difendere nessun interesse politico, essa ha contribuito solo in via eccezionale al bilancio dello Stato. Si è inoltre astenuta da ogni realizzazione a gran spettacolo.

Il suo modo di lavorare rispecchiava la sua modestia: i cooperanti operavano sul posto con i Ruandesi. Quando ci si è resi conto che non bastava più impartire istruzioni e controllarne l'esecuzione, bensì che occorreva ascoltare i partner, lasciare loro l'iniziativa e aiutarli a realizzare le proprie idee, la Cooperazione svizzera ha eseguito il giro di boa necessario, come dimostrato dai progetti di Kibuye. Bisogna ammettere che ha eseguito questo cambiamento di rotta un po' tardi.

D'altro canto, quando è risultato evidente, negli anni Ottanta, che l'accento andava messo sulla produzione, sulla creazione di posti di lavoro al di fuori del settore dell'agricoltura e sull'aiuto all'industria privata, la Cooperazione svizzera ha partecipato alla creazione della Fabbrica di laterizi di Ruliba e della Guttanit S.A., le quali rispondevano a tutte queste esigenze.

La politica della Cooperazione non consisteva nell'insediarsi nelle proprie realizzazioni, bensì nel consegnarle appena possibile in mani ruandesi. Pertanto, essa ha attribuito grande importanza alla formazione e ha preparato diligentemente i partner ruandesi ad assumere la gestione dei progetti. Non sono però mancate delusioni, come con la Trafipro e la Fabbrica di laterizi di Ruliba.

Per quanto riguarda la figura del consigliere alla Presidenza, era opportuno instradare i dirigenti poco provetti grazie a suggerimenti e alla consulenza di personalità qualificate. Tuttavia, la Cooperazione ha avuto il torto di mantenere il consigliere Jeanneret troppo a lungo nelle sue funzioni.

Dal 1990, di fronte all'emergere dei disordini, la Cooperazione svizzera ha avanzato passo dopo passo, sulla base di programmi annui. Stava procedendo alla revisione della sua politica di cooperazione allorché sopraggiunse l'uccisione del presidente Habyarimana. Dopodiché, non ha potuto fare altro che sospendere la cooperazione - pur riservandosi di avviarla di nuovo ulteriormente - e dedicare le sue risorse all'aiuto umanitario.

Fino ad oggi, la Cooperazione nel Ruanda è costata alla Confederazione pressappoco 300 mio di franchi. Non tutto è andato perso, al contrario. Le realizzazioni della Cooperazione svizzera hanno giovato ad una generazione intera, facendo scuola. Le formazioni e gli insegnamenti sono tutt'ora validi nella misura in cui i beneficiari non sono scomparsi. Gli edifici sono sempre in piedi e in buono stato, pronti ad essere utilizzati di nuovo.

Nell'insieme, possiamo concludere che la Cooperazione svizzera nel Ruanda è stata efficace e che il lavoro dei cooperanti è stato proficuo, non soltanto attraverso le loro azioni, ma anche col loro esempio. Se l'uno o l'altro degli interlocutori ruandesi del gruppo di studio ha criticato il rigore dei cooperanti definendoli "tirchi", questo dev'essere considerato, dal punto di vista svizzero, piuttosto come un complimento, poiché non hanno scialacquato il denaro dei contribuenti!

Un altro biasimo pare però più fondato. Numerosi interlocutori si sono rammaricati che la Svizzera non abbia svolto un'influenza politica più marcata e che non abbia contribuito, sin dalla fine degli anni Ottanta, in qualità di mediatrice a dirimere i conflitti. Certo, non si poteva prevedere il genocidio. Tuttavia, i sintomi di

gravi tumulti erano tali che la Confederazione avrebbe dovuto, d'intesa con altri Paesi, intervenire in modo più risoluto per evitarli. Dal punto di vista politico, la Svizzera aveva invece ceduto il posto ad altri Paesi, forse maggiormente coinvolti nelle faccende politiche, ma non di certo più idonei ad agire in qualità di mediatore.

12. Le **prospettive socio-economiche** appaiono fosche. Sarebbe azzardato elaborare previsioni sociopolitiche persino a breve scadenza. E' probabile che la situazione attuale perduri. Il potere resterà verosimilmente totalitario e continuerà a reggersi sull'esercito. Tuttavia, va escluso che il governo finisca col darsi una politica che assicuri la direzione del Paese, se non addirittura adottare un atteggiamento più aperto instaurando un dialogo con l'ala moderata dell'opposizione. Potrebbe anche appoggiarsi sulle istituzioni sociali che sono sopravvissute, segnatamente su quelle create dalla donne. La demografia poi, sarà fonte di problemi. Nonostante i massacri e le fughe all'estero, il problema della sovrappopolazione spunterà di nuovo se il tasso di natalità non diminuirà. D'altro canto, la composizione della popolazione rimarrà sbilanciata, con una forte proporzione di donne. La giustizia rimarrà ancora a lungo carente, con tragiche conseguenze per le persone imprigionate. Per quanto concerne i profughi, la maggior parte di loro non farà ritorno in patria volontariamente nei prossimi anni, poiché il governo non offre loro alcuna garanzia effettiva né in merito al funzionamento della giustizia, né a quello del rispetto dei diritti fondamentali. Quindi la questione dei profughi rimarrà una grave fonte d'instabilità per il Paese. Non va tuttavia escluso che, con l'aiuto del governo, la comunità internazionale riesca ad organizzare il loro rimpatrio in modo che possano, in tutta sicurezza, fare ritorno sulle loro colline e recuperare i loro beni.

Le prospettive economiche a breve termine dipendono essenzialmente dall'evoluzione socio-politica, in particolar modo dal ritorno dei profughi nelle loro campagne spopolate e dalla ricostruzione di un tessuto socioeconomico sul quale ripristinare il flusso di scambi tra la città e la campagna, le complementarità intersettoriali, le produzioni per l'esportazione e il finanziamento dei servizi pubblici. Nella migliore delle ipotesi, si può sperare per i prossimi anni che vengano ristabilite le condizioni antecedenti al 1990.

Sarebbe azzardato elaborare previsioni socio-politiche a più lungo termine, tuttavia, lo sviluppo economico sottostà a un insieme di vincoli sinora ravvisabili. Quest'ultimi risultano dalla situazione, dalla struttura e dalla popolazione del Paese, nonché dall'evoluzione generale del sistema economico mondiale e rappresentano quindi per le cooperazioni estere sfide diverse da quelle dei precedenti decenni cui dovranno prepararsi.

13. Per quanto riguarda il **rinnovo della cooperazione allo sviluppo**, il gruppo di studio ritiene che la Svizzera non può ritirarsi dal Ruanda. La popolazione ha più che mai bisogno del suo aiuto.

La maggior parte dei progetti sospesi potrebbero essere riattivati senza grandi difficoltà. Non sarebbe tuttavia consigliabile riattivarli globalmente senza averli riesaminati. La Cooperazione è in grado oggi di valutare ogni singolo progetto, anche nella prospettiva del suo impatto sullo sviluppo generale del Paese. Dovrebbe quindi continuare a sostenere direttamente la popolazione, aiutandola il più possibile a realizzare le sue proprie iniziative. D'altra parte, occorrerebbe che, nell'ambito degli accordi da concludere con il governo ruandese, venga data la garanzia che i progetti potranno essere sviluppati e realizzati con l'autonomia necessaria. In ogni caso, la cooperazione potrà essere proficua - soprattutto a lunga scadenza - soltanto se saprà evolvere in un ambito in cui è garantita la sicurezza tanto delle persone quanto dei beni.

Per il momento, urge restaurare le strutture dello Stato, in particolar modo la giustizia. Fintantoché questa non verrà ripristinata, il ritorno dei profughi rimane assai problematico. In effetti, la soluzione di questo problema è essenziale per la stabilità e la riconciliazione del Paese, nonché per lo sviluppo dell'economia. D'intesa con le altre fonti di cooperazione, la Cooperazione svizzera dovrebbe pertanto dedicare un'attenzione particolare a questi problemi e continuare o avviare i passi necessari per risolverli.

D'altro canto, è più che mai necessario assicurare un'efficace coordinazione fra le Cooperazioni e le altre organizzazioni che operano attualmente nel Ruanda. La Cooperazione svizzera dovrebbe impegnarsi in questo senso con ogni mezzo a sua disposizione.

Sul piano politico, la Svizzera è certamente pronta a contribuire ad ogni operazione volta a placare gli antagonismi, a restaurare la fiducia e, in generale, a ripristinare una politica che permetta alla popolazione di vivere e di lavorare normalmente.

In conclusione, gli interventi non vanno limitati al Paese stesso, bensì estesi alla regione dei Grandi Laghi. Si sa infatti quali ripercussioni possono avere sul Ruanda gli avvenimenti che si svolgono nel Burundi e viceversa.

14. Il gruppo di studio ha fatto inoltre alcune **osservazioni circoscritte** che potrebbero avere un interesse generale. Riguardano in prevalenza l'organizzazione e i mezzi della cooperazione allo sviluppo, alcuni problemi ai quali le autorità federali dovranno dedicare particolare attenzione e, in genere taluni aspetti politici dei Paesi industrializzati.

15. Il gruppo di studio è stato impressionato positivamente dalla Cooperazione e dai suoi collaboratori.

1. Il gruppo di studio

1.1. Istituzione e mandato del gruppo di lavoro

I tragici avvenimenti subiti dal Ruanda dall'aprile 1994, segnatamente le centinaia di migliaia di assassinii perpetrati, hanno colpito profondamente l'opinione pubblica elvetica. L'emozione è stata ancor più forte dato che il Ruanda era, da una trentina d'anni, uno dei Paesi in cui la cooperazione svizzera allo sviluppo era più intensa.

Le Camere federali hanno condiviso questa reazione. Durante le sessioni di giugno e settembre 1994, i parlamentari hanno rivolto al Consiglio federale numerose interrogazioni relative al genocidio in Ruanda e, più genericamente, al ruolo svolto dalla Svizzera in questo Paese. Il capo del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ha risposto in particolare che l'insieme della presenza svizzera nel Ruanda sarebbe stato oggetto di un rapporto approfondito, da sottoporre al Parlamento.

A questo scopo, il capo del DFAE ha istituito, nell'ottobre 1994, un gruppo di studio formato dalle seguenti persone:

Joseph Voyame, professore onorario, già direttore dell'Ufficio federale della giustizia, presidente;

Richard Friedli, professore di scienze delle religioni presso l'Università di Friburgo;

Jean-Pierre Gern, professore di economia presso l'Università di Neuchâtel;

Anton Keller, storiografo, già consigliere nazionale.

Il gruppo di studio ha ricevuto il seguente mandato:

Il gruppo ha ricevuto mandato di analizzare:

- 1) la storia delle relazioni tra la Svizzera e il Ruanda, in particolare dal punto di vista politico, economico e della cooperazione (1960-1994).
- 2) l'integrazione delle relazioni con la Svizzera nella politica estera del Ruanda; significato ed esame comparativo.
- 3) gli inizi e l'evoluzione della cooperazione svizzera (organizzazioni pubbliche e private); paragone con altri Paesi europei, significato, interlocutori, scelta dei programmi.
- 4) Il ruolo e l'influenza dei consulenti svizzeri alla presidenza del Ruanda.
- 5) la ristrutturazione della cooperazione in relazione all'evoluzione della situazione politica, in particolare dal 1990.
- 6) gli effetti dell'aiuto internazionale sul governo e sulla classe politica in Ruanda; la politica delle organizzazioni internazionali, delle istituzioni di Bretton Woods.
- 7) La lezione che si può ricavare dal „caso“ Ruanda per la politica estera svizzera, in particolare per la cooperazione allo sviluppo.

1.2. Attività del gruppo di studio

1.2.1. Struttura, sedute, metodo di lavoro

Il gruppo di studio ha avuto in Svizzera 48 sedute di lavoro, la maggior parte delle quali sono durate una giornata intera. Ha ascoltato numerose persone. Inoltre, ha consultato numerosi documenti e studi.

Dal 1° al 16 aprile 1995, il gruppo si è recato in Ruanda per un viaggio di studio. A Kigali, esso si è incontrato con numerose persone, segnatamente con ministri, parlamentari, cittadini svizzeri o ruandesi al servizio della Cooperazione svizzera, con rappresentanti di organizzazioni internazionali e di organizzazioni non governative (ONG). Una delegazione del gruppo di studio ha visitato la prigione di Kigali, che, all'epoca, "ospitava" oltre otto mila detenuti, mentre era stata costruita per due mila al massimo. Questa delegazione ha potuto parlare brevemente con alcuni prigionieri, senza la presenza di rappresentanti del governo. Il gruppo di studio si è recato anche nel sud e nell'ovest del Paese, ossia, a Butare, a Gitarama e a Kibuye, dove - oltre a numerosi incontri - ha visitato alcune realizzazioni della Cooperazione svizzera (allegato IV.a).

Verso la fine di agosto, una delegazione del gruppo di studio si è recata a Parigi e un'altra a Bruxelles, per conferire con alcuni rifugiati ruandesi, in particolare con ex ministri (allegato IV.b e c).

Uno dei membri del gruppo di studio ha preso contatto, in Europa, con alcune organizzazioni internazionali (la Banca mondiale, l'Unione europea, il Centro di sviluppo dell'Organizzazione di cooperazione e di sviluppo economici) e nazionali (la Cooperazione belga, la Cooperazione francese), nonché con alcuni specialisti convocati dalla Newick Park Initiative.

Va notato che il gruppo di studio ha compiuto la valutazione della cooperazione svizzera nel Ruanda in condizioni inusitate e spiacevoli: in seguito agli eventi del 1994, i progetti erano sospesi, i cooperanti dispersi, la maggior parte dei partner ruandesi trasferiti, morti oppure emigrati.

1.2.2. Segretariato

La Direzione della cooperazione allo sviluppo e all'aiuto umanitario (DSA) ha messo a disposizione del gruppo di studio un segretariato formato da Samuel Brügger, dottore in lettere, e Amanda Greub, laureata in legge; Meinard Keller, laureato in lettere, e Etienne Maillefer, laureato in scienze economiche hanno anch'essi collaborato ai lavori di segretariato.

1.2.3. Incontri

Il gruppo di studio si è incontrato con un centinaio di persone, con alcune delle quali più volte:

a) Personalità ruandesi

- ministri e parlamentari (in carica o ex): 13 persone;
- membri attuali ed ex membri dell'amministrazione ruandese: 6 persone;

- cooperanti: 12 persone;
- membri di ONG ruandesi: 5 persone;
- religiosi: 2 persone;
- altre: 9 persone.

b) Personalità svizzere e altre non ruandesi

- collaboratori attuali ed ex collaboratori della Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario: 30 persone;
- collaboratori attuali ed ex collaboratori di altre cooperazioni allo sviluppo: 17 persone;
- collaboratori di ONG che si occupano di cooperazione allo sviluppo: 6 persone;
- altre: 10 persone;

L'elenco completo delle persone ascoltate compare nell'allegato V.

1.2.4. Documenti

a) Il gruppo di studio ha ricevuto un gran numero di documenti dalle autorità svizzere e ruandesi, da organizzazioni internazionali governative, da ONG e da privati.

Esso ha potuto inoltre accedere a tutti i dossier e a tutti gli archivi della DSA. Tuttavia, il gruppo di studio ha riscontrato non poche difficoltà nel consultare questi documenti: il fatto che siano dispersi non ne ha facilitato l'accesso. Inoltre, si tratta di dossier e di archivi voluminosi e densi, nei quali i documenti riassuntivi sono relativamente poco numerosi.

b) Oltre a questi, il gruppo di studio ha consultato un gran numero di pubblicazioni, di periodici e di libri (allegati VI e VII).

2. La cooperazione svizzera allo sviluppo

2.1. Motivi della cooperazione allo sviluppo Contesto internazionale

I primi segni dell'aiuto allo sviluppo risalgono, in sostanza, all'inizio del XX° secolo e sono connessi principalmente con la colonizzazione e l'attività delle opere caritative.

Ben presto, le potenze coloniali si sono sforzate di valorizzare i territori che avevano occupato, per esempio, dotandoli di infrastrutture. E' pur vero che ciò era suggerito assai più dall'interesse della metropoli e dei coloni che da quello delle popolazioni indigene. Per le potenze coloniali, lo sviluppo delle colonie doveva andare a vantaggio dell'economia metropolitana; dalla colonia provenivano le materie prime destinate alle fabbriche della metropoli, le quali esportavano, poi, i prodotti lavorati verso le colonie.

D'altronde, numerose organizzazioni caritative e religiose si sono prodigate a favore delle regioni più sfavorite, segnatamente nell'ambito dell'istruzione e della sanità.

Tuttavia, l'aiuto allo sviluppo è diventato più sistematico e si è esteso notevolmente solo dopo la seconda guerra mondiale. In una prima fase, le risorse disponibili sono state dedicate perlopiù alla ricostruzione dell'Europa. Però, con la decolonizzazione (sin dal 1946 per l'Asia e soprattutto dal 1960 per quanto riguarda l'Africa), comparve in modo più stridente lo squilibrio esistente tra i Paesi in grado di approfittare dei progressi della tecnica moderna e che di conseguenza osservavano un rapido miglioramento delle loro condizioni economiche e sociali, e quei Paesi che rimanevano al di fuori di questo movimento. A prescindere da ogni considerazione umanitaria, si ritenne che una situazione simile sarebbe diventata fonte di instabilità economica, sociale e politica. Le organizzazioni non governative (ONG) proseguirono quindi il loro operato. Dal canto loro, le ex potenze coloniali avviarono a favore delle loro colonie diventate nel frattempo Stati indipendenti, importanti programmi di assistenza tecnica e finanziaria. Altri Paesi industrializzati si associarono in seguito a questa rete di aiuti bilaterali, con l'idea che tutti i Paesi del Terzo mondo potessero industrializzarsi e recuperare gli altri.

Lo squilibrio tra Paesi e, più specificatamente, tra regioni del mondo, suscitò l'attenzione anche delle organizzazioni internazionali incaricate di promuovere la cooperazione fra Stati. Ci si rese conto che occorreva unire gli sforzi e stabilire un piano globale. Il 26 gennaio 1949, il presidente degli Stati Uniti Harry Truman aveva dichiarato che era necessario aiutare i Paesi sottosviluppati e renderli partecipi del progresso scientifico e dello sviluppo industriale. "Credo - dichiarò in quell'occasione - che dovremmo mettere a disposizione della gente pacifica i benefici delle nostre conoscenze tecniche per aiutarli a realizzare le loro aspirazioni ad una

vita migliore." Gli Stati Uniti consideravano la cooperazione un mezzo importante per la salvaguardia della loro stessa sicurezza e di quella dell'Occidente. Prendendo lo spunto dall'iniziativa del Presidente degli Stati Uniti, il segretario generale delle Nazioni Unite organizzò nel 1950, la conferenza di Lake Success, il cui scopo era di riunire i mezzi necessari per l'aiuto tecnico internazionale e distribuirli fra le varie istituzioni delle Nazioni Unite. Otto anni più tardi, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite creò un "fondo speciale" destinato a finanziare operazioni che presentavano un'importanza immediata per accelerare lo sviluppo economico dei Paesi in sviluppo. Questo fondo rappresentò, sin dal 1961, uno dei pilastri del Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (PNUS).

D'altro canto, con gli accordi di Bretton Woods del 1944, era stata creata la Banca mondiale, che aveva il compito, fra l'altro, di concedere, alle condizioni di mercato, prestiti a favore dello sviluppo. In quest'ottica, nel 1960 venne istituita l'Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA), che concede crediti ai Paesi meno progrediti a condizioni particolarmente vantaggiose.

Dato l'elevato numero di attori e la molteplicità dei compiti da assolvere, si è rivelato indispensabile coordinare la politica dello sviluppo. Questo incarico venne avviato a vari livelli. Per primo, nell'ambito delle maggiori istituzioni di finanziamento, segnatamente quelle delle Nazioni Unite: il PNUS coordina gli aiuti multilaterali e, nel quadro dei programmi di adattamento strutturale, la Banca mondiale provvede al coordinamento sia degli aiuti bilaterali che di quelli multilaterali.

Tabella 2-1: Elementi di riferimento relativi allo sviluppo

	Speranza di vita alla nascita anni		Mortalità infantile per 1 000 nati vivi	
	1960	1992	1960	1992
Paesi in via di sviluppo	46.3	63.2	149	70
fra i quali i meno progrediti	38.9	51.4	170	110
	Tasso di alfabetizzazione degli adulti (%)	Tasso di scolarizzazione, globale (6 - 23 anni) %		Prodotto nazionale lordo pro capite , (in dollari)
	1992	1980	1990	1992
Paesi in via di sviluppo	68	46	50	982
fra i quali i meno progrediti	47	31	32	213

Fonte: PNUS, Rapporto mondiale sullo sviluppo umano 1995

Dal canto suo, il Comitato d'aiuto allo sviluppo dell'OSCE ha assunto la coordinazione dell'aiuto bilaterale. Infine, sul posto, i responsabili della cooperazione allo sviluppo hanno ricevuto l'incarico di coordinare le loro azioni con quelle delle autorità statali, delle ONG straniere e locali, e degli altri donatori bilaterali e multilaterali.

Non c'è evidentemente motivo di descrivere dettagliatamente in questa sede l'evoluzione della cooperazione a livello mondiale e i vantaggi ricavati dai Paesi in sviluppo. Basteranno gli elementi di riferimento forniti dalla tabella 2-1.

Possiamo aggiungere che, nell'insieme, la produzione dei Paesi in sviluppo, basterebbe, oggi, a soddisfare il fabbisogno alimentare di tutta la popolazione.

Da queste indicazioni risulta che sono stati compiuti notevoli progressi nei Paesi in sviluppo, grazie, in particolar modo, alla cooperazione e all'aiuto finanziario di cui hanno beneficiato. Tuttavia, questi dati rappresentano medie che celano contrasti rilevanti tra una regione e l'altra o tra un Paese e l'altro. La tabella 2-1 indica che i Paesi meno progrediti si sono sviluppati di meno ed hanno persino ristagnato in alcuni settori. Troviamo conferma di questo riscontro nel messaggio del Consiglio federale del 20 aprile 1994, sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (Foglio federale, 1994, vol II, pag. 855 e seg.). Eccone alcuni brani:

“I Paesi in sviluppo più poveri, invece, regrediscono (pag. 855).

Fra il 1982 e i 1992, il reddito pro capite dei Paesi dell'Africa subsahariana è sensibilmente diminuito... I saggi di crescita che risultano ancora tra i più deboli a livello internazionale vengono tuttavia praticamente assorbiti dal rapido aumento della popolazione (ppag. 856/857).

Mentre... le entrate sono diminuite in seguito al calo degli introiti dell'esportazione dei prodotti di base, le uscite sono tuttora gravate da un oneroso servizio del debito (pag. 858).

Secondo le valutazioni effettuate dall'ONU nel 1990, nel mondo vi sarebbero 900 mio di adulti analfabeti, 1,75 miliardi di persone che non hanno accesso all'assistenza sanitaria di base e 800 mio che soffrono costantemente la fame. Circa 1,2 miliardi di persone vivono in assoluta povertà, vale a dire non dispongono di un reddito sufficiente per soddisfare i loro bisogni primari di cibo, indumenti e alloggio (pag. 859).

Le donne sono perlopiù fortemente svantaggiate dal punto di vista sociale, economico, politico e culturale... Questa disparità è evidente soprattutto nell'ambito dell'educazione e della formazione. Su scala mondiale, due terzi degli analfabeti sono donne (pag. 862).

Poiché i danni ambientali al Sud sono in misura considerevole conseguenza della povertà... Così la povertà e la pressione demografica costringono gli abitanti dei Paesi in sviluppo a colonizzare aree marginali. La coltivazione eccessiva e spesso

inadeguata causa in molti luoghi la progressiva degradazione del suolo e il ristagno o la diminuzione dei raccolti “. (pag. 866)

Come si vede, il compito resta immane.

2.2. Inizi, sviluppi, interlocutori

2.2.1. All'alba della cooperazione allo sviluppo

Dopo la seconda guerra mondiale, gli Stati Uniti presero l'iniziativa a favore dei Paesi in sviluppo (n. 2.1). La Svizzera non voleva tenersi allo scarto. In questo primo tempo, i motivi che l'hanno indotta ad impegnarsi nella cooperazione allo sviluppo erano tuttavia di carattere soprattutto economico. L'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML) riteneva molto pericoloso non parteciparvi, perché l'industria e il commercio svizzeri rischiavano di vedersi esclusi dai mercati dei Paesi in sviluppo. Il Consiglio federale seguì quest'argomentazione. Nel 1950, una delegazione ufficiale guidata dall'ambasciatore svizzero negli Stati Uniti partecipò alla Conferenza di Lake Success.

Nel 1951, il Consiglio federale pubblicò un primo messaggio concernente la cooperazione allo sviluppo. Fu oggetto di meraviglia, soprattutto perché considerazioni umanitarie avevano ormai preso il sopravvento. Il secondo messaggio del Consiglio federale, dello stesso anno, mostra tuttavia quanto ancora si titubasse: "Siamo tuttora dell'opinione che in campo assistenziale la Confederazione debba intervenire soltanto temporaneamente – se sussistono circostanze straordinarie – e unicamente laddove i mezzi privati non bastino".

Negli anni seguenti, la maggioranza dei contributi svizzeri è stata assegnata in via multilaterale, attraverso le Nazioni Unite. I quattro mio di franchi messi a disposizione ogni anno costituivano tuttavia un importo modesto anche all'epoca. Parallelamente si sono mossi i primi cauti passi anche sul piano bilaterale, ammettendo borsisti agli studi e inviando nei Paesi in questione personale specializzato.

Tutto sommato, la fase iniziale della cooperazione ufficiale svizzera allo sviluppo è da considerarsi un processo titubante e prammatico, a rimorchio degli sviluppi internazionali. L'opinione pubblica svizzera si è mantenuta indifferente nei confronti del Terzo mondo; fulcro dell'interesse in materia di politica estera era il conflitto Est-Ovest.

In quegli anni, l'aiuto ai Paesi del Terzo mondo era in prima linea affare delle organizzazioni non governative (ONG). Queste opere assistenziali che traevano per la maggior parte origine dall'attività missionaria, come la Caritas e l'Aiuto delle Chiese evangeliche (HEKS) erano più aperti ai bisogni dei Paesi in sviluppo e hanno saputo trasmettere loro conoscenze e valori che avevano fatto prova nel mondo occidentale.

2.2.2. Sviluppo dell'impostazione e dell'organizzazione

Nel 1960 il Consiglio federale creò la Cooperazione tecnica svizzera e istituzionalizzò così la cooperazione allo sviluppo. Il contesto internazionale si era modificato: l'Europa era divisa in due blocchi e i popoli ancora colonizzati si disponevano a diventare indipendenti. Nel messaggio del 1961, il Consiglio federale scrisse che da alcuni anni l'aiuto ai Paesi in sviluppo costituiva "uno dei compiti più importanti e più urgenti del nostro tempo". Nello stesso anno è stata istituita la carica di Delegato alla cooperazione tecnica, quale ente specializzato unitario per i rapporti con i Paesi in sviluppo.

Questo nuovo ente era incaricato da un lato di elaborare progetti di sviluppo e vigilare sulla loro esecuzione e d'altro lato di mantenere i contatti con uffici amministrativi, organizzazioni private, cantoni e comuni. Con il primo credito, le prestazioni si sono praticamente quadruplicate: per i primi tre anni d'attività della Cooperazione tecnica è stato stanziato un importo di 60 mio di franchi. Il primo grande progetto è stato attuato in India. In trent'anni d'esistenza, il progetto una volta piccolo e modesto d'economia lattiera di Kerala si è espanso su buona parte del territorio indiano e costituisce ormai uno dei principali progetti in assoluto della cooperazione svizzera allo sviluppo.

Accanto all'aiuto multilaterale per l'intermediario delle organizzazioni internazionali, la componente bilaterale assunse gradualmente un ruolo di primo piano. L'opinione pubblica e il Parlamento incominciarono a prendere coscienza e un'opposizione a formarsi, in particolare tra i membri del legislativo. Grazie anche a questa discussione più ampia, le strutture e direttive della cooperazione allo sviluppo si consolidarono. Nel 1964 furono formulati i principi assunti nel 1976 nella Legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario che entrò in vigore nel 1977 (art. 5). Per la maggior parte, questi principi fungono ancora oggi da fondamento della cooperazione tecnica. Per evitare una dispersione eccessiva delle forze disponibili, si è definita già allora la nozione di Paese di concentrazione.

Negli anni successivi, altri messaggi hanno precisato le tendenze principali della cooperazione allo sviluppo: si è stabilita una concentrazione geografica (nel 1966 già sette Paesi tra cui il Ruanda), si è riconosciuto vantaggioso specializzarsi in determinati campi d'attività (agricoltura, economia nazionale, istruzione, industria, artigianato), si è cercata una cooperazione più stretta con opere di soccorso private e accordata crescente importanza alla partecipazione dei Paesi del Terzo mondo all'attuazione dei progetti. È importante osservare che la Cooperazione svizzera e i suoi rappresentanti non svolgono in nessun Paese un mandato politico: questo campo d'attività è riservato esclusivamente alle ambasciate svizzere all'estero.

Durante i primi anni si è cercato di concentrare la cooperazione allo sviluppo su due linee. Da un lato, si sono avviati nei Paesi stessi progetti che avrebbero presumibilmente prodotto risultati in breve tempo. D'altro canto, simultaneamente alla sua adesione all'OCSE nel 1968, la Svizzera ha preso posto nel Comitato d'aiuto allo sviluppo (Development Assistance Committee, DAC). Il DAC ha cercato d'introdurre nella cooperazione internazionale allo sviluppo determinate norme che consentissero di ottimare le prestazioni grazie ad un miglior coordinamento e ha sottoposto la cooperazione allo sviluppo dei singoli Paesi a una sorta d'esame al

quale partecipò per un rendiconto comune anche una delegazione di rappresentanti della Cooperazione tecnica e dell'UFEE.

Alla fine degli anni sessanta e all'inizio degli anni Settanta, la cooperazione allo sviluppo è stata rimessa in questione su un piano generale. Benché la maggioranza dei deputati continuasse ad accordarle il suo sostegno, un'opposizione formatasi in seno al Parlamento metteva in forse la fattibilità della cooperazione allo sviluppo ed esigeva, visto il deterioramento della situazione economica in Svizzera, atti di risparmio anche in questo campo. Dal canto loro, i Paesi del Terzo mondo cominciavano ad assumere un atteggiamento più sicuro nei confronti dei Paesi donatori, denunciando le relazioni economiche mondiali, che ritenevano ingiuste e in parte sfruttatrici. Anche in Svizzera si è cominciato a capire che l'attività dell'economia privata in questi Paesi non è sempre compatibile con i principi della cooperazione allo sviluppo.

Un momento determinante per l'indirizzo conferito alla cooperazione svizzera allo sviluppo è stata la Conferenza interconfessionale del 1970 a Palazzo federale. Vi hanno partecipato rappresentanti delle Chiese, dell'amministrazione federale, del mondo della scienza, dei sindacati, dell'economia privata, di opere d'assistenza e missioni, nonché portaparola della giovane generazione del sessantotto e persone provenienti dal Terzo mondo. Ridiscutendo a fondo l'evoluzione della cooperazione allo sviluppo fino a quel momento si è giunti a riconoscere che se si voleva ottenere uno sviluppo effettivo nel Terzo mondo, bisognava cambiare alcune idee anche in Svizzera. Si è inoltre constatato il bisogno di un'informazione che si concentrasse più sulle cause che sulle conseguenze del sottosviluppo.

Nel 1971, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) di elaborare un fondamento legale per la cooperazione allo sviluppo. Bisognava agire. I "Limiti della crescita" del Club di Roma (1972), la crisi del petrolio (1973) e le sue ripercussioni sull'espansione economica hanno caratterizzato il dibattito politico controverso di quel periodo. Nel 1975 è stato necessario aggiungere al messaggio del Consiglio federale un rapporto supplementare. La Legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario è finalmente entrata in vigore nel 1977; il Consiglio nazionale l'aveva approvata con 115 sì contro 5 no, il Consiglio degli Stati all'unanimità.

L'articolo 5 della legge riassume gli scopi della cooperazione allo sviluppo:

La cooperazione allo sviluppo appoggia gli sforzi dei Paesi in sviluppo per migliorare le condizioni di vita delle loro popolazioni. Essa deve contribuire a permettere a questi Paesi di accrescere il loro sviluppo con le proprie forze. A lungo termine essa persegue un miglior equilibrio nell'ambito della comunità dei popoli.

Essa sostiene prioritariamente i Paesi in sviluppo, le regioni e i gruppi di popolazione più poveri. Essa promuove in particolare

- a. lo sviluppo rurale;
- b. il miglioramento delle condizioni alimentari, segnatamente mediante la produzione agricola per l'autoapprovvigionamento;
- c. l'artigianato e la piccola industria locale;
- d. la creazione di posti di lavoro;

e. il conseguimento e il mantenimento dell'equilibrio ecologico e demografico.

Ambiti conservatori riuscirono ad introdurre nella legge le limitazioni dell'articolo 9, che prescrive tra altro che i crediti quadro tengano conto "della situazione dell'economia svizzera e delle finanze federali, nonché delle esigenze delle regioni svizzere sfavorite".

Sebbene questa legge sia stata approvata a stragrande maggioranza, il popolo respinse ancora nel medesimo anno un prestito di 200 mio di franchi alla Banca mondiale (credito IDA). L'opinione estera reagì male a questa decisione: la Svizzera, Paese dal reddito pro capite tra i più elevati del mondo, fu qualificata di poco solidale.

2.2.3. Punti centrali della cooperazione svizzera allo sviluppo

a) Cooperazione internazionale

La coordinazione internazionale della cooperazione allo sviluppo si svolge su diversi piani: in seno agli organi delle principali istituzioni di finanziamento (Fondo monetario internazionale, Banca mondiale e banche regionali di sviluppo) da un lato e in diverse organizzazioni specializzate dell'ONU dall'altra. Tra gli strumenti principali figurano i gruppi consultivi della Banca mondiale e le "tavole rotonde" del PNUS. In questi organismi donatori e beneficiari definiscono in comune la politica di sviluppo da seguire in ogni Paese considerato. La Svizzera partecipa attivamente nel quadro di numerose organizzazioni all'elaborazione di questa politica tra istituzioni donatrici bilaterali e multilaterali da una lato e i Paesi del Sud dall'altro.

Nei suoi pareri espressi nei confronti della Banca mondiale, la Svizzera ha sempre osservato i principi della sua politica di sviluppo. Oltre a contribuire a strategie specifiche per determinati Paesi, programmi o progetti, la Svizzera ha anche preso posizione su temi concernenti l'orientamento di principio che la Banca mondiale intendeva seguire nei suoi rapporti con i Paesi del Sud. Ad esempio, si è adoperata per l'approvazione di un piano d'azione destinato ad accrescere l'efficacia dei progetti della Banca mondiale.

La Svizzera è membro del Fondo monetario internazionale (FMI) dal 1991; questo le ha permesso di rendere più dinamica la sua cooperazione. Gli interventi svizzeri in seno al FMI portano soprattutto sulla valutazione dei risultati delle consultazioni, il cui scopo è il controllo della politica economica dei Paesi membri. La Svizzera sostiene pure la concessione di crediti a condizioni vantaggiose ai Paesi in via di sviluppo più poveri che s'impegnano nell'applicazione dei programmi di riforma.

Pur non essendo membro dell'ONU, la Svizzera sostiene da parecchio tempo con contributi annuali l'attività delle istituzioni centrali di sviluppo del sistema delle Nazioni Unite, tanto per quanto concerne i programmi quanto per quel che riguarda il coordinamento.

La Svizzera collabora al Comitato d'aiuto allo sviluppo (DAC) dell'OCSE. In questo foro degli Stati donatori si discutono temi trasversali di rilievo, come ad

esempio quello della buona gestione del governo (good governance). Un altro argomento importante discusso in quest'organismo è l'armonizzazione della politica di sviluppo e della prassi operativa dei diversi donatori.

La partecipazione alle attività delle istituzioni indicate consente ai responsabili della cooperazione svizzera allo sviluppo di svolgere i loro compiti di coordinamento in modo più credibile ed efficace.

b) Cooperazione bilaterale

La cooperazione bilaterale si limita a un numero ristretto di Paesi e di campi d'attività specialistici come l'agricoltura, la piccola industria o l'approvvigionamento d'acqua nelle zone rurali. Ha inoltre di mira temi trasversali importanti come la protezione dell'ambiente o il sostegno di iniziative locali per il promovimento della partecipazione. Questa concentrazione è assolutamente necessaria, dato che i mezzi finanziari e personali disponibili sono limitati.

Tavola 2-2 : Paesi di concentrazione

Situazione nel 1992	Situazione nel 1994	Previsioni 1995-98
<i>Africa occidentale</i>		
Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Ghana, Mali, Niger, Ciad	Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Mali, Niger, Ciad	Benin, Burkina Faso, Mali, Niger, Ciad
<i>Africa orientale</i>		
Kenya, Madagascar, Mozambico, Ruanda, Tanzania	Madagascar, Mozambico, Ruanda, Tanzania	medesima situazione (tranne Ruanda)
<i>Asia</i>		
Bangladesh, India, Pakistan	medesima situazione	medesima situazione
Indonesia, Nepal	medesima situazione	Indonesia (fino al 1997), Nepal, Vietnam (dal 1997)
<i>America latina</i>		
Bolivia, Honduras/ Nicaragua, Perù	medesima situazione	Bolivia, Nicaragua/ America centrale, Perù
Totale : 20	Totale : 18	Totale : 17

Fonte: Messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo, del 20 aprile 1994

I Paesi di concentrazione attuali sono stati determinati con il passare degli anni. Questa scelta si fonda su diverse considerazioni ed esperienze concernenti l'istituzione e l'ampliamento della cooperazione tecnica. Si dispone a tale scopo di un elenco di criteri fondato sulla legge federale del 1976 e sul modello interno dalla DSA del 1991. Un elemento di valutazione importante affinché la Svizzera decida di assumere un impegno a lungo termine è la situazione politica del Paese in questione, segnatamente il suo impegno di buona gestione del governo (good governance).

La garanzia contro i rischi dell'esportazione è pure di particolare rilievo per i rapporti economici con i Paesi in sviluppo.

La cooperazione economica con il Ruanda è sospesa, quella con il Ghana si è conclusa perché secondo il messaggio del Consiglio federale dell'aprile 1994 i programmi d'adeguamento strutturale hanno raggiunto i propri obiettivi nel settore economico. Nel Kenya, la decisione di abbandonare i programmi è motivata da considerazioni relative alla questione della buona gestione del governo (good governance). Nelle Isole del Capo verde prosegue un piccolo programma, e in Indonesia, Paese che ha raggiunto un alto livello di sviluppo, si prevede di concludere gradualmente l'impegno di cooperazione per trasferirlo al Vietnam. Prima del 1990 sono stati Paesi di concentrazione anche la Tunisia, il Paraguay e il Camerun.

Nel 1992 si sono spesi complessivamente per progetti nei Paesi di concentrazione 456 mio di franchi. Le Tavole 2-3, 2-4 e 2-5 indicano la ripartizione di questa somma per regioni, settori e tipo d'attività.

Tavola 2-3 : Distribuzione dei mezzi per regioni (1992)

Africa	192 mio. fr.
America latina	59,8 mio. fr.
Asia	136 mio. fr.
Europa	4,2 mio. fr.
Non classificabili geograficamente	64,0 mio. fr.

Fonte: Messaggio 1994

Tavola 2-4 : Distribuzione dei mezzi per settori (1992)

Infrastruttura, acqua, energia	80,8 mio. fr.
Agricoltura, allevamento	79,3 mio. fr.
Foresta, ambiente	42,0 mio. fr.
Sanità, alimentazione, popolazione	39,2 mio. fr.
Educazione, formazione, cultura	36,9 mio. fr.
Artigianato, industria, commercio	28,3 mio. fr.
Economia globale, finanze	24,1 mio. fr.
Politica sociale, amministrazione, giustizia	10,7 mio. fr.
Non classificabili, multisettoriali	114,7 mio. fr.

Fonte: Messaggio 1994

Tavola 2-5 : Distribuzione secondo l'organizzazione responsabile dell'esecuzione dell'azione (1992)

Azioni realizzate direttamente	146,2 mio. fr.	32,1%
Azioni realizzate in regia da istituzioni e imprese svizzere	127,3 mio. fr.	27,9%
Contributi a istituzioni svizzere per azioni specifiche	67,2 mio. fr.	14,7%
Contributi a organizzazioni internazionali per azioni specifiche	115,3 mio. fr.	25,3%

Fonte: Messaggio 1994

2.2.4. Indirizzo recente

Alla fine della guerra fredda, i Paesi del Terzo mondo hanno perso buona parte della loro importanza strategica, non essendo più oggetto della lotta per la supremazia politica tra gli Stati dell'Est e quelli dell'Ovest. La nozione stessa di Terzo mondo è diventata incerta. Inversamente a questi sviluppi, ha tuttavia acquistato terreno il riconoscimento dell'interdipendenza universale tra tutti i Paesi e le regioni della Terra.

Questo nuovo modo di pensare si è espresso in una serie di conferenze di ampia tematica che i Governi hanno svolto sinora e prevedono di svolgere ancora su scala mondiale: Vertice dell'infanzia nel 1990, Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo nel 1992, Conferenza internazionale sull'alimentazione nel 1992, Conferenza mondiale sui diritti dell'uomo nel 1993, Terza conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo nel 1994, Vertice mondiale sullo sviluppo sociale nel 1995 e Quarta conferenza mondiale sulle donne nel 1995. Parallelamente questi temi sono trattati sul piano parlamentare (Unione interparlamentare).

La politica svizzera ha reagito a questi cambiamenti. Il Rapporto di sicurezza 90 ha offerto un elenco esauriente dei rischi e delle possibilità che si intravedono alla fine della guerra fredda. In un rapporto pubblicato nel 1993, il Consiglio federale ha riconsiderato i principi direttivi della politica estera svizzera. Questo rapporto è stato discusso in Parlamento al medesimo tempo come il Modello Nord-Sud presentato nel 1994, nel quale il Consiglio federale illustrava la sua politica di sviluppo globale e coerente. La DSA aveva elaborato il proprio modello interno già nel 1991.

Su questi fondamenti poggia quindi il Messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo dell'aprile 1994.

La Svizzera è tra altro fautrice di una forte decentralizzazione del potere, affinché il popolo possa partecipare in maggior misura alle decisioni. In tale contesto è da vedersi anche la promozione del settore privato. La Svizzera s'impegna a favore di migliori possibilità per i Paesi in sviluppo nel commercio internazionale. A questo scopo è necessario tra altro incoraggiare la formazione professionale, la ricerca e la creazione di posti di lavoro. Si accorda inoltre particolare attenzione all'emancipazione dei gruppi svantaggiati della popolazione. Organizzazioni e attività di gruppi di donne dovrebbero promuovere la partecipazione delle donne allo

sviluppo. Un punto centrale è costituito dalla conservazione dell'ambiente e dal miglioramento della situazione ambientale secondo i principi dello sviluppo duraturo e dell'equilibrio demografico. Misure preventive sono inoltre volte ad evitare movimenti migratori verso i Paesi occidentali.

Nei suoi obiettivi per il 1995-1998, la DSA prevede di ricorrere sistematicamente al controllo operativo incentrato sull'obiettivo e al controllo strategico: il primo serve a verificare che si facciano le cose nel modo giusto, il secondo che si facciano le cose giuste.

3. Il Ruanda

3.1. Dati di base (situazione prima della recente crisi)

3.1.1. Situazione geografica

Il Ruanda è uno dei più piccoli Paesi dell'Africa continentale. La sua superficie rappresenta 26 338 km², pari ad appena due terzi del territorio svizzero. Poiché la capitale, Kigali, si trova al centro del Paese, i capoluoghi di prefettura distano meno di 200 km da essa (tranne Cyangugu, situata a 293 km a sud-ovest della capitale).

Il territorio ruandese confina a nord con l'Uganda, ad est con la Tanzania, a sud con il Burundi e ad ovest con lo Zaire. Per cui, il Ruanda si trova, geograficamente parlando, in un'enclave: l'oceano Indiano dista 1 200 km e l'Atlantico 2 200 km. I porti di Dar es-Salaam e Mombasa si trovano, rispettivamente, a 1 750 km e 1 790 km da Kigali.

Il Ruanda si iscrive nella regione dei Grandi Laghi, che comprende pure il Burundi, l'Uganda, la regione situata tra i laghi Vittoria e Tanganyika nella Tanzania e la provincia di Kivu nello Zaire. Questo territorio copre circa 320 000 km² e comprende circa venticinque mio di abitanti.

3.1.2. Strutture geoclimatiche

Nonostante la prossimità all'equatore, il Ruanda gode di una temperatura media annua di 19° C. Il clima mite è dovuto all'altitudine media superiore ai 1 300 metri.

Il rilievo accidentato risulta da movimenti tettonici che lo hanno deformato e sollevato. Esso si suddivide in tre principali elementi distinti. Il primo, costituito dalla cresta spartiacque dei fiumi Zaire e Nilo, si estende da nord verso sud coprendo una distanza di 160 km. L'altitudine varia tra 1 900 e 3 000 metri. La cresta domina il lago Kivu, situato a 1 460 metri di altitudine. Essa si prolunga verso nord-ovest in un rilievo vulcanico, la catena dei Virunga, che culmina a 4 500 metri. Il versante orientale della cresta si unisce all'altopiano centrale, secondo elemento del rilievo ruandese. L'altopiano, costituito da una miriade di colline, si innalza ad oltre 1 500 metri. Si tratta della regione più densamente popolata del Paese; essa racchiude le prefetture di Ruhengeri, Gitarama, Gikongoro e Butare che comprendono oltre la metà della popolazione totale. Terzo ed ultimo elemento, ad est, si stendono le basse terre lacustri, la cui altitudine varia tra 1 000 e 1 500 metri. Queste sono formate perlopiù da superfici piane, da savane e da paludi.

Il clima è estremamente vario. Esso influenza non soltanto la fisionomia del Paese ma anche l'indirizzo agricolo delle regioni. Mentre sugli altipiani cadono in media appena 800 mm di acqua all'anno, sulla cresta Zaire-Nilo si rilevano valori medi pari a 1 500 mm. Due stagioni relativamente secche e due stagioni piovose permettono due raccolti all'anno. Tuttavia, il regime piovoso del Ruanda è contrassegnato da forti irregolarità.

3.1.3. Demografia

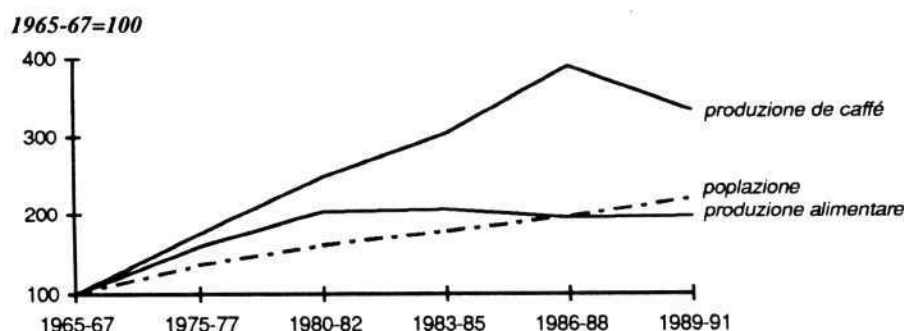
Nel 1992, la popolazione aveva raggiunto 7,282 mio di abitanti, una cifra considerevole per un Paese così piccolo. Pertanto la densità media era di 280 abitanti per km² e addirittura 480 abitanti per km² nelle regioni rurali più popolate. Il tasso di crescita della popolazione era alto; oltre il 3 % tra il 1980 e il 1991. Ciononostante, l'indice sintetico di fertilità (che esprime il numero di bambini partoriti da una donna) è sceso da 8,4 bambini nel 1982 a 6,4 nel 1991. A confronto, e prendendo in considerazione lo stesso periodo, questo indice è passato da 6,3 a 6,2 nello Zaire, è rimasto stabile nell'Uganda, assestandosi intorno a 7,3, mentre in Europa occidentale è di 1,5.

Tabella 3-1: Evoluzione della popolazione

	1960	1970	1982	1992
Popolazione (in mio.)	2,753	3,695	5,471	7,282
Tasso di crescita della popolazione	3,3 %	3,4 %	3,2 %	3 %
Indice sintetico de fertilità	7,3	7,8	8,4	6,2
Densità (ab/km ²)	106	142	210	280

Fonte: Banca mondiale, 1994

Tabella 3-2: Indici di crescita della popolazione e della produzione agricola



Fonti: Banca mondiale, 1991
 FAO, annuari di statistica, 1990-1991
 ONU, annuari di statistica, 1992

Numerosi Ruandesi hanno cercato rifugio nei Paesi limitrofi: i censimenti eseguiti nei campi profughi di questi Paesi sono poco affidabili. La seguente tabella fornisce un'ordine di grandezza:

Tabella 3-3: Ripartizione dei profughi ruandesi per Paese

	1960-1966	1972	1982	1990
Zaire	25 000	23 000	22 000	13 000
Burundi	52 000	42 000	234 000	266 000
Tanzania	14 000	14 000	14 000	22 000
Uganda	70 000	72 000	80 000	82 000
Altri	-	1 000	-	-
Totale	161 000	152 000	350 000	383 000

Fonti: - A. Guichaoua, *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda*, Université de Lille, 1995, pag. 341

- „Dialogue“ n° 145, mars-avril 1991, pag. 39

3.1.4. Civilizzazione e stratificazione etnica

I *Banyarwanda*, abitanti del Ruanda e delle regioni circostanti, costituiscono a tutt'oggi una civiltà uniforme. I Ruandesi parlano una lingua comune, il *Kinyarwanda*. Le loro maniere, gli usi politici e la vita di famiglia sono praticamente uguali per tutti, caratterizzati da un'estrema riservatezza, un intenso controllo emozionale e una cauta sfiducia nei confronti degli estranei. Originariamente, la loro immagine del mondo è quella di un campo di forze ambivalenti, di energie minacciose e protettive, personali e oggettive, dette *imána*.

Solitamente si suddivide la popolazione del Ruanda in tre strati sociali: contadini bantù (Hutu), signori niloti (Tutsi), e i vasai pigmei della foresta tropicale. Questi gruppi sono organizzati secondo un modello sociale, economico e politico tipico della struttura feudale (*ubuhake*) delle civiltà insediate nella regione dei grandi laghi dell'Africa centrale. Amministrazione coloniale, Chiese missionarie e politici dell'indipendenza hanno ammesso come evidente questa descrizione dell'organizzazione sociale, secondo la quale i Tutsi eserciterebbero "per natura" il loro potere sopra gli Hutu.

Il modo di suddividere le etnie causa discussioni più controverse. Ne è un sintomo il divario tra i dati statistici sulla quota degli Hutu e dei Tutsi alla popolazione forniti da enti statali e civili: la divergenza può giungere fino al 9%. Uno dei motivi per queste indicazioni differenti è che il termine in lingua *kinyarwanda* "*ubwoko*", solitamente reso con "etnia", può assumere, a seconda del contesto, significati come "razza", "classe", "corporazione" o "casta". Nulla costringe a preferire la traduzione "etnia" alle altre.

3.1.5. Appartenenza religiosa

Anche nel caso del Ruanda, i rilevamenti operati nell'ambito della sociologia delle religioni e i dati statistici sulla religione sono imprecisi e poco affidabili. La suddivisione consueta in un 70% circa di cristiani (55% cattolici e 15% protestanti di diversa tradizione), 1% di musulmani e un 30% di seguaci delle religioni tradizionali può perciò fornire soltanto un'indicazione approssimativa.

Le stime pubblicate sull'appartenenza religiosa effettiva nel Ruanda differiscono tra loro anche del 15% (9% per l'Islam). Queste divergenze si spiegano soprattutto per tre motivi:

- il fenomeno della "doppia appartenenza", per il quale un abitante del Ruanda può contare come membro di una Chiesa (missionaria) e far parte nel medesimo tempo di una comunità tradizionale di iniziazione (culto *kubandwa*);
- la connessione tra l'insegnamento religioso in vista del battesimo e l'alfabetizzazione, rispettivamente le prospettive professionali, che può oscurare la motivazione religiosa e
- le scelte religiose e le conversioni (ad esempio all'Islam o al cattolicesimo) operate in vista di un avanzamento sociale.

La mentalità ruandese non distingue con nettezza tra l'ambito religioso, l'organizzazione sociale, il potere politico, la tradizione familiare e la vita quotidiana individuale. Secondo la concezione che gli abitanti del Paese hanno di Dio, della natura e degli uomini, tutti questi ambiti sono collegati tra loro. Dappertutto appare l'energia *imàana* che li unisce. Nella personificazione dell'*Imana* assume un aspetto divino. Nelle loro manifestazioni personali e oggettive, queste realtà sono in parte minacciose, in parte protettive. Spesso – soprattutto in caso di catastrofi come fame o guerra – gli avi (*bazimu*) ne sono considerati gli autori. Riti e simboli attivamente sviluppati da guaritori e stregoni influiscono su queste condizioni.

3.1.6. Urbanizzazione e dispersione della popolazione

Il Ruanda è uno dei Paesi meno urbanizzati al mondo. Nel 1991, la popolazione urbana rappresentava l'8 % della popolazione totale. A confronto, per lo stesso anno, questo tasso era del 24 % nel Kenya e del 40 % nello Zaire. Nei Paesi industrializzati, la media raggiunge il 70 %. Dalla fine degli anni settanta, la popolazione urbana è cresciuta meno del 5 % l'anno.

I centri urbani sono poco numerosi e di dimensioni ristrette. Nel 1993, la capitale contava 237 000 abitanti.

Il Ruanda si distingue per la dispersione della popolazione rurale. Il Paese è privo di villaggi: infatti ogni famiglia si insedia in mezzo ai propri campi oppure sulle pendici di una collina senza cercare un contatto coi vicini. Gli unici addensamenti rurali corrispondono a centri amministrativi, commerciali o religiosi.

Tabella 3-4: Evoluzione della popolazione rurale ed urbana

	1971	1982	1988	1992
Popolazione urbana	130 000	300 000	470 000	580 000
Popolazione rurale (in mio.)	3,691	5,171	6,046	6,702
Popolazione totale (in mio.)	3,821	5,471	6,516	7,282

Fonte: Banca mondiale e FMI

3.1.7 Istruzione e sanità

Le scuole sono amministrate dallo Stato e da missioni cristiane. La scuola elementare è obbligatoria, però, nel 1990, il tasso di scolarizzazione era del 67 %. Il tasso relativo alla scuola media era appena del 7 %. Esiste nel Ruanda una università il cui campus principale si trova a Butare.

La quota di bilancio destinata alla pubblica istruzione era importante: il 25 % per il periodo 1980 - 1986.

Dall'indipendenza, il tasso di alfabetizzazione è aumentato in modo regolare. Tuttavia, nel 1992, il numero di analfabeti fra la popolazione adulta era pari a 1,7 mio, due terzi dei quali erano donne.

Dopo il 1985, i servizi sanitari coprivano l'insieme del Paese e il loro livello era ritenuto elevato secondo i criteri africani; l'80 % della popolazione poteva accedere ai servizi sanitari (rispetto al 26 % nello Zaire, al 45 % nell'Uganda e al 56 % nel Kenya).

Tabella 3-5: Istruzione

	1970	1980	1990
Elementare:			
personale insegnante	7 025	11 912	19 183
alunni	419 059	704 924	1 100 437
- di cui alunne	184 877	337 625	547 689
Secondario:			
personale insegnante	770	1 454	2 802
alunni	10 259	20 672	70 400
- di cui alunne	3 387	9 602	30 523
Superiore:			
personale docente	96	240	646 *
studenti	571	1 243	3 389 *
- di cui studentesse	53	122	639 *
- di cui studenti all'università	411	920	2 489 *

* anno 1989

Fonte: UNESCO

3.1.8. Strutture politiche

Dall'indipendenza, il Paese è suddiviso in undici prefetture, ognuna delle quali viene amministrata da un prefetto. A loro volta, le prefetture si suddividono in 143 comuni e municipalità amministrati da borgomastri, assistiti da un consiglio eletto. I prefetti e i borgomastri vengono nominati dal governo centrale. All'interno dei comuni, ogni famiglia costituisce una cellula (in media, un centinaio di nuclei familiari), ognuna di queste integrate in un settore.

Poiché gli insediamenti sono assai dispersi, la maggior parte di tali suddivisioni - segnatamente i settori e le cellule - sono prive di un centro vero e proprio, nonostante l'elevato numero di persone interessate.

3.1.9. Mezzi di comunicazione interna

Il Ruanda non possiede una rete ferroviaria: l'unico mezzo di comunicazione è costituito dalla strada. Nel 1991, il Paese annoverava quasi 12 500 km di strade e piste. Le strade nazionali totalizzavano 2 300 km, di cui la metà asfaltati. Ogni capoluogo di prefettura, tranne Kibuye, era collegato alla rete nazionale da una strada asfaltata.

Il parco autoveicoli del Ruanda - tre veicoli per ogni mille abitanti - era modesto: all'inizio degli anni novanta, 20 000 veicoli, principalmente utilitari, e 6 000 motociclette circolavano sulla rete stradale.

3.1.10. Dati economici (anteriori al 1990)

I dati economici utilizzati in questo rapporto provengono in prevalenza da fonti nazionali e da organizzazioni internazionali.

3.1.10.1. Prodotto nazionale lordo e ripartizione per settore

Il prodotto nazionale lordo (PNL) pro capite era uno dei più bassi al mondo. L'aumento della popolazione ha avuto l'effetto di limitarne la crescita.

L'agricoltura rappresentava il 40 % del prodotto interno lordo e dava lavoro ad oltre il 90 % della popolazione attiva. Le più importanti colture per uso alimentare erano la banana, il fagiolo, la patata dolce, la manioca e il sorgo (o saggina). Per quanto riguarda le colture destinate all'esportazione, il caffè e il tè rappresentavano dal 75 all'85 % dei proventi delle esportazioni.

Nel 1984, le aziende agricole a conduzione familiare rappresentavano una superficie media pari a 1,2 ha, però nelle zone più popolate questa era di appena mezzo ettaro.

L'industria rappresentava il 23 % del prodotto interno lordo. Il settore manifatturiero consisteva essenzialmente in industrie agroalimentari su piccola scala.

I servizi rappresentavano il 40 % del prodotto interno lordo. Essi includevano innanzi tutto il commercio, segnatamente dei beni agricoli, e le amministrazioni pubbliche.

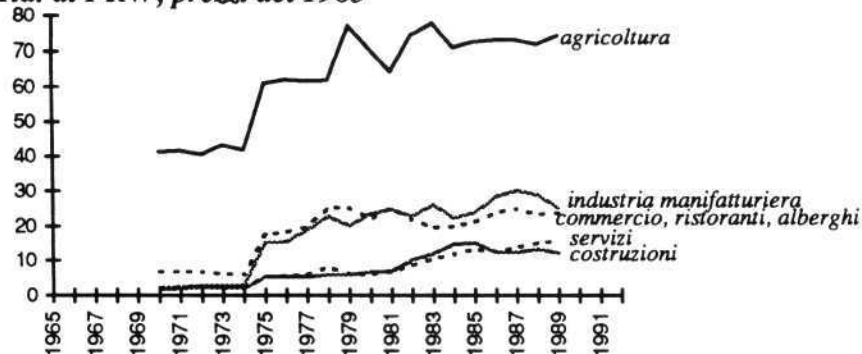
Tabella 3-6: Prodotto interno lordo (PIL) e ripartizione per settori

	1966	1971	1976	1981	1986	1990
PIL ai prezzi di mercato in mia. di FRW, prezzi costanti del 1987	...	89,08	102,35	154,69	172,59	159,12
Quota dell'agricoltura nel PIL (%)	75	43	49	41	37	38
Quota dell'industria nel PIL (%)	7	...	19	21	24	22
Quota dei servizi nel PIL (%)	18	...	32	38	39	40

Fonte: Banca mondiale, Tabelle mondiali

Tabella 3-7: Prodotto interno lordo per settore

Mia. di FRW, prezzi del 1985



Fonte: ONU, Conti economici nazionali

3.1.10.2. Tasso di cambio

Quando è stata creata la Banca nazionale del Ruanda (nell'aprile 1964), il tasso di cambio è stato fissato a un franco ruandese (FRW) per un franco belga. Nel 1966, il governo ruandese ha svalutato la sua moneta del 100 %. Dopo l'abbandono, nel 1971, dei tassi di cambio fissi, dal 1974, il franco ruandese è stato agganciato al dollaro con la parità di 92,84 FRW per un dollaro. A causa del rialzo del dollaro, nel settembre 1983, esso è stato agganciato al DSP (unità di conto del Fondo monetario internazionale). Dal settembre 1983 all'ottobre 1990, un DSP veniva quotato 102,71 FRW. Nel novembre 1990, il franco ruandese è stato svalutato del 40 %. Una seconda svalutazione del 15 % è sopraggiunta nel giugno 1992 e il DSP è stato quotato 201,39 FRW. Dal marzo 1995, la moneta è fluttuante.

Tabella 3-8: Tassi di cambio

	1963-65	1966-70	1971-72	1973	1974-82	1983	1984	1985	1986
FRW, per 1 Frs.	11,43	22,9	24,1	26,6	42,7	44,94	42,63	41,21	48,71
FRW, per 1 \$	50	100	96	84,05	92,84	94,34	100,17	101,26	87,64

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Ott. 1995
FRW, per 1 Frs.	53,43	52,24	48,88	59,45	87,26	94	98	104	193
FRW, per 1 \$	79,67	76,45	79,98	82,6	125,14	123	145	142	220

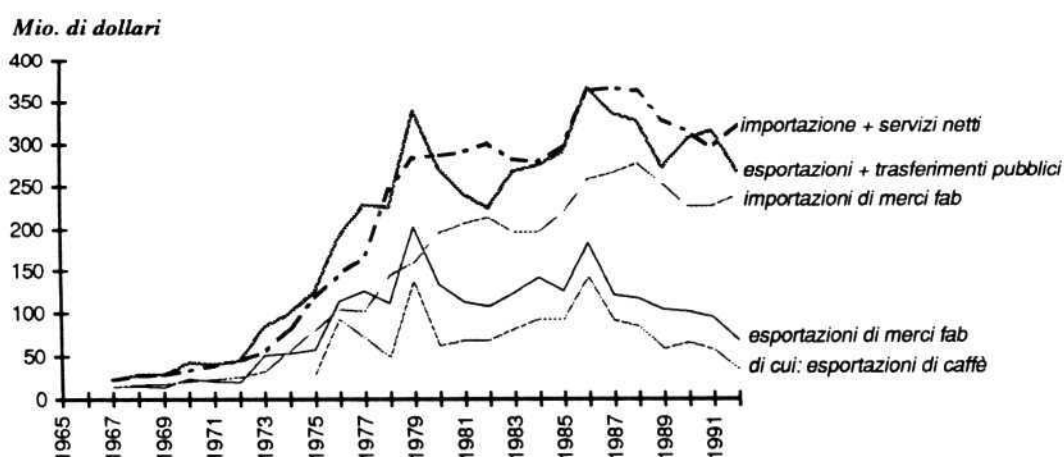
Fonte: FMI, SBS

3.1.10.3. Bilancia dei pagamenti

Le esportazioni del Ruanda sono sempre state fortemente dipendenti dal caffè. Queste hanno conosciuto una tendenza al rialzo fino al 1979, in seguito hanno subito forti fluttuazioni dovute all'evoluzione delle quotazioni del caffè. Le importazioni sono aumentate in modo costante, provocando così, dal 1980, uno squilibrio crescente della bilancia commerciale.

La bilancia dei servizi è largamente deficitaria. Le importazioni di servizi rappresentano oltre la metà del valore delle importazioni di merci.

La bilancia dei capitali è sempre stata fortemente in attivo. Ciò si spiega con l'entità dell'aiuto estero destinato al Ruanda.

Tabella 3-9: Bilancia dei pagamenti

Fonti: FMI, Statistiche finanziarie internazionali
 Statistica relativa alla bilancia dei pagamenti

3.1.10.4. Debito

Il debito estero del Ruanda è rimasto assai modesto fino all'inizio degli anni Ottanta. Da due mio di dollari nel 1971, esso è salito a 48 mio nel 1976 e a 190 mio nel 1980. Dal 1984, esso ha subito un forte rialzo e il servizio del debito è diventato molto oneroso.

Il debito interno dello Stato ruandese, modesto fino all'inizio degli anni Ottanta, è aumentato da 940 mio di FRW nel 1980, a 25 miliardi di FRW nel 1990 e a 36 miliardi nel 1992 (pari a 383 mio di Fr.s).

Tabella 3-10: Debito estero e servizio del debito, in mio di dollari

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Debito a lungo termine	268	331	431	575	626	670	759	845
Debito a breve termine	52	49	28	52	52	49	52	37
Debito totale	320	380	459	627	678	719	811	882
Servizio del debito	24	27	22	26	29	39	38	36

Fonte: OCSE, Finanziamento e debito estero dei Paesi, Studio 1992

3.2. Breve storia del Ruanda

3.2.1. Fino all'indipendenza nel 1962

Non esistono documenti scritti sulla storia del Ruanda prima della colonizzazione tedesca. In questo cenno storico non tratteremo delle diverse teorie sull'insediamento del Paese e la convivenza dei diversi gruppi della popolazione durante i secoli precedenti. Questo tema andrebbe oltre i limiti del presente rapporto e non servirebbe a chiarire la questione posta al gruppo di studio. Punto di partenza della nostra descrizione è perciò la situazione cui i Tedeschi si trovarono confrontati all'inizio della colonizzazione. L'organizzazione del potere che esisteva allora nella regione si era ormai affermata da secoli. Nei territori che oggi costituiscono gli Stati del Ruanda e del Burundi, i Tutsi, un'aristocrazia proprietaria di terre e di bestiame, avevano istituito un sistema feudale e dominavano gli Hutu, popolazione contadina numericamente assai più numerosa.

Lo strato dominante dei Tutsi esercitava il controllo sulla vita religiosa, la monarchia e l'allevamento. A sostegno della loro posizione predominante, la tradizione orale dichiarava i Tutsi superiori per nascita e la loro dominanza volere di Dio. Il re (*Mwami*) stava a capo di quest'ordine sociale. Malgrado le loro posizioni differenti, i due gruppi della popolazione erano uniti. Tutsi e Hutu vivevano insieme, parlavano la stessa lingua e avevano sviluppato la medesima cultura. Fino al momento della colonizzazione questa forma di convivenza rimase invariata. Obblighi

reciproci, una chiara definizione della responsabilità dei potenti e la mobilità sociale che consentiva agli Hutu di assurgere al rango di Tutsi acquistando bestiame avevano contribuito a conservare le strutture sociali.

Nel 1885, durante la Conferenza di Berlino, le potenze coloniali stipularono la ripartizione dell'Africa. Soltanto cinque anni più tardi si decise l'appartenenza del Ruanda. Nel 1890, con il Trattato di Helgoland-Zanzibar, la Gran Bretagna riconobbe il Ruanda come parte dell'Africa orientale tedesca. Nel 1916 il Ruanda e il Burundi furono attribuiti al Belgio che dal 1920 al 1946 amministrò il Paese per mandato della Società delle Nazioni e dal 1946 ne assunse l'amministrazione fiduciaria per le Nazioni Unite fino al 1962, quando il Ruanda divenne indipendente.

I colonizzatori tedeschi furono i primi, intorno al 1890, a osservare il tipo di convivenza tra Tutsi e Hutu; riconobbero il dominio dei Tutsi e lo motivarono con una teoria discutibile sull'origine dei popoli. Descrissero i Tutsi come successori di un'élite niloto-camitica altamente intelligente. Questa teoria servì loro da giustificazione ideologica per la decisione di controllare il Ruanda e il Burundi secondo il principio del "governo indiretto" ossia per l'intermediario della monarchia tutsi. Per parecchi aspetti, questo era il metodo più pratico; permetteva segnatamente di ridurre le spese amministrative e quindi i costi in generale. I due Paesi figuravano allora come Stato unico con il nome di Ruanda-Urundi.

L'amministrazione coloniale tedesca e, dopo la prima guerra mondiale, quella belga distrussero gradualmente il senso d'appartenenza di tutti i Ruandesi a una sola nazione civile e la vitalità dell'ordinamento sociale. La deformazione delle differenze sociali esistenti e la loro trasformazione in un tipo di differenziamento etnico causò tensioni crescenti tra i Tutsi e gli Hutu. Sotto l'influsso delle teorie sociali allora dominanti in Europa, i colonizzatori tedeschi e belgi attribuirono cause etniche alla differenziazione sociale.

Quando, nel 1910, nel Nordovest del Paese all'ultimo re locale hutu si sostituì un Tutsi, il popolo insorse. Questo sollevamento fu tuttavia soppresso con la forza militare dalla potenza coloniale tedesca. I Belgi, dal canto loro, introdussero il lavoro forzato che gli Hutu dovevano prestare senza remunerazione sotto la sorveglianza dei Tutsi. Determinando le quote dei due gruppi della popolazione (85% Hutu e 14% Tutsi, mentre il rimanente 1% era costituito dalla popolazione indigena dei Twa), l'amministrazione coloniale compì un ulteriore passo verso la loro segregazione. Tutti gli abitanti ricevettero carte d'identità, nelle quali si indicava la loro appartenenza etnica a seconda che possedessero più o meno di dieci mucche. Soltanto i Tutsi avevano accesso all'istruzione, e anche le funzioni all'interno dell'amministrazione coloniale erano riservate alla minoranza dominante. Sempre più, la maggioranza Hutu assunse il ruolo di una classe sottomessa e sfruttata in permanenza, senza accesso alle strutture del potere nel loro proprio Paese.

Dopo la seconda guerra mondiale, il Ruanda divenne territorio sotto amministrazione fiduciaria delle Nazioni Unite. Dal 1950 l'ONU esercitò pressioni crescenti sul Belgio affinché eliminasse le ingiustizie sociali. L'amministrazione coloniale ammise gli errori della struttura di dominio che aveva incoraggiato, in particolare per quanto riguardava la distribuzione del suolo e lo sfruttamento degli Hutu. Simultaneamente si giunse a riconoscere che il regime minoritario tutsi era

ormai inammissibile. Diverse riforme, tra cui in particolare il tentativo di colmare il ritardo nell'istruzione degli Hutu e di inserirli a tempi forzati nell'amministrazione, deteriorarono i rapporti del Belgio con il *Mwami* e l'aristocrazia tutsi dominante. Il divario tra il desiderio d'influsso e di riconoscimento degli Hutu e le pretese dei Tutsi a quel che possedevano continuò a crescere e il dialogo tra le etnie si fece sempre più difficile.

3.2.2. Dall'indipendenza alla guerra (1962 a 1990)

a) La Prima Repubblica

Tra il 1959 e il 1961, il Partito d'emancipazione degli Hutu (Parti Mouvement de l'Emancipation Hutu, *Parmehutu*), spodestò la classe dirigente dei Tutsi. Nel 1961 abolì la monarchia e proclamò la repubblica, causando la prima fuga di massa. Il 1° luglio 1962, l'ONU separò il Ruanda dal Burundi e lo ammise all'indipendenza a tre condizioni:

- ritorno e reintegrazione dei profughi;
- formazione di un governo d'unione nazionale e
- ritiro dell'esercito belga.

Mentre l'integrazione dei profughi era destinata a diventare un problema irrisolto della società ruandese e degli Stati circostanti per i decenni futuri, l'esercito belga si ritirò dal Paese indipendente, lasciando tuttavia consulenti e istruttori militari per la formazione di un esercito ruandese. Il leader del *Parmehutu*, Grégoire Kayibanda, fu il primo capo del governo d'unione del Ruanda indipendente, con il titolo di Presidente.

Il processo d'emancipazione degli Hutu sfuggì ben presto ad ogni controllo. L'epoca della Prima Repubblica fu caratterizzata da frequenti scontri etnici. Nel 1963, migliaia di Tutsi ancora rimasti nel Paese furono uccisi perché Tutsi in esilio avevano invaso il Ruanda con le armi. Da allora, i Tutsi furono esclusi dal processo di decisione politica nel Paese; fu anche la fine del sistema multipartitico che l'ONU aveva posto come condizione. I contadini approfittarono dell'occasione per ripartire tra loro terre e bestiame sino ad allora in mano a signori tutsi.

Nel 1966/67, dopo un attacco di milizie tutsi nella regione di frontiera tra il Ruanda e il Burundi, i Tutsi rimasti nel Paese furono nuovamente oggetto di attacchi e molti di loro cercarono di fuggire all'estero. Questa fuga di quella che una volta era stata la classe dominante aveva motivi prettamente etnici. L'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati constatò che oltre 150 000 cittadini del Ruanda erano fuggiti nei Paesi circostanti.

Dopo nuove sommosse, il governo della Prima Repubblica fu spodestato con un colpo di Stato. Kayibanda non era riuscito a superare la scissione del popolo ruandese. Favorendo la sua regione d'origine nel Nord del Paese, aveva inoltre danneggiato l'equilibrio tra le regioni.

b) La Seconda Repubblica

Quando assunse il potere, il governo della Seconda Repubblica proclamò un programma di riconciliazione nazionale il cui elemento principale era costituito da un sistema di quote teso a risolvere il conflitto etnico. Si attribuì ai Tutsi un contingente proporzionale alla loro parte della popolazione (in quel momento circa il 10%) per l'accesso a scuole secondarie e università, all'esercito e al mercato del lavoro sotto controllo statale.

Negli anni successivi non si riuscì tuttavia a superare l'antagonismo tra i due gruppi della popolazione e la delusione e frustrazione dei Tutsi di fronte al perseverare della discriminazione sociale e politica crebbe. Malgrado queste tensioni, non si può tuttavia parlare di scontri propriamente detti tra i due gruppi della popolazione nel periodo dal 1973 al 1990.

Un altro problema era costituito dal fatto che il governo continuava a favorire il Nord del Paese rispetto al Sud. Sebbene, entrando in carica, il presidente Habyarimana avesse promesso di porre fine a questa divisione di fatto del Ruanda tra Nord e Sud, si continuava a favoreggiare il Nord. Trattandosi della distribuzione delle risorse, dell'accesso all'istruzione o della rappresentazione in seno al governo e nelle aziende dello Stato, la regione d'origine di Habyarimana ottenne più di quanto le spettasse proporzionalmente alla popolazione.

Il declino del governo Habyarimana prese inizio verso la metà degli anni Ottanta. Fino a quel momento, le esportazioni di caffè avevano consentito di mantenere una politica economica stabile e una bilancia dei pagamenti equilibrata. Dopo il 1987, il crollo del prezzo del caffè sul mercato mondiale e il rallentamento della crescita economica per motivi strutturali (n. 5.1.2.a) misero un termine a questa situazione. Simultaneamente, la corruzione si fece più intensa nei gruppi familiari, economici e politici vicini al presidente, pur restando piuttosto al di sotto della media degli altri Paesi africani.

3.2.3. Sviluppi recenti

Alla fine della guerra fredda, gli Stati occidentali hanno cominciato a mostrarsi più severi nei confronti dei Paesi africani che non rispondevano alle loro esigenze di buona gestione del governo (good governance). Durante il conflitto Est-Ovest, il desiderio di mantenere l'Africa nella propria sfera d'influenza e di non spingerla tra le braccia dell'Unione Sovietica con critiche troppo dirette e troppo severe li aveva indotti ad assumere un atteggiamento più cauto e riservato. Nel luglio del 1990, il presidente Habyarimana, cedendo alla pressione internazionale e nazionale, annunciò che avrebbe immediatamente istituito un sistema multipartitico (sul piano legislativo questo progetto è stato attuato un anno più tardi). Questo tentativo di pacificazione non ha tuttavia calmato la situazione, anzi ha destabilizzato ulteriormente la situazione politica interna. La libertà di stampa è stata sfruttata e abusata senza ritegno e la maggioranza dei partiti non disponeva di programmi chiari.

Durante questa difficilissima fase di riorientamento, nell'ottobre dello stesso anno, il Front patriotique rwandais (FPR) lanciò dall'Uganda un attacco contro il Nord del

Paese. Queste truppe armate erano costituite in prevalenza da giovani Tutsi, ma nei loro ranghi si trovavano anche noti opposenti della Seconda Repubblica reclutati tra gli Hutu dell'opposizione. Questi accusavano il regime di Habyarimana di corruzione e domandavano una democrazia funzionante. Con l'aiuto di truppe francesi, belghe e zairesi, il governo riuscì a respingere il FPR in Uganda, senza tuttavia distruggerne la forza militare.

Quest'attacco di sorpresa proprio nel momento in cui il presidente Habyarimana aveva compiuto i primi passi verso la democrazia porta a concludere che il FPR non era allora veramente interessato a una soluzione pacifica dei problemi. Riferendosi a quanto è avvenuto più tardi, un interlocutore del gruppo di studio riassume perciò in una frase quel che altri hanno detto con parole analoghe: "Ritengo personalmente che il FPR porti una responsabilità politica e morale nella logica del genocidio".

Visti i successi del FPR e la crescente pressione internazionale, Habyarimana decise di cercare una soluzione alla questione dei profughi. Nella Dichiarazione di Dar es Salaam, risultata dalle trattative con i presidenti dei Paesi vicini, l'Organizzazione dell'unità africana (OUA) e l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), si offrì ai profughi ruandesi la scelta tra le possibilità di ritornare nel Ruanda, di restare in esilio mantenendo la cittadinanza ruandese e di assumere la cittadinanza del Paese d'esilio. I colloqui proseguirono quindi ad Arusha (Tanzania). Il loro tema principale era l'aspetto che la riforma politica in Ruanda doveva assumere come fondamento per la reintegrazione dei profughi e un cessate il fuoco duraturo con il FPR. Quest'accordo fu concluso e firmato il 4 agosto 1993 dal presidente Habyarimana e dal capo del FPR Alexis Kanyarengwe (n. 5.2).

L'accordo prevedeva tra altro l'elezione di un parlamento nel 1995. Nel 1991/92 si era già introdotto il multipartitismo. Tuttavia il partito di governo, il MRND di Habyarimana non aveva perso nulla della sua posizione dominante.

Complessivamente, si può ritenere che la comunità internazionale abbia riposto fiducia nell'accordo di Arusha in quanto logico ed equilibrato. Ha sperato che la difficile situazione del Paese potesse infine trovare una soluzione. Ma ha trascurato la fragilità dell'accordo. Le violazioni dei diritti dell'uomo intervenute nel frattempo non davano adito a grande ottimismo. Nel corso del 1993, l'opinione pubblica mondiale è venuta a sapere che tra il 1990 e il 1993 erano stati torturati e assassinati migliaia di Tutsi e Hutu all'opposizione. Anche il FPR è stato accusato di aver violato i diritti dell'uomo. E' stata segnatamente rivelata la funzione delle milizie di partito, che avevano in certo qual modo privatizzato gli orrori tenendone apparentemente lontano il governo. Queste milizie erano state fondate in ambienti vicini al governo e ai suoi alleati. Anche il rafforzamento dell'esercito del governo da 7000 membri appena nel 1990 a 30 000 nel 1992, probabilmente motivato dalla paura della forza d'urto del FPR, non prometteva nulla di buono.

Nell'ottobre del 1993, l'ONU ha mandato simultaneamente una missione di assistenza e truppe nel Ruanda, ma non è stata in grado di porre fine ai disordini interni del Paese. La stampa e la radio hanno accresciuto l'insicurezza generale con invettive piene d'odio dirette contro i Tutsi e gli Hutu dell'opposizione. Le aggressioni si rivolgevano anche contro "Arusha" e quindi contro tutti gli Hutu moderati, che assumevano un atteggiamento positivo rispetto all'accordo. La spirale

della violenza è proseguita nonostante la presenza dell'ONU (2500 persone provenienti da 24 Paesi).

Il 6 aprile 1994, l'aereo nel quale viaggiavano il presidente Habyarimana e il presidente del Burundi Ntaryamira fu colpito mentre stava per atterrare a Kigali e precipitò. Nelle ore che seguirono la sciagura aerea, incominciarono a Kigali i massacri di cui sarebbero caduti vittime entro l'8 aprile importanti personalità politiche d'opposizione e centinaia di Tutsi, resi responsabili dell'attentato.

In seguito allo scoppio della violenza, unità del FPR penetrarono nella regione smilitarizzata a nord del Paese. Il governo ad interim instaurato nel frattempo, la cui legittimità era stata contestata dal FPR, lasciò la capitale l'11 aprile in direzione di Gitarama.

Reagendo all'uccisione di dieci soldati belgi durante le prime ore del massacro, il governo del Belgio decise di ritirare i soldati rimanenti, anch'essi minacciati. In seguito all'annuncio di tale decisione, la presenza delle truppe dell'ONU, ora impegnate a evacuare dal Ruanda i cittadini stranieri, fu messa in discussione in generale. Con la risoluzione 912 del 21 aprile, l'ONU ridusse il suo impegno a 270 persone. Nel Ruanda questo segnale fu interpretato come ammissione dell'incapacità di proteggere i cittadini ruandesi fuori da Kigali. Il genocidio nelle zone rurali poteva quindi svolgersi senza impedimenti.

A cominciare dal 12 aprile, dopo che a Kigali erano già state assassinate circa diecimila persone, opere assistenziali e giornalisti iniziarono a riferire di uccisioni in massa di Tutsi nella parte del Paese ancora controllata dal governo ad interim. Gli autori degli assassinii erano giunti alla conclusione di poter garantire la sopravvivenza degli Hutu soltanto sterminando tutti i Tutsi non soltanto in seguito alla propaganda della RTLM (Radio/Télévision Libre des Mille Collines); anche parecchi intellettuali hutu avevano esortato al massacro.

Dopo l'avanzata militare del FPR che conquistò la capitale il 4 luglio, il governo ad interim si rifugiò a metà luglio nello Zaire, da dove minacciò di morte tutti i Ruandesi che non l'avrebbero seguito. Il 17 luglio, il FPR nominò Pasteur Bizimungu presidente della Repubblica del Ruanda ed esortò tutti i Ruandesi a tornare dall'esilio.

Secondo stime dell'ONU, entro la fine di settembre oltre due milioni di Hutu sono fuggiti nei Paesi circostanti: Zaire (1,3 milioni), Tanzania (500 000) e Burundi (270 000).

Durante lo stesso periodo e sempre secondo stime dell'ONU, il massacro è costato la vita a quasi un milione di persone.

3.3 Crescita economica dal 1962 al 1988

Dopo l'indipendenza e durante 25 anni, il Paese conobbe una crescita sostenuta. Poi sopraggiunse una grave crisi: dopo alcuni anni di difficoltà, essa si è dichiarata nel 1989. I drammatici eventi che si sono svolti dal 1990 hanno impedito il risanamento economico.

3.3.1. Situazione al momento dell'indipendenza (1962)

Al momento dell'indipendenza, il Paese era prevalentemente agricolo e rurale. È stato considerato dai Tedeschi come un serbatoio di mano d'opera per l'Africa Orientale. I Belgi hanno sviluppato qualche industria a Bujumbura per il Ruanda-Burundi dove, nel 1960, su 152 società, soltanto 24 erano impiantate nel Ruanda. L'industria era praticamente assente dal Ruanda.

La rivoluzione del 1959 eliminò il regime feudale e permise una redistribuzione delle terre e lo sviluppo dell'agricoltura. Oltre il 90 % della popolazione viveva dell'agricoltura, che forniva il 70 % del prodotto nazionale. Quasi il 75 % dei prodotti alimentari veniva consumato sul posto, il resto era oggetto principalmente di scambi a livello locale.

Accanto all'economia di autosufficienza, la coltivazione del caffè assunse una certa importanza; tuttavia, imposta dal potere coloniale, essa subì una flessione dopo l'indipendenza per poi riprendersi alcuni anni più tardi. Alcune miniere, segnatamente di stagno, erano sfruttate in modo assai artigianale. Il crollo delle quotazioni mondiali del 1984 segnerà una battuta d'arresto delle esportazioni minerarie.

L'urbanizzazione era molto scarsa (0,9 % nel 1953/1954) e resterà tale, poiché la legge limitava gli spostamenti interni di popolazione. Al momento dell'indipendenza, Kigali, che contava 3 000 abitanti nel 1955, era ancora un grosso villaggio. L'infrastruttura era ancora carente tanto sul piano delle costruzioni che su quello delle istituzioni e dell'organizzazione.

A causa della mancanza di formazione e degli spostamenti che seguirono la rivoluzione sociale del 1959, nel Ruanda, i dirigenti erano pressoché assenti.

In un Paese caratterizzato dall'autosussistenza e in cui le comunicazioni erano difficili, i commercianti, perlopiù stranieri, gestivano movimenti di scambi poco importanti, però realizzavano margini di guadagno più che sufficienti, mantenendo prezzi alti. Il livello di reddito del Ruanda è uno dei più bassi al mondo.

3.3.2. Fattori dell'espansione economica

Durante i due decenni consecutivi all'indipendenza, l'espansione economica del Ruanda è stata spesso citata ad esempio.

Anche se, statisticamente, la crescita è stata relativamente costante e ha coinvolto tutta l'economia, in realtà, alcuni processi di sviluppo non sono concretamente integrati.

Quattro fattori principali hanno determinato ciascuno un discreto sviluppo:

- la lotta per la sussistenza
- la dinamica delle esportazioni
- gli aiuti esteri
- la politica governativa

a) La lotta per la sussistenza deriva dal ritmo sostenuto della crescita demografica. La popolazione è passata da 2,9 mio al momento dell'indipendenza, a 7,2 mio a fine 1993 nonostante un numero elevato di emigranti che hanno lasciato il Paese per motivi economici o politici. La lotta per la sussistenza è stata combattuta soprattutto dai contadini, appoggiati saltuariamente nei loro sforzi dal governo, dalle Chiese o dalla cooperazione estera.

b) La dinamica delle esportazioni è una conseguenza degli sforzi intrapresi dal Belgio sin dal 1921 per avviare, con una certa coercizione, coltivazioni di prodotti destinati all'esportazione. Le esportazioni di caffè si sono sviluppate negli anni trenta, assieme a quelle di cotone, di piretro e di china. Quando è arrivata l'indipendenza, le esportazioni hanno subito un calo. Tuttavia, il caffè era troppo integrato nell'equilibrio economico rurale per non riacquistare la sua importanza; in seguito, le esportazioni di tè hanno conosciuto la stessa ripresa.

L'espansione delle miniere ha registrato alti e bassi durante i primi due decenni successivi all'indipendenza.

c) Gli aiuti esteri provengono da organizzazioni finanziarie internazionali, da cooperazioni nazionali e da organizzazioni non governative (perlopiù da Chiese). Mentre alcuni aiuti hanno contribuito, durante i primi anni, al funzionamento di scuole, ospedali e persino dell'amministrazione, essi sono stati indirizzati essenzialmente verso l'assistenza tecnica (esperti stranieri) e gli investimenti. I contributi esteri hanno prodotto due effetti:

- da una parte, hanno incrementato la capacità produttiva dell'economia ruandese,
- dall'altra, ma in modo più tangibile, essi hanno determinato un afflusso di valute e una redistribuzione dei redditi.

Allorché il primo effetto è spesso incerto (si pensi ad esempio, all'impatto di nuove strade sulle attività produttive), il secondo si avverte immediatamente.

L'ammontare totale dell'aiuto estero - inferiore a 20 mio di dollari all'anno prima del 1970 - è salito da 60 a 100 mio fra il 1975 e il 1980, fino a raggiungere un massimo di 150 mio prima dello scoppio della guerra e il suo corollario di aiuti urgenti. L'aumento è stato particolarmente forte durante la seconda metà degli anni settanta, quando le cooperazioni erano particolarmente attive nel Ruanda per i motivi evidenziati nel n. 4.1. Durante lo stesso periodo, l'aiuto estero ha raggiunto un volume pari al valore totale delle esportazioni, oppure equivalente alle entrate correnti dello Stato. Le spese relative agli investimenti e all'aiuto tecnico costituiscono fonti di reddito che generano redditi a cascata perlopiù nell'economia urbana. Per contro, l'aiuto diminuisce lo stimolo a produrre fornendo i mezzi per importare.

d) La politica governativa doveva svolgere un ruolo decisivo fin dall'indipendenza. In un'economia appena monetizzata, praticamente priva di industrie, in balia di commercianti stranieri e senza strutture organizzative, il governo aveva il dovere di:

- creare le istituzioni necessarie (sistema politico, valutario, bancario, servizi pubblici),

- appoggiare l'avvio degli sviluppi sopra menzionati,
- intervenire direttamente in caso di debolezza degli altri attori dello sviluppo,
- assumere la coerenza delle azioni avviate allo scopo di stimolare la dinamica di sviluppo,
- realizzare le infrastrutture necessarie nell'ambito sanitario e dell'istruzione e assicurarne il loro funzionamento.

Tuttavia, la politica governativa è stata ostacolata dalla carenza di risorse umane e materiali. Il ruolo dello Stato nello sviluppo si è concretizzato principalmente:

- nelle politiche finanziarie e monetarie drastiche e nell'organizzazione rigorosa dei servizi, che hanno attirato le cooperazioni estere e agevolato la realizzazione delle infrastrutture,
- negli investimenti industriali relativamente importanti sin dal secondo Piano,
- negli interventi puntuali a favore dell'agricoltura,
- nel prosciugamento dei redditi monetari dell'agricoltura per finanziare un'economia urbana e moderna embrionale.

3.3.3. Vie di espansione economica

I fattori di espansione sopraindicati hanno determinato tre sviluppi principali:

- l'estensione delle colture per uso alimentare e lo sviluppo dell'artigianato rurale,
- lo sviluppo delle coltivazioni di prodotti destinati all'esportazione e della trasformazione industriale di tali prodotti,
- lo sviluppo di un limitato settore urbano amministrativo, commerciale e industriale.

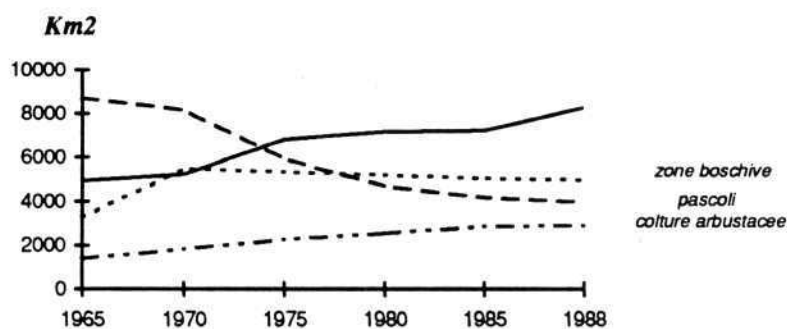
3.3.3.1. Estensione delle colture per uso alimentare e sviluppo dell'artigianato rurale

L'equilibrio tra la popolazione e la sussistenza, un tempo mantenuto dalle malattie, dalla siccità e dalle carestie, è stato compromesso sin dagli anni cinquanta. La crescita demografica ha rappresentato una sfida continua per la produzione agricola. Dal 3,1 % l'anno fra il 1965 e il 1973, essa è salita al 3,4% dal 1973 al 1980 e ha raggiunto il 3,3 % dal 1980 al 1988. Se, fin dall'indipendenza, il governo si è fissato quale obiettivo prioritario l'autosufficienza alimentare, i provvedimenti avviati (studi sulle colture per uso alimentare, formazione di maestri-agricoltori, pianificazione rurale, creazione di un ceto rurale) hanno avuto solo effetti circoscritti rispetto all'iniziativa e all'ingegno dei contadini. Per esempio, nel 1986, lo Stato ha assegnato all'agricoltura il 6 % delle spese totali, però l'80 % di questa somma è stato destinato a lavori d'infrastruttura e al funzionamento dei servizi. Nel 1988, il 34 % dei crediti bancari sono andati all'agricoltura, però i nove decimi di questi crediti

sono serviti a finanziare la commercializzazione del caffè. Dal 1966 al 1982, la produzione per uso alimentare è cresciuta al ritmo del 4,7 % l'anno per, assestarsi in seguito.

In realtà, lo sviluppo dell'economia rurale dal 1962 al 1988, ha modificato poco a nulla le strutture. Sia gli utensili da lavoro che le tecnologie sono rimasti pressoché immutati. Il diffondersi di nuove coltivazioni (manioca, patate, riso, soia) ha permesso di incrementare leggermente la produzione e di migliorare l'equilibrio alimentare. Tuttavia, è stato possibile mantenere l'equilibrio alimentare sostanzialmente grazie allo sviluppo estensivo delle colture. Dal 1961-65 al 1988, le superfici coltivate sono aumentate dal 25,5% della superficie totale al 44,9 % a scapito dei pascoli e delle zone boschive, che sono diminuite dal 34 al 16%, rispettivamente dal 23% al 20%. I redditi dell'agricoltura non sono cresciuti, però la doppia coltura (se non addirittura tripla) o l'avvicendamento di colture sono aumentati ed hanno permesso di compensare entro certi limiti l'effetto della spartizione successiva dei campicelli. Alla fine, un quarto dei coltivatori ha a disposizione meno di mezzo ettaro, mentre la metà degli agricoltori dispone di meno di un ettaro.

Tabella 3-11: Occupazione del suolo



Fonte: Africa Today, 1991, p 1541

L'autosussistenza assorbe l'84 % della produzione agricola; la vendita di prodotti agricoli alimentari avviene per i tre quarti sui mercati locali. La birra di banane costituisce il principale di questi prodotti, essa riveste un'importanza primordiale poiché assicura, all'occorrenza, un guadagno minimo e rappresenta il 45 % dei redditi monetari, se non addirittura il 70 - 100 % del reddito dei contadini più poveri. Solamente un quarto delle vendite (in massima parte, caffè), si svolge al di fuori della regione collinosa e genera un certo potere di acquisto. Su scala nazionale, non più della metà dei contadini sono in grado di realizzare simili vendite. I redditi monetari del contadino (inclusi la vendita di bestiame e i salari saltuari) sono uniformemente bassi. Stando ad un'indagine su scala nazionale risalente al 1988, il reddito annuo pro capite è pari a 11 763 FRW (equivalente a 225 Fr.s). Per la maggior parte dei nuclei familiari, esso rappresenta il minimo necessario per assicurare la sopravvivenza (indumenti, utensili, sale). Le famiglie aventi a disposizione un reddito monetario sufficiente per accumulare un risparmio e non soltanto per mettere da parte un po' di

soldi in caso di periodi difficili temporanei, sono poco numerose. Nell'insieme, non possiamo individuare alcuna strategia d'investimento tranne che l'investimento nel lavoro e l'acquisto di lamiere, porte e finestre.

Pertanto, durante 25 anni di espansione, l'agricoltura è rimasta perlopiù di autosussistenza, con scarse vendite al di fuori della regione collinosa e con una debolissima capacità di acquisto. L'agricoltura non è collegata con l'economia urbana ed è appena in grado di assumersi i rischi connessi all'innovazione.

3.3.3.2 Sviluppo delle colture destinate all'esportazione e trasformazione industriale di questi prodotti

Il Ruanda esporta quasi esclusivamente prodotti della terra. Al momento dell'indipendenza, le miniere fornivano alle esportazioni un contributo non trascurabile. Durante due decenni, le miniere (essenzialmente: stagno e wolframio) hanno contribuito in modo notevole allo sviluppo del Ruanda con oltre un terzo delle esportazioni a cavallo degli anni settanta, il che rappresentava quasi il 3% del PIL e circa 10 000 posti di lavoro. Dal 1976, il rialzo notevole delle quotazioni dello stagno ha moltiplicato per quattro il valore delle esportazioni minerarie, aumentandolo dal 9 al 26% del totale. La situazione si è tuttavia deteriorata bruscamente dopo la rottura degli accordi sullo stagno (1985) che ne avevano mantenuto il prezzo artificialmente alto. La società mineraria che aveva aumentato eccessivamente gli oneri è fallita. I progetti di rilancio non si sono concretizzati, salvo per un breve periodo nel 1988.

Tabella 3-12: Valore delle esportazioni (medie annue), in mio di FRW

	1966-70	1971-75	1976-80	1981-85	1986	1987	1988	1989
Caffè	939	1 952	7 236	7 839	13 903	8 350	7 125	5 164
Tè	-	242	879	1 573	493	1 202	1 365	1 905
Minerali	620	929	2 282	1 453	257	78	30	541

Fonte: - Ministère des finances et de l'économie du Rwanda.
L'économie rwandaise: 25 ans d'efforts, pag. 58
- Banca mondiale, 1991

Il ruolo del caffè nell'espansione economica è fondamentale e rappresenta la prima voce nelle esportazioni. La produzione è salita da 12 000 tonnellate al momento dell'indipendenza, a 40 000 tonnellate. La coltivazione del tè è più limitata geograficamente ed è stata avviata più tardi. È diventata significativa dopo il 1970 fino a superare le 10 000 tonnellate. Le produzioni di cotone, piretro e china sono rimaste deboli e fluttuanti, mentre le esportazioni di caffè rappresentavano i due terzi del totale.

Il ruolo di questi prodotti di esportazione nell'espansione economica è importante, infatti:

- essi costituiscono una fonte di redditi monetari primaria per lo sviluppo delle reti di scambi interni. Questo vale soprattutto per il caffè, prodotto da oltre 700 000 coltivatori, ai quali assicura oltre un quarto del reddito monetario (contro il 7 % per le altre colture industriali),
- quando le quotazioni mondiali sono alte, i prezzi garantiti dallo Stato ai produttori, procura delle eccedenze che contribuiscono in larga misura a finanziare le spese di funzionamento e di investimento dello Stato, col rischio però, che lo Stato debba versare somme importanti ai produttori in caso di calo delle quotazioni mondiali,
- tranne la cooperazione internazionale, i prodotti destinati all'esportazione costituiscono l'unica fonte valutaria del Paese.

Tuttavia, gli introiti delle esportazioni di prodotti agricoli destinati all'esportazione non hanno determinato alcun cambiamento significativo delle strutture del mondo rurale. Grazie ad un rilevante aiuto dello Stato, la coltivazione del caffè si è diffusa largamente, però, nonostante i contributi di cui ha beneficiato e i redditi che ha garantito nelle campagne, essa non ha portato ad una modernizzazione dell'agricoltura. Va rilevato che la struttura dei prezzi ha reso alcune colture ad uso alimentare talvolta più redditizie (anche senza l'aiuto dello Stato) e queste sono diventate ancor più convenienti delle colture di esportazione per via della pressione demografica che ha incrementato la domanda di viveri.

I redditi derivanti dalle coltivazioni di prodotti destinati all'esportazione hanno forse contribuito maggiormente all'espansione dell'economia urbana, la quale non avrebbe potuto realizzarsi senza il prosciugamento degli introiti dell'esportazione operato dallo Stato, senza i commercianti e senza le valute procurate dall'esportazione.

3.3.3.3. Sviluppo del settore amministrativo, commerciale e industriale urbano

Forse per motivi culturali, politici o per mancanza di opportunità economiche, il settore urbano si è poco sviluppato nel Ruanda. Kigali non supera i 200 000 abitanti e le altre città sono soltanto borgate. L'urbanizzazione non ha coinvolto più del 5 % della popolazione.

Gli elementi economici determinanti di questa crescita urbana sono, in primo luogo, le attività dello Stato e delle amministrazioni, le quali concentrano in città il gettito dell'imposta, quindi lo sviluppo delle attività commerciali, segnatamente l'import-export grazie all'esportazione di prodotti agricoli e minerari, infine, le spese delle cooperazioni estere. Lo Stato ha speso il 40 % del suo bilancio di sviluppo nelle infrastrutture urbane.

L'espansione industriale è costituita da tre elementi ben distinti:

- le attività artigianali spesso integrate nell'economia rurale, in particolar modo la fabbricazione di birre di banana e di sorgo (pari al 47 % della produzione industriale nel 1980);
- la trasformazione dei prodotti agricoli d'esportazione, che si è sviluppata rapidamente, il cui sviluppo dipende, tuttavia, direttamente dalle rispettive colture (pari al 6 % della produzione industriale nel 1980);
- la produzione di beni di largo consumo per il mercato locale (pari al 47 % della produzione industriale nel 1980). L'assenza di beni di consumo al momento dell'indipendenza ha reso possibile un discreto potenziale di sviluppo economico, ovviamente limitato dall'esiguità del territorio e dal lento ritmo di espansione della domanda commerciale interna. Al mondo rurale manca un reddito monetario e la domanda della borghesia urbana è troppo diversificata perché la produzione nazionale possa soddisfarla. D'altra parte quest'industria, creata per sostituire le importazioni con la produzione nazionale, fornisce poco valore aggiunto ai beni intermediari importati e conseguentemente incrementa più che altro l'importazione.

Tabella 3-13: Produzione industriale 1989

	Produzione mio. FRW	Valore aggiunto mio. FRW	Occupazione
Birre artigianali	21 480	6 796	12 185
Lavorazione tè e caffè	8 274	849	2 550
Produzione industriale per il mercato locale			
= industrie alimentari	8 194	4 400	3 360
= varie	4 563	2 361	14 300
Totale	42 484	14 406	32 395

Fonte: F. Bézy, *L'évolution économique et sociale du Rwanda*, pag. 24

L'attività industriale è iniziata lentamente; il governo è intervenuto per stimolarla diventando un investitore sin dal secondo Piano quinquennale (1977-1981) e promuovendola nonostante il vantaggio naturale offerto dalla distanza dai porti marittimi. Nel 1985, le imprese statali e parastatali fornivano un terzo della produzione industriale moderna.

Verso la fine del periodo di espansione (1988), esistevano da ottanta a cento imprese che davano lavoro ad oltre trenta persone. Le industrie moderne fornivano dal 35 al 40 % del valore aggiunto manifatturiero e 14 000 posti di lavoro.

Il settore commerciale si è sviluppato a un ritmo nettamente superiore a quello della produzione industriale. Questo è normale in un'economia in via di monetizzazione e di apertura verso l'estero. Poiché l'economia rurale è rimasta

essenzialmente di autosussistenza, e le attività commerciali si sono limitate soprattutto all'import-export, ci si può chiedere se l'arricchimento dei commercianti non sia avvenuto in un certo qual modo a scapito dei produttori nazionali, provocando una forte tensione sociale. Stando ai rendiconti nazionali, nel settore del commercio, dei ristoranti e alberghi, l'attivo netto di esercizio rappresentava, nel 1978, l'87 % del valore aggiunto e il 75 % nel 1986.

Gli investimenti sociali hanno subito un rapido sviluppo fin dall'indipendenza. Questo impegno è continuato durante la seconda repubblica. Il governo si è sforzato di intensificare la copertura sanitaria e di sviluppare la formazione creando scuole e centri medici.

Lo sviluppo delle attività governative, amministrative e dei servizi pubblici (segnatamente l'istruzione e la sanità) ha avuto luogo, per quanto concerne gli investimenti, in funzione del ritmo degli apporti esteri di capitali e, per quanto concerne il funzionamento, in funzione del gettito fiscale. Sfasamenti e tensioni erano pertanto inevitabili, soprattutto se consideriamo le fluttuazioni delle entrate pubbliche, che dipendono in larghissima misura dai mercati d'esportazione.

3.3.4. Risultato dell'espansione economica

L'andamento dell'economia ruandese dal 1962 al 1988 è stato valutato molto soddisfacente. Nei suoi rapporti, la Banca mondiale giudica sorprendente che "nonostante sollecitazioni notevoli, l'indice di espansione economica del Ruanda durante gli anni settanta, è stato uno dei più alti dell'Africa" (1983), che "nonostante fortissime pressioni, l'indice medio di espansione economica, è stato, dall'indipendenza (nel luglio 1962) in poi, molto elevato (6 %) pari a circa il doppio dell'indice medio dell'Africa sub-sahariana durante lo stesso periodo" (1986). La Banca mondiale ha aggiunto inoltre: "Si poteva ritenere l'approccio ruandese allo sviluppo economico e sociale, un successo" (1989). "Il popolo e l'amministrazione ruandesi lavorano sodo. Durante gli anni sessanta e settanta, il Ruanda ha adottato una cauta politica finanziaria, l'intervento del governo nell'economia era mirato e generalmente limitato. Ne è risultato un forte aumento del reddito pro capite nonché un indice di indebitamento fra i più bassi dell'Africa" (1991).

La tabella 3-14 e il grafico 3-15 riassumono quest'espansione economica:

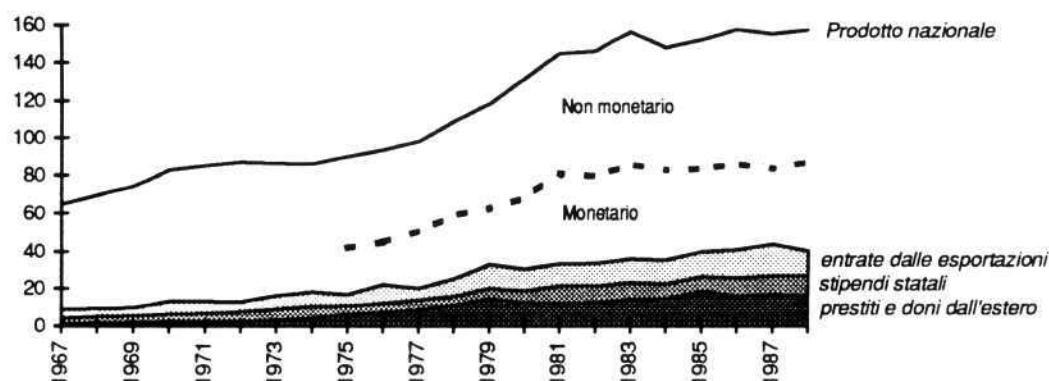
Tabella 3-14: Andamento del prodotto interno lordo

	1970	1975	1980	1985	1989
PIL (prezzi costanti 1985), mia. FRW	115,0	124,0	153,7	173,7	184,0
PNL pro capite, FRW	31 250	29 500	29 750	28 450	26 300
Struttura del PIL (in %):					
agricoltura	62	49	46	42	40
attività mineraria	2	2	2	0	0
industria manifatturiera	4	12	15	14	13
edilizia, lavori pubblici	3	4	4	9	7
commercio, ristoranti, alberghi	10	14	15	12	13
servizi	3	4	8	7	8
varie	16	15	10	16	19

Fonti: FMI, Statistiche Finanziarie Internazionali 1993
United Nations, National Accounts Statistics 1983, 1992

Tabella 3-15: Fonti di redditi

Mia. di FRW, prezzi del 1987



Fonte: Banca mondiale, stima

Il grafico 3-15 mette in evidenza l'importanza dell'economia non monetaria e soprattutto il fatto che la creazione di redditi provenienti dalle esportazioni, le spese pubbliche e gli apporti di capitali dall'estero hanno creato nel Paese un ammontare molto basso di redditi indotti. Questo rivela come gli sforzi a favore dell'espansione economica non siano riusciti a dinamicizzare l'economia globale.

Tuttavia, questo processo di espansione portava ineluttabilmente anche a situazioni di stallo e di incertezza quali:

- l'arresto del processo di sviluppo dell'agricoltura, per mancanza di terreni, annunciato fin dagli anni cinquanta, è stato evitato anno dopo anno, fino alla metà

degli anni Ottanta. La produzione di derrate alimentari per abitante è aumentata del 29 % dal 1968 al 1983 per poi ricadere a un livello inferiore a quello del 1968,

- l'incertezza dovuta alla scarsa diversificazione delle esportazioni (soprattutto da quando le miniere non sembravano più redditizie) e alla fortissima dipendenza dell'economia urbana e dei redditi monetari rurali da due soli prodotti di esportazione,
- il crescente fabbisogno di prodotti d'importazione: indipendentemente dai proventi delle esportazioni, l'economia urbana e industriale hanno un crescente fabbisogno di beni intermediari, energetici, alimentari (data l'assenza d'integrazione delle campagne nei circuiti monetari), di beni d'investimento (trasporti, attrezzature) a prescindere dalla facoltà che ha il mondo rurale di aumentare le esportazioni di materie prime,
- gli squilibri finanziari risultanti dalla ripercussione, sulle entrate dello Stato, delle fluttuazioni delle esportazioni e del loro prezzo: il 40% delle entrate dello Stato provengono da tasse e da dazi sul commercio estero,
- la dinamica del mondo rurale e agricolo è stata solamente quantitativa e non lo ha trasformato al punto di stabilire un legame di complementarità tra città e campagna,
- il rischio di finanziamento durevole del settore pubblico tramite i redditi derivati dalla commercializzazione dei prodotti agricoli,
- il costo di un settore industriale creato al prezzo di un massiccio aiuto dello Stato. Nel 1986/87, i trasferimenti dello Stato a diciassette imprese industriali hanno assorbito il 7% delle entrate totali dello Stato.

Se venticinque anni di sviluppo economico hanno sortito effetti apparentemente scarsi, è essenzialmente perché il processo stesso di sviluppo non era abbastanza integrato. Come risulta dal n. 3.3.2, diversi fattori di espansione hanno agito contemporaneamente, però non all'unisono. E' mancata la convergenza tra la dinamica del mondo rurale, la costruzione d'infrastrutture promosse dagli investitori, l'espansione dell'economia urbana, lo sviluppo dei servizi pubblici e sociali da parte dello Stato per cui, gli effetti trainanti sono stati troppo deboli.

4. La Cooperazione della Svizzera allo sviluppo del Ruanda

4.1. Evoluzione della cooperazione col Ruanda

4.1.1. Insieme delle cooperazioni

Non si può giudicare l'opportunità e l'efficacia dei progetti della cooperazione svizzera senza considerare:

- l'insieme delle cooperazioni, e
- la politica di sviluppo del Paese.

Si tratta qui di progetti di cooperazione allo sviluppo e non di progetti destinati a superare la crisi economica o politica.

Al momento dell'indipendenza (1962), non esistevano strutture istituzionali e il Belgio, ex metropoli, aveva l'obbligo morale di aiutare la creazione delle strutture necessarie alla gestione e allo sviluppo del Paese. Dal 1962 al 1965, ha speso l'equivalente di 62 mio di franchi svizzeri principalmente a favore dell'assistenza tecnica, dello sviluppo, dei trasporti, dell'insegnamento nel Ruanda e nel Belgio, e meno per l'agricoltura, la sanità e lo sviluppo comunitario.

La Germania è intervenuta dal 1965 (radio e strada dell'aeroporto di Kigali).

Gli Stati Uniti si sono occupati dell'approvvigionamento di Kigali in acqua potabile, dei progetti d'insegnamento e dell'aiuto alla polizia.

Il Canada ha appoggiato la creazione dell'Università nazionale fin dal 1963.

La Francia è intervenuta dal 1962 soprattutto mettendo a disposizione esperti, professori, borse di studio e fornendo un aiuto finanziario.

La Svizzera firmò il suo primo accordo nell'ottobre 1963 per aiutare una cooperativa commerciale (Trafipro). Contemporaneamente, iniziava a finanziare la consulenza alla Presidenza. L'anno seguente avviava un progetto di sviluppo rurale a Kibuye e forniva un aiuto ad un collegio fondato da missionari. Fino al 1972, la Svizzera non ha assunto altri progetti.

Le organizzazioni internazionali hanno messo a disposizione esperti nei settori di loro pertinenza. Il Fondo speciale delle Nazioni Unite ha firmato un accordo nel 1964 per finanziare progetti di costruzione. La Comunità europea era intervenuta già prima dell'indipendenza, orientandosi principalmente verso il Metodo di lavorazione agricolo.

Durante il periodo 1965 - 1969, l'aiuto estero totale è ammontato a 6 512 mio di FRW (pari a 284 mio di franchi svizzeri). La metà circa ha interessato il

funzionamento soprattutto dell'insegnamento, (1 462 mio, pari al 46 % delle spese per l'insegnamento) e della sanità (500 mio, pari al 47 % delle spese per la sanità). Col 53 %, la quota del Belgio è stata preponderante, mentre quella della Svizzera è stata del 7,6 %. L'altra metà dell'aiuto estero ha interessato gli investimenti (3 024 mio). La maggior parte dei fondi era stata fornita dal Belgio (45 %) e dalla Comunità europea (27 %), la quota della Svizzera ammontava al 3,2 %. Il principale beneficiario è stato l'agricoltura.

Se durante gli anni sessanta la cooperazione estera è rimasta relativamente modesta e principalmente orientata verso il funzionamento delle istituzioni e dei servizi pubblici, gli anni settanta hanno rappresentato il decennio favorevole tanto all'espansione economica che alla cooperazione estera. Mentre l'espansione economica è avvenuta ad un ritmo costante (4 %), la cooperazione invece si è sviluppata molto rapidamente come indicato dalla tabella 4-1. Essa è infatti passata da 22,7 mio di dollari nel 1970, a 46,5 nel 1974, a 91,7 nel 1975 e a 155,6 nel 1980. Occorre ricordare che, dal 1974, numerosi Paesi africani hanno risentito nel loro sviluppo i contraccolpi della crisi dei Paesi industrializzati e delle fluttuazioni delle quotazioni dei loro prodotti d'esportazione, senza contare i disordini politici e la corruzione. Il Ruanda, invece, appariva come il partner col quale si poteva commerciare tranquillamente. Infatti, prima la Cina nel 1972, poi la Banca mondiale attraverso la filiale IDA (Associazione internazionale per lo sviluppo) aumentarono i loro prestiti tra il 1973-74, seguite dal Belgio, dalla Francia, dalla Germania e dalla Svizzera che aumentarono sensibilmente i loro contributi fra il 1974 e il 1980. La tabella 4-1 (in dollari), può trarre in inganno a causa del deprezzamento del dollaro. Nel 1984, il numero totale di cooperanti stranieri presenti nel Ruanda era pari a 700 persone.

Dal 1980 al 1985, il volume dell'aiuto allo sviluppo ristagna, sommandosi alle difficoltà del Paese, che vede ricadere i proventi delle sue esportazioni di caffè dopo la vampata dei prezzi del 1979. Ulteriori aiuti congiunturali (Stabex, aiuto alla bilancia dei pagamenti, vedi n. 5.2) hanno fatto aumentare il totale dell'aiuto alla fine degli anni ottanta.

La cooperazione internazionale ha quindi svolto un ruolo particolarmente importante nel Ruanda. Se consideriamo l'ammontare totale dell'aiuto secondo la definizione dell'OCSE (vedi tabella 4-1), dal 1978, l'aiuto supera gli introiti delle esportazioni. Dal 1985, esso supera del 10 % il PIL e persino del 20 % nel 1992. Fra il 1978 e il 1980, esso è pari all'insieme degli investimenti realizzati nel Paese, o in altri termini, alle entrate fiscali dello Stato. Questo indica che gli investimenti pubblici, segnatamente nel settore agricolo e nell'infrastruttura (in media i due terzi), vengono finanziati in larghissima misura dall'estero. Inoltre, la quota dello Stato proviene principalmente da fondi in franchi ruandesi (fondi di contropartita) provenienti dall'aiuto alimentare o dall'aiuto alla bilancia dei pagamenti, fondi che lo Stato gestisce in comune col Paese donatore (principalmente il Belgio).

L'aiuto estero consiste perlopiù in doni, poiché era evidente fin dall'indipendenza, che il Paese non sarebbe stato in grado di rimborsare i prestiti. Eppure, in Francia, parallelamente ai doni concessi dal Ministero della cooperazione, la Caisse française du développement ha consentito prestiti e la Banca mondiale, che non può fare doni, ha accordato unicamente dei prestiti IDA, vale a dire ad un tasso d'interesse molto

basso. Il governo ha peraltro contratto dei prestiti all'estero, soprattutto durante gli anni ottanta, per sormontare le crisi provocate dalle fluttuazioni delle quotazioni sui mercati delle esportazioni.

Fino verso la fine degli anni ottanta, l'aiuto era diretto al funzionamento dei servizi pubblici, oppure ai progetti d'investimento. Quest'ultimi venivano finanziati in modo diverso a seconda delle istituzioni. Possiamo distinguere tre tipi d'intervento:

- la cooperazione estera si fa carico del progetto, lo avvia, lo dirige, lo aiuta tecnicamente e amministrativamente (è il caso della cooperazione svizzera);
- la cooperazione estera finanzia solamente il progetto. Ne valuta l'opportunità e gli effetti, procede a verifiche al momento dell'investimento, però non segue il progetto più in là (è il modo di partecipare delle istituzioni finanziarie internazionali);
- la cooperazione estera partecipa al finanziamento del bilancio di sviluppo dello Stato (è il caso delle ex metropoli).

Con le difficoltà economiche subite dal Ruanda dal 1985, la cooperazione ha assunto nuove forme. Sono trattate nei capitoli 5 e 6.

Inoltre, numerose ONG operavano nel Ruanda. Nel 1985, se ne annoveravano 133. La maggior parte ricevevano un finanziamento dall'estero. Tre quarti delle ONG erano sostenute da varie Chiese. Il loro contributo veniva stimato a 17 mio di dollari nel 1984. Si occupavano essenzialmente della sanità, dell'alimentazione e dell'insegnamento.

Tabella 4-1: Ruanda - aiuto estero, in mio di dollari secondo le definizioni del Comitato d'Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE

Anni	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Aiuto bilaterale :																									
Belgio	9,7	12,1	13,8	14,6	17,0	16,1	26,0	26,4	28,4	34,9	35,1	35,8	30,8	27,1	20,6	20,6	21,0	27,6	34,3	30,8	25,1	43,2	6,1	48,1	39,5
- di cui coop. tec.	...	...	...	...	...	...	...	...	0,2	0,3	...	...	17,3	15,5	13,6	13,8	13,9	17,0	24,1	15,9	17,4	19,0	...	...	...
Francia	0,7	1,2	1,2	1,6	3,0	5,2	11,9	7,5	6,9	9,2	11,7	15,8	20,0	13,2	9,2	3,8	15,4	19,0	41,6	23,9	15,9	32,2	7,6	9,8	30,4
- di cui coop. tec.	...	...	...	...	...	...	...	...	0,1	0,0	0,0	...	5,9	0,1	6,1	5,4	5,0	7,0	8,2	7,9	7,2	8,4	...	...	...
- di cui prestiti	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0,2	0,3	4,6	11,4	2,6	1,4	3,1	7,5	10,0	20,6	11,5	6,0	2,5	...	...	...
Germania	1,0	1,0	1,6	2,0	2,0	3,5	5,4	8,6	12,2	12,3	18,2	16,7	18,9	25,2	23,6	20,3	24,8	18,8	22,1	23,3	30,7	33,0	4,5	46,3	41,6
- di cui coop. tec.	...	...	...	...	...	...	...	...	0,1	0,1	0,1	0,1	9,4	8,4	9,3	9,2	9,5	12,6	16,7	17,1	18,7	21,8	...	...	...
Paesi Bassi	...	0,3	1,0	0,7	0,4	0,8	0,5	1,0	1,6	2,0	3,8	4,6	3,2	4,3	5,5	1,2	3,0	9,3	6,8	8,5	7,1	10,5	,1	6,6	9,3
- di cui coop. tec.	...	...	...	...	...	...	...	...	0,0	...	...	...	2,0	1,8	1,5	1,2	2,2	1,9	2,5	2,8	3,2	3,7	...	...	...
Svizzera	0,8	0,7	0,9	1,4	1,9	1,8	2,2	2,1	1,4	6,5	4,4	5,2	7,7	9,3	7,4	7,3	8,4	10,3	9,4	12,8	9,1	10,2	7,1	13,8	20,2
- di cui coop. tec.	...	...	...	...	...	...	...	...	1,0	...	1,0	1,0	1,8	3,4	2,2	3,0	2,3	3,6	3,2	3,3	...	...	...	...	...
Altri	1,9	2,3	2,2	2,8	1,6	4,0	16,6	12,4	14,7	13,6	16,2	19,9	22,3	21,7	39,6	38,4	40,7	51,5	39,5	53,2	53,2	54,6	0,7	61,6	57,5
Totale	14,1	17,6	20,7	23,1	25,9	31,4	62,6	58,0	65,2	78,5	89,4	98,0	102,9	100,8	105,9	119,6	113,3	136,5	153,7	152,5	141,1	183,7	39,1	186,2	198,5
Aiuto multilaterale :																									
CEI:	2,4	2,9	3,3	3,6	7,0	6,4	16,8	8,1	11,1	22,6	24,1	21,4	19,5	17,1	8,8	15,4	11,7	19,4	20,6	39,1	32,5	32,5	1,4	82,5	36,0
B. mondiale: IDA	...	0,1	0,2	0,9	2,4	4,5	4,6	8,3	9,4	6,5	10,9	10,2	7,8	2,4	17,9	23,3	29,2	36,3	38,4	24,0	26,0	21,0	7,0	29,9	36,6
Altri	...	2,1	2,0	2,1	3,3	4,2	7,7	5,8	9,8	16,3	24,3	26,0	23,3	23,4	27,0	23,8	31,6	25,1	42,0	48,1	36,2	44,5	8,9	52,8	81,0
Totale	3,7	5,1	5,5	6,6	12,7	15,1	29,1	22,2	30,3	45,4	59,3	57,6	50,6	52,9	53,7	52,5	72,5	80,8	101,0	111,2	94,7	98,0	27,3	165,2	153,6
- di cui coop. tec.	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	12,6	19,1	13,4	13,6	19,2	14,3	17,0	24,4	19,3	21,5	...	...	...
- di cui prestiti	...	...	0,2	0,9	2,4	5,5	6,7	8,7	12,3	17,0	27,0	26,9	18,2	14,9	27,2	34,2	36,3	47,1	65,2	50,1	42,1	41,1	...	...	...
Totale mio di \$	17,8	22,7	26,2	29,7	38,6	46,5	91,7	80,2	95,5	123,8	148,6	155,6	153,5	153,7	159,5	162,1	185,8	217,4	254,8	263,7	235,8	281,7	66,4	351,5	352,1
Totale mio di Frs.77,8	99,3	108,3	113,4	122,2	138,5	236,7	200,5	229,5	221,4	247,0	260,7	301,5	312,0	334,8	380,9	456,5	391,1	380,0	385,9	385,7	391,3	525,4	494,3	520,3	
Quota della Svizzera in %	4,5	3,1	3,4	4,7	4,9	3,9	2,4	2,6	1,5	5,3	3,0	3,3	5,0	6,1	4,6	4,5	4,5	4,7	3,7	4,9	3,9	3,6	4,7	3,9	5,7

Fonte: OCSE, Distribuzione geografia delle risorse finanziarie

Tabella 4-2: Ruanda - cooperazione estera per settori per l'anno 1988, in mio di dollari secondo le definizioni del PNUS

	Aiuto totale	Aiuto multilaterale				Aiuto bilaterale						Altri
		B.M. ⁽¹⁾	CEE	FAS ⁽²⁾	PSNU	Belgio	Canada	Francia	RFG	Svizzera	USA	
Affari politici	0,1	-	-	-	-	0,1	-	-	-	-	-	-
Sviluppo generale politica e pianificazione	23,4	3,1	2,5	4,0	1,3	2,6	1,8	1,1	2,5	1,8	2,2	0,5
Risorse naturali	4,2	2,4	0,8	-	0,1	0,5	-	0,1	0,2	-	-	0,1
Agricoltura, foreste, pesca	41,2	12,9	0,8	1,0	2,3	2,8	3,2	3,0	1,7	6,1	4,4	3
Industria, turismo	31,9	2,4	24,4	-	0,2	1,6	-	3,3	-	-	-	-
Trasporti e comunicazioni	39,9	11,6	6,4	3,6	2,1	0,4	0,4	7,2	3,5	1,0	-	3,7
Commercio internazionale	3,7	-	-	-	0,3	-	-	-	-	0,4	3,0	-
Popolazione	1,7	-	-	-	-	-	-	-	0,6	-	0,6	0,5
Insedimenti umani	0,2	-	-	-	-	0,1	-	0,1	-	-	-	-
Salute (inclusi impianti di approvvigionamento d'acqua)	29,7	3,4	1,7	8,9	0,3	4,3	-	1,5	1,6	1,4	-	6,6
Istruzione, borse di studio, corsi di addestramento	22,1	5,1	0,4	1,8	1,0	4,1	1,8	2,1	1,7	0,6	0,8	2,7
Occupazione	1,8	-	-	-	0,5	-	-	-	0,2	1,0	-	-
Aiuto umanitario	5,5	-	2,1	-	0,1	0,2	1,5	-	-	0,6	0,1	0,7
Totale	205,4	40,9	39,1	19,3	8,2	16,7	8,7	18,4	12,0	12,9	11,1	17,8

Fonte: PNUS, Cooperazione allo sviluppo: Rapporto 1988

(1) Banca mondiale

(2) Fondo africano di sviluppo

4.1.2. La cooperazione svizzera

Alle origini della cooperazione svizzera allo sviluppo troviamo una organizzazione privata, la "Schweizerische Hilfswerk für aussereuropäische Gebiete" (Opera di soccorso svizzera per i territori extraeuropei). Nel 1960 venne poi creato all'interno del Dipartimento federale degli affari esteri il Servizio di collaborazione (cooperazione) tecnica. La scelta dei primi Paesi in Asia si fondava sulle esperienze raccolte dall'Opera succitata in un progetto di tappeti in Nepal ed uno di promozione del latte nello stato di Kerala (India). In Perù ed in Bolivia erano già molto attive le comunità degli svizzeri all'estero. Grazie a questi contatti è stato possibile avviare in America Latina i primi programmi per l'allevamento.

All'epoca la cooperazione allo sviluppo svizzera non era ancora attiva in Africa (salvo in Tunisia). Esistevano dei contatti con degli svizzeri impegnati nelle missioni, come per es. la missione di Basilea in Kamerun ed in Ruanda con la missione medica a Rwamagana.

Si fece sempre più eloquente la volontà della Svizzera di avviare azioni bilaterali con veri e propri Paesi partner. Il Ruanda è sovente stato descritto come la Svizzera dell'Africa; piccolo Paese montuoso, che vive quasi unicamente dell'agricoltura, i cui abitanti si erano liberati dal giogo dei signori feudali, ed erano governati da un presidente modesto, "guidava lui ancora la sua Volkswagen". Questa è la situazione di fondo del Ruanda quando ha attirato l'attenzione dei responsabili della cooperazione tecnica. Ed il Ruanda divenne ben presto uno dei Paesi sui quali si concentrarono gli sforzi della cooperazione allo sviluppo svizzera.

4.1.2.1. Da contatti personali a Paese centrale (strategico) per la cooperazione

Nel 1956 venne consacrato vescovo di Kabgayi un vallesano, bianco, padre André Perraudin (Un bianco, padre André Perraudin, originario del vallese, venne consacrato vescovo di Kabgayi nel 1956.) Nello stesso periodo si annunciarono in Ruanda i segnali di sconvolgimenti politici. Ne è l'espressione il 'manifesto Hutu' del 1957, il quale è stato fortemente influenzato da Grégoire Kayibanda, uno stretto collaboratore di mons. Perraudin e del successivo presidente del Ruanda (1962-1973). È stato sicuramente anche il vescovo ad attirare l'attenzione di Kayabanda sulla Svizzera. Già all'inizio del 1962 mons. Perraudin chiedeva in una lettera al governo svizzero per cooperare alla crescita economica e allo sviluppo in generale del Ruanda.

a) Gli inizi dell'aiuto allo sviluppo

Nel maggio del 1963 un funzionario dell'Amministrazione federale delle finanze, che era stato in Burundi e Ruanda per una missione esplorativa, propose di appoggiare la cooperativa Trafipro, la quale aveva difficoltà organizzative e finanziarie. Nel 1963 si concluse un primo accordo dopo una seconda visita di esperti da parte di due responsabili dell'Ufficio per la cooperazione tecnica, nel

quale si appoggiava una cooperativa di acquisto e distribuzione, la quale costituiva uno strumento rilevante per rafforzare la svolta socio-politica in Ruanda.

Nel passaggio da Paese coloniale all'indipendenza è di particolare importanza l'istruzione, la quale in Ruanda era di responsabilità delle missioni. Per rafforzare la nuova coscienza nazionale era importante creare delle scuole statali proprie. Come risposta a tale preoccupazione, nel 1963 lo stato avviò con l'aiuto della Svizzera la costruzione del 'Collegio ufficiale di Kigali'.

L'indipendenza reale si articola però soprattutto intorno ai progetti che hanno lo scopo di promuovere l'iniziativa personale. Corrisponde quindi ad una logica interna se la Svizzera iniziò dal 1965 a promuovere nel settore alimentare e produttivo dell'agricoltura del Ruanda i progetti di formazione e coltivazione nell'agricoltura e nell'economia forestale della prefettura di Kibuye.

Il Ruanda con tutti questi programmi è diventato già dal 1966 un Paese strategico per la cooperazione allo sviluppo svizzera. Dal 1972 questa tendenza si rafforza con il progetto delle banche popolari.

b) Cooperazione e partecipazione

La collaborazione allo sviluppo non implica soltanto un aiuto tecnico esterno. Negli anni Settanta iniziò a svilupparsi la consapevolezza che non si possono semplicemente elaborare dei progetti per le persone che vivono in Paesi in via di sviluppo ma che occorre pianificare ed attuare insieme agli interessati le strategie di sviluppo. Troviamo le prove a livello internazionale di questo cambiamento di pensiero nella cooperazione allo sviluppo nella valutazioni autocritiche pubblicate all'epoca dall'UNCTAD e dall'OCSE. Anche la Legge federale sulla cooperazione internazionale allo sviluppo e l'aiuto umanitario del 1976 descrive secondo questa nuova ottica gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo svizzera. Ai sensi dell'art. 5 infatti la cooperazione allo sviluppo deve contribuire ad uno sviluppo autonomo dei Paesi. Anche i piani quinquennali per il Ruanda hanno determinato le loro priorità secondo questa nuova prospettiva.

Per la cooperazione svizzera allo sviluppo questo significava di rafforzare i fattori di solidarietà collettiva nei comuni e le prefetture del Ruanda. Progetti partecipativi e di cooperative dovevano mettere in atto questi impulsi di sviluppo. La cooperazione allo sviluppo svizzera ha consapevolmente investito sin dagli anni Ottanta in progetti che dovevano rispondere a queste nuove esigenze. Questi progetti di base sono per es. stati la promozione dell'artigianato, il miglioramento delle colture di fagioli, la trasformazione della soja, ricca in vitamine, in tofu, l'assistenza ad atelier di ceramica, la formazione di responsabili nelle banche popolari locali, la formazione di consulenti agrari e forestali.

Occorre sottolineare due punti chiave della cooperazione allo sviluppo svizzera: il centro di formazione Iwacu a Kigali, il cui scopo era quello di mettere in pratica il pensiero cooperativo e il maggior concentramento delle attività di cooperazione allo sviluppo svizzere nella prefettura di Kibuye. All'intersezione di questo orientamento di base, tematico e geografico, troviamo in questa prefettura il progetto di sviluppo comunale.

c) I programmi di adattamento strutturale

Dal punto di vista economico e politico però né il Ruanda né la circoscrizione di Kibuye sono delle isole, ma bensì sono esposte all'influsso esterno e dipendenti dall'estero. Un esempio evidente di questa dipendenza dall'estero è stato il crollo del prezzo del caffè sul mercato mondiale, con conseguenze serie per l'intera economia ruandese. La Svizzera (ossia la DSA e l'UFEE) ha perciò tentato dal 1989 in coordinamento con organizzazioni finanziarie internazionali, di contribuire (favorire) alla distensione (appianamento) della situazione in Ruanda, attraverso i programmi di adattamento strutturali (PAS) e renderla sopportabile tramite aiuti alla bilancia dei pagamenti.

4.1.2.2. Competenze

a) Contatti a livello diplomatico

Come già menzionato, il presidente del Ruanda, giovane stato indipendente, aveva contatti epistolari sin dall'inizio del 1962 con la Svizzera.

I contatti tra i decisori dei due stati portarono già nel 1963 ad un primo progetto. Nel 1964, durante la visita ufficiale del presidente Kayibanda in Svizzera, venne ampiamente discussa insieme al Dipartimento degli affari esteri la questione relativa alla cooperazione allo sviluppo tra la Svizzera ed il Ruanda. Anche nella seconda repubblica ci furono incontri ufficiali: all'inizio degli anni ottanta venne in visita ufficiale a Berna anche il presidente Habyarimana, dove venne accolto dal capo del DFAE di allora, il consigliere federale Aubert.

Le responsabilità in loco vennero tutelate da un consolato fino all'apertura dell'ambasciata (1970). Un incaricato d'affari rappresentava l'ambasciatore, la cui sede era Nairobi. Poiché a metà degli anni ottanta divenne necessario limitare il bilancio, anche il DFAE dovette operare a dei tagli. L'ambasciata svizzera di Kigali dovette chiudere nel 1985. Venne deciso che il capitolato d'onori del coordinatore della cooperazione allo sviluppo svizzera a Kigali si sarebbe ampliato a funzioni consolari, mentre i compiti diplomatici vennero assunti dalla preposta ambasciata di Nairobi (dal 1986).

b) Coordinamento

Nei primi quindici anni di cooperazione allo sviluppo per il Ruanda i progetti erano concepiti, progettati ed accompagnati da Berna tramite esperti regionali o settoriali dell'Ufficio per la cooperazione tecnica della DSA (Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario). Un coordinatore della DSA lavora sul posto dal 1978. Egli è responsabile dei rapporti diretti con i partner dei progetti. Egli informa la DSA dell'avanzamento dei progetti e della globalità dei progettidi cooperazione bilaterale e di opere di soccorso in Ruanda ed in tutta la regione. Il coordinatore ha la responsabilità amministrativa e finanziaria dell'ufficio di coordinamento. Oltre al Ruanda è anche responsabile del Burundi. Il coordinamento include diversi aspetti: relazioni con i decisori ruandesi, accompagnamento dei vari progetti, consulenza degli esperti allo sviluppo svizzeri, accordi con opere di soccorso ed altre cooperazioni.

Dal 1978 all'aprile 1994 cinque coordinatori della DSA hanno diretto e promosso concretamente la cooperazione allo sviluppo in base a questo capitolato d'oneri. Dal luglio 1994 l'ufficio di coordinamento assunse nuovi compiti, poiché gli aiuti umanitari divennero prioritari.

c) Commissione di cooperazione mista ruando-svizzera

I colloqui della 'Commission mixte rwando-suisse' sono stati significativi per l'orientamento di base della cooperazione allo sviluppo con gli organi di stato del Ruanda. Tra il 1976 ed il 1990 si tennero ad un ritmo biennale sette incontri che ogni volta durarono più giorni e durante i quali si discuteva delle questioni principali relative alla cooperazione allo sviluppo e si pianificavano i singoli progetti. Si trattava di decisioni tecniche concrete, di programmazione finanziaria, di soluzioni di qualsiasi problema relativo ad un progetto, oppure di questioni relative al personale, di valutazioni situazionali o generali.

d) Consigliere presidenziale

Su richiesta del presidente Kayibanda, la Svizzera gli mise a disposizione un consigliere personale. Dal 1963 al 1975 assunsero questa funzione cinque diplomatici svizzeri. Dal 1982 al gennaio 1993, su richiesta espressa del presidente Habyarimana, venne assunto come consulente del presidente l'economista Charles A. Jeanneret.

4.1.2.3. Dinamica di fondo

Questa prima panoramica della cooperazione allo sviluppo svizzera nel Ruanda - progetti, programmi e punti salienti - esprimono l'idea di un interlocutore del gruppo di studio, secondo il quale la Svizzera ha incoraggiato la cooperazione bilaterale, lavorando però sempre a contatto con la popolazione, avendo la portata finanziaria della cooperazione bilaterale e la dimensione filosofica di una ONG. Le scelte di politica per lo sviluppo e l'impegno in progetti concreti si sono raggruppati con una coerenza interna attorno a due punti chiave: da un lato dal punto di vista tematico intorno a progetti di cooperativa con i programmi di formazione corrispondenti e dall'altro dal punto di vista geografico intorno alla circoscrizione di Kibuye con progetti forestali ed agricoli. Accanto a questi centri d'azione, la cooperazione allo sviluppo svizzera era tra l'altro anche attiva nel settore dell'artigianato, della trasformazione di prodotti e nel miglioramento infrastrutturale del Paese.

4.2. Progetti della cooperazione svizzera

I progetti sono stati avviati l'uno dopo l'altro, prima di avere definito un approccio strategico. Tuttavia, si può notare una certa coerenza nella scelta, un certo schema. La Cooperazione svizzera ha scelto i progetti come aveva scelto il Paese: in funzione dell'urgenza di migliorare le condizioni di vita di una popolazione povera. Per cui, essa si è orientata essenzialmente verso la campagna.

La Cooperazione si è impegnata sul terreno per condurre a buon porto questi progetti. Inoltre, conscia che la gestione dev'essere assicurata a tutti i livelli dai gruppi sociali interessati, essa ha ristrutturato la sua azione. In definitiva, le importava affidare appena possibile i progetti ai Ruandesi.

La Cooperazione svizzera non è stata molto attiva nel settore dell'artigianato. Tuttavia, quando sotto la pressione demografica si è rivelata la necessità di avviare uno sforzo serio nell'industrializzazione, ha preso parte a progetti ai quali erano già associati investitori privati.

Oltre a ciò, la Cooperazione ha partecipato al finanziamento di progetti promossi da organizzazioni internazionali, segnatamente della Banca mondiale, di cui tuttavia non ha potuto seguire lo svolgimento. Essa ha affidato la direzione di alcuni progetti ad altre istituzioni, fra le quali il BIT e ha finanziato il lavoro di ONG. Oltre ai principali progetti esaminati più sotto, essa ha fornito più volte aiuto ed assistenza tecnica, spesso su piccola scala. Leggendo la lista dei progetti sottoposti alla Commissione mista del marzo 1990, c'è persino da temere una certa dispersione (40 progetti).

Il profilo degli interventi della cooperazione svizzera non si discosta dalla media (vedi tabella 4-2) tranne che per l'importanza attribuita al settore rurale piuttosto che alle grandi infrastrutture o al ramo sanitario ed educativo.

Le pagine seguenti passano in rassegna i principali progetti della Cooperazione svizzera. I progetti di minore portata non sono stati contemplati.

Le operazioni della Cooperazione svizzera per aiutare il Ruanda ad affrontare la crisi del periodo 1990 - 1995 sono esaminate nei capitoli 5.1.3., 5.2.6 e 6.2.

Data la povertà del Ruanda, la Svizzera ha concesso solo doni e non prestiti.

4.2.1 Trafipro

La cooperativa Trafipro (Travail, Fidélité, Progrès = Lavoro, Fedeltà, Progresso), è stata fondata nel 1956, promossa dall'iniziativa di un prete belga. In Ruanda, a quell'epoca, il commercio era nelle mani di imprese europee e di negozianti asiatici, soprattutto pakistani, che, *de facto*, godevano di un monopolio nelle campagne. Si rimproverava loro di pagare i raccolti dei coltivatori a un prezzo insufficiente, di ingannarli spesso sul peso e sul prezzo dei loro prodotti e di mantenere i beni di consumo artificialmente scarsi e quindi cari.

I fondatori della Trafipro fissarono due scopi: comperare i prodotti agricoli dei cooperanti a pesi e prezzi onesti e fornire loro ad un prezzo equo i beni di consumo di base.

Inizialmente concepita su un piano locale, l'impresa si sviluppò molto rapidamente, per poi declinare bruscamente dal 1959, in parte a causa della mancanza di fondi di cassa corrente, della carenza di dirigenti competenti e della cattiva gestione, ma anche a causa di ruberie e di sottrazione di fondi.

Col primo accordo di cooperazione del 15 ottobre 1963, la Confederazione concesse alla Trafipro importanti aiuti finanziari e mise a disposizione del consiglio di amministrazione, sempre composto da Ruandesi, un direttore e due altri esperti svizzeri.

Gli affari ripresero rapidamente. Dal 1964 al 1966, il numero di cooperanti aumentò notevolmente, così come quello delle succursali.

Ma nel 1966 sopraggiunse una nuova crisi. Con la soppressione del sistema dei contingenti d'importazione, i commerci all'ingrosso importarono quantità eccessive di merci. La Trafipro fece altrettanto, provocando così difficoltà nello smercio e nella tesoreria. Poiché tutte le energie erano orientate verso l'espansione, i dirigenti della Trafipro non avevano badato a consolidare sufficientemente l'organizzazione interna e la formazione del personale, né ad attuare un efficace controllo per lottare contro le malversazioni che andavano moltiplicandosi nell'impresa.

La Confederazione fece fronte alle necessità più urgenti rafforzando la tesoreria della Trafipro e raddoppiando la cauzione per i crediti destinati all'importazione. Un nuovo direttore svizzero adottò svariati provvedimenti per la riorganizzazione e rafforzò i controlli. Dal 1970, la formazione del personale venne organizzata sistematicamente. Il numero dei cooperanti svizzeri aumentò da cinque nel 1967, a diciassette nel 1968, per discendere a dodici nel 1971. Grazie a questi provvedimenti, le attività della Trafipro ripresero con rinnovato vigore, però la situazione della tesoreria migliorò molto lentamente.

Col tempo, la Trafipro era diventata la principale impresa commerciale del Paese. Verso la metà degli anni settanta, per esempio, essa controllava dal 15 al 20 % del settore della vendita dei beni di consumo e di altri beni, acquistava dal 20 al 30 % del raccolto di caffè, possedeva oltre quaranta punti vendita, dava lavoro a circa cinquecento dipendenti e realizzava un giro d'affari annuo pari ad oltre trenta mio di franchi svizzeri. Inoltre, era l'unica impresa che distribuiva beni di consumo in tutto il Paese senza sovrapprezzo in funzione della distanza. Il livello della sua scuola di formazione era buono e pubblicava un giornale - il più letto nel Ruanda - per divulgare il concetto dell'organizzazione cooperativa.

Eppure, gli anni settanta non furono fra i più tranquilli. Disordini politici e sociali costrinsero l'impresa a licenziare 91 dipendenti, la maggior parte dei quali Tutsi, e a chiudere numerose succursali. Poi, venne arrestato il capo delle finanze per motivi politici, il governo fece pressione sull'impresa per ottenerne un maggior controllo, sorsero, inoltre, difficoltà di tesoreria, ecc.

Per intervento delle autorità, venne imposto un direttore ruandese che rimase in carica dal giugno 1973 al luglio 1974, ma l'esperienza risultò poco concludente. All'inizio del 1976, l'impresa ebbe un nuovo direttore ruandese già condirettore assieme ad uno svizzero che continuò ad assisterlo in qualità di consulente. D'altro canto, il governo ruandese prese un'importante partecipazione nel capitale sociale dell'impresa. Pochi anni più tardi, il governo divenne azionista di maggioranza, ottenendo così tre seggi (su otto) nel consiglio di amministrazione.

Dal 1976, i cooperanti svizzeri si limitavano alla consulenza nei seguenti servizi: direzione, acquisti, trasporti e autorimesse, finanze, centralizzazione. L'unico servizio ad essere ancora diretto da un cooperante svizzero era quello della

formazione. Inoltre, la Cooperazione svizzera continuò ad organizzare corsi di formazione professionale per i dirigenti ruandesi, a fornire materiale per la formazione sul posto e a finanziare missioni di consulenza nei vari settori.

Dal 1979, la Trafipro, così come l'insieme dell'economia ruandese, venne profondamente scossa da conflitti esterni e dai sussulti dell'economia internazionale. A questo si aggiunsero importanti lacune nella direzione che spiegano la cattiva organizzazione dell'immagazzinamento, gli acquisti troppo disparati, ecc.. Oltre a ciò, la concorrenza si era sviluppata ed agguerrita. Talvolta poteva avvantaggiarsi di migliori condizioni che la Trafipro (per esempio, quando doveva trattare con imprese parastatali, quali l'Oprovia, oppure quando godeva di protezioni doganali, se non addirittura di un quasi monopolio) per il fatto che quest'ultima aggiungeva ai beni importati un leggero valore aggiunto. Quindi, l'aiuto svizzero continuava ad essere necessario. Dal 1982 al 1984, ad esempio, esso ammontò a 2 700 000 franchi, volti a coprire principalmente le spese per il personale cooperante. Parallelamente, vennero adottati provvedimenti per la riorganizzazione.

Verso la fine degli anni settanta, era stato stimato che per sviluppare ulteriormente l'impresa occorreva raggruppare i vari dipartimenti a Kigali. Venne quindi deciso di costruirvi un ampio centro che comprendesse fra l'altro dei magazzini, un edificio amministrativo, dei locali ad uso sociale (aule per i corsi, biblioteca, mensa, ecc.) nonché un'autorimessa con annessa un'officina di riparazioni. La Confederazione mise a disposizione della Trafipro un architetto, un capocantiere e due tecnici. In totale, il suo contributo alla costruzione ammontò a sette mio di franchi.

Ciò nonostante la situazione non migliorò. Anzi, i nuovi edifici sovradimensionati, provocarono per la Trafipro oneri eccessivi che peggiorarono ulteriormente lo squilibrio finanziario. Inoltre, la direzione era politicizzata e continuava ad essere insoddisfacente, nonostante numerosi avvicendamenti di direttori. Sembra che il consiglio di amministrazione e la direzione non si curassero di adattare l'impresa all'evoluzione del mercato. Ripetute perizie organizzate con l'aiuto della Svizzera, rilevarono una situazione assai grave e proposero dei provvedimenti energici e dettagliati per tentare di riprendere in mano la situazione. Questi consigli non vennero seguiti.

Il 24 giugno 1993, il consiglio di amministrazione finì con l'adottare un piano completo di risanamento di cui non si possono giudicare i meriti poiché non poté essere attuato in seguito ai tragici eventi della primavera 1994. Oggi, la Trafipro ha cessato ogni attività e la Cooperazione svizzera non se ne occupa più.

Durante il suo viaggio in Ruanda, il gruppo di studio poté constatare che parecchi edifici erano abbandonati, segnatamente a Kigali, a Gitarama e a Butare.

In totale, la Confederazione ha versato all'impresa un contributo pari a 32 mio di franchi svizzeri.

Valutazione

Non vi è dubbio che all'inizio la Trafipro poggiava su un eccellente concetto. Avrebbe quindi potuto diventare un fiore all'occhiello della Cooperazione svizzera nel Ruanda. I motivi dell'insuccesso sono numerosi e fra questi i principali sono

indubbiamente i seguenti: innanzitutto l'impresa era ardua, data la relativa instabilità del Paese e la fragilità della sua economia. Per di più, imprese di tale importanza suscitano, in numerosi Paesi in sviluppo, la cupidigia di uomini politici, col rischio di provocare un controllo dello Stato, anche se è incapace di assumersi un simile incarico. Inoltre, nonostante gli sforzi messi in opera, non è stato possibile formare e assumere un numero sufficiente di quadri superiori e medi atti a dirigere un'impresa così complessa. Infine, la Trafipro è stata vittima di considerevoli e ripetute malversazioni facilitate dalla carenza dei sistemi di controllo. Sarebbe stato forse più opportuno creare, al posto di una grande cooperativa centralizzata con numerose succursali, una serie di negozi al dettaglio privati, coadiuvati da una struttura centrale leggera. Sembra che un'organizzazione simile, più confacente alla mentalità indigena, avrebbe avuto maggiori possibilità di durare.

D'altra parte, anche se la Cooperazione svizzera è stata in genere perspicace ed efficace, va rilevato che durante gli anni sessanta, la direzione svizzera della Trafipro ha agevolato un'estensione non sufficientemente consolidata dell'impresa e che, negli anni ottanta, la Confederazione ha favorito con somme importanti uno sviluppo immobiliare sproporzionato, recante il marchio del perfezionismo elvetico.

Risulta da quanto precede che la Trafipro rappresentava in sé un'importante leva per stimolare l'espansione economica del Paese consolidando i circuiti di scambi fra un mondo rurale ancora chiuso su sé stesso e un'economia urbana embrionale. La carenza d'integrazione fra questi due ambienti è stata la causa principale della stasi dello sviluppo. Sarebbe stato auspicabile che, piuttosto che appoggiare l'impresa Trafipro in quanto tale, la Cooperazione svizzera si fosse sforzata di valorizzarne il ruolo nell'integrazione e nel dinamismo dell'economia ruandese, soprattutto nel momento in cui l'impresa svolgeva un ruolo cruciale nello sviluppo del mercato interno.

Occorre inoltre porsi due domande:

1) Non si poteva forse ritenere di avere raggiunto lo scopo allorché la concorrenza, diventata più agguerrita e meglio organizzata, sarebbe stata in grado di subentrare alla Trafipro?

2) Non si è forse affidata troppo presto l'impresa ai Ruandesi?

Per quanto riguarda la prima domanda, è vero che, dagli anni ottanta in poi, la concorrenza - prendendo esempio dalla Trafipro - avrebbe potuto assumere la distribuzione dei beni di consumo a condizioni accettabili. Probabilmente però, non avrebbe provveduto, contrariamente alla cooperativa, a rifornire i luoghi distanti alle stesse condizioni dei centri. Pertanto, sarebbe svanito un importante elemento della solidarietà. Per cui si può capire perché la Cooperazione svizzera abbia protratto la sua assistenza alla Trafipro.

In merito alla seconda domanda, effettivamente, a posteriori, sembra che la Trafipro sia stata affidata prematuramente ai Ruandesi. Le revisioni dei conti non bastavano e almeno alcuni consulenti avrebbero dovuto essere mantenuti. Tuttavia, come si è visto, lo scopo della Confederazione non era quello di insediarsi nelle sue realizzazioni, bensì di consegnarle agli indigeni non appena fosse esistita una ragionevole prospettiva che quest'ultimi fossero in grado di gestirle con successo. Quando la Cooperazione svizzera iniziò a ritirarsi progressivamente dalla Trafipro,

erano tredici anni ormai che aiutava questa cooperativa e ne aveva accuratamente preparato la consegna ai Ruandesi. Continuò, del resto, a fornirle consigli e contributi notevoli. Differire ulteriormente la consegna sarebbe equivalso a procrastinarla *sine die*. In queste condizioni, è chiaro quindi che la Confederazione abbia accettato di correre il rischio - del resto inevitabile - di una consegna in mani ruandesi.

Nonostante l'impresa sia fallita, il bilancio comporta parecchi elementi positivi. Vanno rilevati elementi importanti in cui l'azione della Trafipro ha sortito effetti felici e durevoli:

- L'attività della Trafipro è stata corretta, specialmente nell'acquistare parte della produzione di caffè. Centinaia di migliaia di Ruandesi ne hanno tratto vantaggio. Inoltre, è servito da esempio ad altre imprese. Si può dire quindi che la Trafipro ha svolto un ruolo fondamentale per tutta una generazione.
- E' stata il principale regolatore dei prezzi, che non ha mai aumentato, persino in caso di penuria. Per esempio, nel 1982, gli esperti stimavano che i commercianti avrebbero maggiorato i prezzi del 20 - 30 % se la Trafipro fosse scomparsa.
- Ha assicurato l'approvvigionamento di tutto il Paese, organizzando la distribuzione in località remote senza sovrapprezzo malgrado le spese di trasporto. E' pur vero che - in compenso - è stata talvolta costretta, nei centri, a vendere i prodotti più cari della concorrenza.
- Ha assicurato sbocchi a qualche prodotto di fabbricazione locale, stimolando così piccole imprese industriali.
- Grazie a corsi professionali ben organizzati, essa ha impartito un'ottima formazione commerciale e tecnica, tant'è che ex dirigenti e dipendenti della Trafipro sono stati assunti in numerose società e ministeri.
- Infine, tramite il suo giornale, il suo operato e il suo esempio, la Trafipro ha aiutato le cooperative ed altre istituzioni che avevano gli stessi obiettivi, specialmente a livello comunale.

4.2.2. Banche popolari

a) Quadro

Il sistema bancario costituitosi nel Ruanda dopo l'indipendenza, includeva, oltre alle banche commerciali principalmente attive a Kigali e in alcuni centri urbani, la Cassa di risparmio del Ruanda che nel 1980 annoverava una cinquantina di sportelli, ai quali bisogna aggiungere sedici agenzie postali.

Nell'ambito rurale, per tradizione, il risparmio si effettuava soprattutto in natura e il credito faceva capo a diverse categorie di attori economici: agricoltori, commercianti, venditori di birra, funzionari, tontine (consorzi locali di risparmio e di credito). I prestatori professionali si trovavano prevalentemente nelle città. Non più del terzo dei prestiti contratti serviva a scopi produttivi. Il mutualismo non era assente. Le tontine si sviluppavano progressivamente dal nord. Si trovavano in tutto

il Paese società con scopi diversi: un'indagine ne ha rilevate 2 400 nel 1983. Alcune erano aziende del tipo cooperativo che raccoglievano il risparmio, come la Trafipro, che nel 1981 aveva accumulato 97 mio di franchi ruandesi (pari a 2,3 mio di franchi svizzeri) in depositi a termine.

Eppure, il fabbisogno di risparmio, di credito, di solidarietà finanziaria non era soddisfatto. Il problema non era tanto quello dell'usura: infatti, la possibilità di doppi raccolti e la produzione permanente di banane riducevano i problemi di continuità tipici di altre regioni. Del resto, buona parte dei prestiti erano concessi senza interesse, però un'antica tradizione voleva che si rimborsasse il doppio. Il ventaglio d'interessi era assai ampio, qualunque fosse il prestatore.

Per l'insieme della popolazione rurale, il problema non era tanto quello di ottenere prestiti ad un tasso d'interesse più conveniente, dato che il sistema delle tontine permetteva di ottenere un credito senza fornire reali garanzie a tassi inferiori a quelli praticati dalle banche, data l'assenza di costi d'esercizio. In questa economia fondamentalmente basata sull'autosussistenza, con circuiti monetari esigui, il problema risiedeva a livello di gestione del denaro. Gli intrecci della solidarietà metteva continuamente sotto pressione colui che possedeva liquidità e rendeva difficile il risparmio monetario, mentre l'aumento della densità della popolazione riduceva la possibilità di risparmio sotto forma di capi di bestiame. Tuttavia, era più che necessario conservare liquidità per la tassa di capitazione, le tasse scolastiche, i trasporti e per assicurare l'approvvigionamento. Non solo gli individui, ma anche le associazioni, le tontine, cercavano di mettere denaro da parte.

Non esistevano istituti di credito agrario nel Ruanda. Nel 1981, quando il governo ha progettato di promuoverlo, non ha ritenuto opportuno creare una nuova struttura bancaria: ha preferito cooperare con le Banche popolari e sovvenzionare i prestiti agrari.

b) Obiettivi e sviluppo delle Banche popolari

L'iniziativa volta a creare banche popolari è nata dalle autorità ruandesi, verso la fine degli anni sessanta. Il Piano quinquennale 1968-1973 prevedeva la creazione di reti di cooperative di risparmio e di credito allo scopo di:

- promuovere il risparmio fra la popolazione,
- concedere crediti per la produzione nell'agricoltura, nell'artigianato, nella piccola industria e nel settore terziario,
- partecipare allo sviluppo del movimento cooperativo,
- contribuire all'espansione economica.

Si rivolse la domanda alle cooperazioni estere. La Cooperazione svizzera fu la prima a risponderci favorevolmente. Nel dicembre 1972, venne firmato un accordo, si scelse una formula del tipo delle Casse Raiffeisen e la gestione del progetto venne affidata, in un primo tempo, all'Unione svizzera della Casse Raiffeisen.

Vi era una differenza notevole fra le Casse Raiffeisen e le Banche popolari. Quest'ultime infatti, emanano da una decisione del governo e sono state create in seguito ad un progetto di cooperazione estera. Gli anni 1973-74, hanno servito ad elaborare il progetto e a formare alcuni dirigenti. La prima Banca popolare è stata

creata nell'aprile 1975, a Nkamba, prefettura di Kibungo. Si trattava di un centro dove erano già stati avviati progetti di cooperazione nell'ambito della produzione e della commercializzazione di prodotti agricoli. In numerosi casi, le prime Banche popolari si sono sovrapposte a cooperative già esistenti, talvolta insediandosi nei locali di quest'ultime.

Sin dall'inizio, le Banche popolari hanno incontrato un notevole successo, comprovando il fatto che rispondevano ad una necessità latente. Il primo anno sono state aperte quindici banche. Le domande per aprire una Banca popolare provenivano anche in gran numero da notabili locali quali borgomastri o funzionari. Si capisce quindi che, in zone perlopiù di agricoltura di autosussistenza, l'influenza di questi notabili e la loro rappresentanza in consiglio di amministrazione sia stata relativamente importante. Ciò ha richiesto uno sforzo costante di autonomia e di riorientamento a favore degli agricoltori.

In meno di tre anni, sono state aperte oltre cinquanta banche. Un'espansione così rapida minacciava la stabilità stessa dell'istituzione. Ragion per cui, alla fine del 1977, i responsabili del progetto decisero di consolidare le strutture limitando l'aumento del numero di banche, chiudendone alcune non redditizie e rafforzando l'equilibrio finanziario delle altre. Così, dal 1977 al 1980 furono create solo sette banche, e nel 1983, il ritmo annuo si stabilizzò attorno a sette - dieci banche nuove.

Ogni Banca popolare copriva una regione relativamente estesa, la maggior parte dei comuni ne annoveravano una sola e alcuni comuni nessuna. Per cui, nel 1983, furono creati dei comitati di settore (esistevano una decina di settori per comune) ai quali vennero delegati certe attività, segnatamente nella concessione di piccoli crediti.

Si pose l'accento sullo sviluppo delle banche rurali. Nel 1981, su 61 banche, 59 erano impiantate in zone rurali. Tuttavia, l'attività delle Banche popolari aumentò più rapidamente nelle città che nelle campagne: non c'è da meravigliarsene dato il basso livello della circolazione monetaria nelle campagne. Del resto, le attività urbane contribuivano a rafforzare l'istituzione, mentre le attività esclusivamente rurali l'avrebbero fragilizzata. Evidentemente, sarebbe stato necessario procedere ad un'adattamento alle condizioni urbane, però esso non venne realizzato tranne che in ambiti specifici quale la Banca degli artigiani.

Al fine di migliorare la gestione, venne creata l'Assemblea generale annua. A Kigali, venne istituito l'Ufficio di orientamento, la Cassa centrale e alcuni servizi specializzati (segnatamente: ragioneria, crediti). La formazione, all'inizio molto attiva ma meno verso il 1980, venne riorganizzata ponendo questa volta l'accento sulla formazione permanente. Essa svolse un ruolo cruciale, data la mancanza di professionalità della maggior parte degli agenti.

La Cooperazione svizzera era responsabile della gestione e del finanziamento dei servizi centrali. Le Banche popolari stesse ricevevano sovvenzioni per il loro funzionamento, in linea di massima, per i primi cinque anni.

I direttori di banca locali, nominati e retribuiti dal loro consiglio di amministrazione, possedevano solamente una formazione limitata ed eseguivano unicamente operazioni di gestione corrente sotto il controllo dell'Ufficio di orientamento o del suo delegato regionale.

Occorreva però sviluppare la concessione di crediti. Infatti, la quota dei depositi utilizzata per la concessione di crediti non era molto alta a livello di banche locali. Queste versavano le loro eccedenze di liquidità alla Cassa centrale dietro un interesse piuttosto basso (il 3,5 % contro il 9 % per i crediti mentre i depositi venivano remunerati con un interesse pari al 3 %), a scapito della loro redditività e dei servizi ai soci.

L'Unione svizzera delle Casse Raiffeisen si ritirò perché contraria all'espansione troppo rapida del numero di banche e alla pressione del governo che spingeva in questa direzione. Nel 1982, l'Intercooperazione riprese la gestione del progetto.

c) Dal progetto della Cooperazione all'Unione delle Banche popolari

Nel 1986, si passò ad una nuova fase: le Banche popolari non dipendevano più da un organo centrale gestito dalla Cooperazione svizzera, bensì dall'Unione delle Banche popolari del Ruanda. Quest'ultima, una federazione alla quale tutte le Banche popolari partecipavano, ricevette personalità giuridica. Pertanto, la Cooperazione svizzera non trattò più col governo, ma con l'Unione stessa. Questo rappresentò in un certo qual senso la consegna del progetto in mani ruandesi. Da allora, l'intervento della Cooperazione svizzera si limitò all'invio di esperti e ad un aiuto finanziario la cui diminuzione era stata prevista a termine. L'aiuto finanziario svizzero non copriva più l'insieme delle spese dell'organo centrale e si fece più circoscritto. Le Banche popolari avevano quasi raggiunto l'autonomia finanziaria, però l'aiuto della Cooperazione svizzera permetteva loro di costituire le riserve obbligatorie. Dal 1992, tutti i direttori furono ruandesi.

L'Unione delle Banche popolari era completamente indipendente dal governo. Per tale ragione, le Banche popolari beneficiarono unicamente di una riduzione d'interesse pari al 7 % per i crediti agrari (aiuto a favore dell'agricoltura). Non accettarono mai dallo Stato altre forme di aiuto finanziario. Se talvolta subirono pressioni a livello locale, la loro indipendenza venne sempre rispettata dal governo.

Al momento della creazione dell'Unione nazionale delle Banche popolari, si era contemplata la possibilità di costituire delle federazioni regionali più vicine alle Banche popolari. Infatti, il problema delle comunicazioni era enorme data l'assenza di mezzi di comunicazione. Inoltre tutte le decisioni venivano prese a Kigali, il che rendeva il sistema lento e gravoso soprattutto dopo il notevole aumento del numero di banche. Tuttavia, la creazione di federazioni partendo dalle Banche popolari stesse rimase solo un progetto. In compenso, l'Unione aprì un ufficio regionale per ciascuna prefettura.

La tabella 4-3 indica l'espansione delle Banche popolari dall'anno della loro creazione fino al 1992. Osservando il numero di banche nuove, si può notare la rapida evoluzione nei primi anni, alla quale è seguito un periodo di consolidamento, quindi un ritmo regolare di crescita. Il numero dei depositanti, invece, è aumentato regolarmente a un ritmo sostenuto, sebbene l'ammontare medio per ciascun depositante è rimasto pari ad un centinaio di franchi svizzeri. Se si tiene conto dell'inflazione, l'ammontare si è ridotto. Ciò indica che le Banche popolari servono piuttosto a mantenere un certo margine di liquidità che a costituire un risparmio cumulativo.

Tabella 4-3: Sviluppo delle Banche popolari

31 dic.	1975	1977	1980	1983	1986	1989	1992
N° banche	13	50	57	64	88	109	126
N° deponenti	2 200	13 375	39 576	66 652	134 927	270 671	361 291
Ammontare medio per deposito (FRW)	6 059	10 047	11 220	15 437	15 481	11 917	12 352
Totale depositi (mio. FRW)	13	134	440	1 029	2 089	3 226	4 463
Totale crediti (mio. FRW)	-	39	176	446	967	2 132	2 186
N° crediti	3	276	2 422	5 047	10 813	52 871	47 400

Quasi la metà dei depositi proviene dagli agricoltori, il 30 % dai lavoratori dipendenti, segnatamente dal settore pubblico, il 15 % circa dagli artigiani e commercianti e il 10 % dalle cooperative e società.

Per quanto riguarda il credito globale, si è moltiplicato quasi per dieci al momento della creazione dell'Unione, per poi rallentare e persino diminuire sensibilmente durante gli anni di crisi (dal 1988 al 1990). Nonostante gli sforzi intrapresi, la quota degli agricoltori è rimasta bassa (meno di un quinto), quella dei lavoratori dipendenti ammonta a circa un terzo - soprattutto per la costruzione -, quella dei commercianti a un quarto, quella delle cooperative e società ad un quinto.

Ciò comprova che:

- il denaro messo da parte dagli agricoltori non viene reinvestito o quasi nell'agricoltura,
- questo denaro va a vantaggio principalmente dei commercianti e dei lavoratori dipendenti: il 60 % dei crediti viene concesso nelle zone urbane,
- se i vari tipi di cooperative e di società (segnatamente le tontine e le banche gestite dalle donne) presenti nel mondo rurale, fanno in un certo qual senso concorrenza alle Banche popolari, ne sono anche complementari, poiché hanno bisogno delle Banche popolari per assorbire le loro eccedenze di liquidità in certi periodi e offrire dei crediti. D'altra parte, la rete di solidarietà creata da queste cooperative e società può agevolare la concessione di crediti da parte della Banche popolari.

I due terzi dei crediti vengono concessi dalle Banche popolari stesse e il resto dalla Cassa centrale, che è la sola abilitata ad elargire crediti di una certa importanza.

Dal 1986 al 1991, i sussidi versati dalla Cooperazione svizzera, invece di diminuire, hanno continuato ad aumentare. La quota delle Banche popolari stesse è rimasta relativamente stabile intorno ai dieci mio di franchi ruandesi l'anno (pari a 200 000 franchi svizzeri). Invece, quella della Cassa centrale è quasi raddoppiata, salendo da 36 a 67 mio di franchi ruandesi. Ciò si spiega in parte con le ripercussioni finanziarie della crisi economica e poi della guerra.

Oltre all'aiuto finanziario, la Cooperazione svizzera ha continuato a contribuire regolarmente all'evoluzione istituzionale del sistema delle Banche popolari. Questo ha richiesto continue rimesse in questione, continue innovazioni, senza contare le importanti attività di formazione professionale anche dopo la creazione dell'Unione delle Banche popolari del Ruanda. Ciò ha permesso di ampliare progressivamente la responsabilità e l'iniziativa della base, vale a dire quella delle banche stesse.

d) Le Banche popolari durante la crisi

Purtroppo, la guerra ha seriamente ostacolato il funzionamento e lo sviluppo delle Banche popolari sin dallo scoppio delle ostilità da parte del FPR nel 1990. Centinaia di migliaia di abitanti del nord sono fuggiti verso il sud del Paese. Cinque banche sono state trasferite per stabilirsi vicino ai loro soci. Quest'ultimi erano ridotti in miseria e i crediti che erano stati concessi loro non potevano più essere rimborsati. Il clima di insicurezza generato dalla guerra ha sconvolto anche le altre regioni. Le Banche popolari trasferite hanno mantenuto il servizio di depositi e di prelievi e questo è stato molto utile ai soci.

Nel 1991, l'apertura alla democrazia ha suscitato ogni sorta di tensione e di ambizione politica nel Paese. Già nel 1991, l'assemblea generale dei delegati delle Banche popolari si era pronunciato a favore della neutralità politica dell'istituzione. Poiché il sistema delle Banche popolari era stato un rinomato centro molto attivo nell'ambito della formazione e della responsabilizzazione, era inevitabile che un certo numero di responsabili, specialmente a livello nazionale, fossero tentati dalla carriera politica in seno ai partiti emergenti. Ne sono conseguiti problemi di quorum nelle assemblee generali poiché i membri erano maggiormente attirati dai comizi politici. Così, numerosi responsabili hanno lasciato le Banche per darsi alla politica.

Nel 1992, il consiglio di amministrazione dell'Unione ha rinunciato ad aprire nuove banche, dato che la redistribuzione delle strutture esistenti poneva già abbastanza problemi. Si sono dovute chiudere numerose banche nella regione di Cyangugu. Verso la fine dell'anno, il rimborso dei crediti agli agricoltori segnava notevoli ritardi in quasi tutte le banche.

In conformità alle norme di adattamento strutturale, le Banche popolari avevano alzato il tasso d'interesse dei loro crediti dal 9 al 13 %, ma non il tasso d'interesse versato sui depositi a causa dell'insicurezza delle loro stesse finanze. I sistemi di crediti usurari sono proliferati a causa del forte aumento dei prezzi dei prodotti di consumo provocato dalla guerra.

Nell'aprile 1994, ancora una volta, però su più larga scala, gli amministratori delle Banche popolari sono fuggiti di fronte all'avanzare della guerra, portando con sé i dossier e non il denaro, poiché avevano a disposizione soltanto un minimo di liquidità. Queste (circa 3 miliardi di FRW) erano state trasferite presso la Cassa centrale e prestate oppure investite nelle banche commerciali, nella Banca nazionale o in buoni di sviluppo dello Stato. A Cyangugu, numerosi amministratori hanno subito aggressioni e di conseguenza un centinaio di collaboratori delle Banche popolari hanno dovuto essere trasferiti a Bukavu e una sessantina si sono ritrovati a Goma. Vi erano tanti Tutsi che Hutu, poiché non esistevano quote etniche nelle Banche popolari. Contrariamente alle altre volte, non era più possibile per i

collaboratori servire i soci poiché le comunicazioni con la Cassa centrale erano interrotte e inoltre quest'ultima era chiusa.

Mentre la Cassa di risparmio e di credito stava fallendo, la situazione delle Banche popolari restava bloccata. Queste non hanno ancora potuto ripristinare le loro attività poiché:

- a livello giuridico, ogni Banca è una personalità morale autonoma: occorre quindi convocare l'assemblea generale di ogni Banca prima di quella dell'Unione delle Banche popolari. Purtroppo la maggior parte dei membri sono morti o dispersi,
- a livello politico, i sopravvissuti e i dossier ancora esistenti sono dispersi nel Paese o all'estero ed è difficile riunirli. Stando alle testimonianze raccolte dal gruppo di studio, l'attitudine del governo appare ambigua: allorché i responsabili dell'economia avvertono la necessità di rilanciare rapidamente l'attività delle banche popolari, altri sembrano opporvisi,
- a livello economico, le Banche popolari non potranno recuperare tutti i crediti che, fino al 1993, ammontavano a 2,4 miliardi di franchi ruandesi. Taluni depositi nelle banche commerciali rischiano di essere difficili da recuperare (1,9 miliardi di FRW). Inoltre, il governo non si è ancora pronunciato in merito al rimborso dei buoni di sviluppo (pari a mezzo miliardo circa). La Banca nazionale e l'Unione delle Banche popolari avevano in cassa solo 270 mio di FRW.

Per affrontare la situazione, il governo ha deciso di nominare una commissione "incaricata di valutare il patrimonio e la situazione finanziaria delle Banche popolari", nonché di "elaborare proposte concrete da sottoporre al governo relative alla ripresa di questa istituzione". La commissione è stata formata il 9 maggio 1995, da rappresentanti dell'Unione delle Banche popolari, della Banca nazionale e dei governi svizzero e ruandese. Nel suo rapporto dell'agosto 1995, la Commissione raccomanda di riaprire le Banche popolari e constata che quest'ultime hanno perso 700 mio di franchi ruandesi. Ciò richiederebbe un sussidio equivalente per riassetare i fondi propri. La Commissione propone di formare un consiglio di amministrazione di transizione e di salvaguardare l'autonomia di gestione delle Banche popolari.

[Nel redigere il presente rapporto, il gruppo di studio ha appreso con piacere che la maggior parte delle Banche popolari ha ripristinato le sue attività]

e) Valutazione

La Cooperazione svizzera ha investito 30 mio di franchi in questo progetto. Le persone ascoltate dal gruppo di studio sono state pressoché unanime quanto al suo apprezzamento. La ragione fondamentale sembra risiedere nella natura stessa del progetto. Vi era un certo paradosso (denunciato da alcuni) a creare dall'alto un'istituzione nella quale l'iniziativa e la responsabilità appartenevano alla base. Tale paradosso è all'origine di un'esigenza continuamente rinnovata: infatti, non ci si può accontentare di mandare avanti il sistema dall'alto. Occorre lavorare assiduamente per stimolare la volontà e la capacità delle popolazioni interessate di prendere loro stesse in mano il progetto.

Le stesse considerazioni valgono per la struttura geografica: la direzione era centrale, eppure, fino al 1986, solo le banche, disseminate, avevano personalità

giuridica. Ne derivava una particolare necessità di formazione che ha rappresentato uno dei principali contributi di questo progetto.

D'altra parte, il progetto costituisce il fulcro fra il settore rurale di autosussistenza e l'economia moderna. Una situazione difficile questa, tuttavia anche ricca di sfide. Per servire al meglio il mondo rurale all'interno delle strutture, le istituzioni locali di solidarietà sono verosimilmente le più efficaci. Questo comprova il rapido sviluppo delle tontine dal 1970. Esse svolgono un ruolo prezioso, che le Banche popolari non sono in grado di assumere, basato sulla solidarietà locale, la reciproca fiducia, la mobilitazione senza spese dei piccoli mezzi finanziari e l'aiuto in caso di necessità. Tuttavia, l'integrazione di questo mondo nell'economia di mercato richiede anche un altro tipo di intermediario. E tale intermediario è cruciale data la necessità d'integrare l'economia nazionale per assicurarne lo sviluppo. In questa veste, il ruolo delle Banche popolari è stato rimesso in questione: è forse corretto raccogliere il risparmio degli agricoltori per farne approfittare altri gruppi sociali (commercianti, funzionari)? O anche di rastrellare il risparmio delle campagne per convogliarlo verso le città? Sono stati forniti numerosi elementi di risposta:

- Gli agricoltori hanno più bisogno di mettere i loro averi monetari al sicuro che ottenere crediti.
- Concedere crediti all'agricoltura implica che i mezzi di produzione acquistati permettano di aumentare la produzione e che questa venga smaltita sul mercato. Mentr'invece, l'aumento della produzione non è garantito e nemmeno la possibilità di smerciarla a buon prezzo al momento giusto e spesso. D'altra parte, la necessità primordiale consiste perlopiù nella sussistenza e non nella produzione per il mercato!
- Spesso, il costo del credito non costituisce il problema principale, ma piuttosto la razionalità del prestito che esige un cambiamento di contesto tecnico, economico, sociale, cambiamento che può giungere solamente dal di fuori.
- Gli agricoltori non sono in grado di offrire reali garanzie: infatti, il terreno non può essere ipotecato.

In definitiva, ognuno trovava il proprio tornaconto, anche se il risparmio agrario non andava a vantaggio degli agricoltori come sarebbe stato auspicabile. Il fatto più importante è che gli ambienti rurali hanno trovato il mezzo per inserirsi maggiormente nell'economia monetaria correndo meno rischi.

Certo, ci si può rammaricare che gli artigiani, specialmente rurali, non abbiano tratto maggiormente profitto dai crediti delle Banche popolari, considerato il loro ruolo strategico nel permettere alle campagne di uscire dal loro isolamento.

Rinresce anche che la possibilità di offrire un'assicurazione all'agricoltore che prende il rischio di contrarre un prestito non sia stata presa maggiormente in considerazione. Nonostante le difficoltà che questo comporta, sono già in atto altrove tentativi in questo senso.

Le Banche popolari hanno incrementato il risparmio su scala nazionale? Probabilmente in quanto hanno stimolato la produzione per il mercato, però il risultato non è quantificabile.

Le Banche popolari hanno incentivato gli investimenti? Sicuramente, ma piuttosto nel settore immobiliare che in quello produttivo.

Hanno migliorato il livello di vita nelle campagne? Sì, ma non soltanto offrendo maggiori garanzie al risparmio e rendendo possibili gli investimenti, ma anche avviando azioni specifiche in un periodo difficile, in maniera non contemplata nei loro programmi, ma che rivela come le Banche popolari hanno aperto la strada agli attori locali per organizzarsi e agire.

Oltre a contribuire in modo rilevante all'economia del Paese, le Banche popolari hanno prodotto un effetto assai positivo sull'organizzazione sociale di base, nell'ottica della cooperazione e della solidarietà.

Questo è il tipo di progetto di cui necessitano oggi Paesi quali il Ruanda.

4.2.3. Centro di formazione Iwacu

Il Centro di formazione e di ricerca cooperative Iwacu (in kinyarwanda *iwacu* significa "da noi") è stato fondato allo scopo di formare quadri direttivi e d'animazione per cooperative. L'obiettivo indicato nel modello di questo istituto di formazione del personale è quello di "favorire la creazione di una rete di cooperative e associazioni e partecipare al movimento di emancipazione in vista di edificare una società civile in grado di esigere i servizi adeguati". Dalla fondazione ad oggi, l'impostazione di questo centro si fonda sulla visione dell'uomo quale creatore della società.

a) Cenno storico

Questo "vivaio della società civile", come uno degli interlocutori del gruppo di studio ha definito Iwacu, è stato concepito tra il 1978 e il 1980. Due gruppi si sono adoperati per la fondazione di un centro di formazione di questo genere: la Lega cooperativa degli Stati Uniti d'America (Cooperation League of the United States of America, CLUSA), che promuoveva sili cooperativi, e la DSA, impegnata nel progetto Trafipro e in quello delle Banche popolari. Ambedue queste organizzazioni avevano bisogno di un centro di formazione che insegnasse a pensare e a comportarsi in modo solidale e partecipativo. L'impostazione generale di Iwacu è opera del teologo ed economo aziendale canadese Yvon Pomerleau. Nel 1981, lo studio d'architettura "Centralisation Trafipro" è stato incaricato di elaborare i piani e nel medesimo anno si è iniziata la costruzione del centro a Kigali sotto la guida di un esperto svizzero. Il centro Iwacu è stato inaugurato il 17 novembre 1983 alla presenza del presidente del Ruanda. Durante la prima fase (1981 a 1983) la DSA ha preso a carico le spese di costruzione (1,85 mio di franchi). La CLUSA ha sopportato i costi d'arredamento.

Nel 1984 Iwacu ha ottenuto lo statuto di persona giuridica come associazione senza fine lucrativo. Questo statuto garantisce al centro l'autonomia di pianificazione, amministrazione e gestione delle finanze. Membri fondatori erano persone fisiche e corporazioni (come la Confederazione, la CLUSA o le banche popolari). Le spese d'esercizio sono state ripartite tra la CLUSA, la DSA e il rendimento proprio delle manifestazioni svolte nel centro. Il contributo della

Svizzera era destinato soprattutto ai lavori di ricerca del centro (ca. 500 000 franchi all'anno). Tra il 1980 e il 1993 il contributo complessivo della Svizzera è stato di 7,6 mio di franchi.

Dopo il 1984 hanno assunto la presidenza di Iwacu due donne ruandesi, due coordinatori ruandesi ne hanno assicurato la direzione. Sotto la loro guida il centro ha registrato un'espansione regionale con succursali a Gisenyi (aprile 1987), Cyangugu (novembre 1989) e Gikongoro (gennaio 1991).

b) Attività

Iwacu è diventato un "capoluogo della formazione dei quadri dirigenti per le cooperative". Secondo un interlocutore francese, il lavoro di formazione di Iwacu è stato di grande rilievo per "l'apertura politica del Ruanda". Questa valutazione corrisponde al programma del centro di "stimolare la creatività e il potenziale interno delle cooperative e dei gruppi". A questo scopo contribuiscono diverse sezioni nelle quali lavoravano nel 1993 all'incirca 80 impiegati.

- La sezione "Ricerca e documentazione", della quale si occupa sin dall'inizio soprattutto la cooperazione svizzera allo sviluppo, adempie diverse mansioni: rilevamento dei tipi di cooperative esistenti e descrizione delle loro forme, ricerca sui raggruppamenti spontanei di contadini nel contesto del Progetto agricolo di Kibuye (n. 4.2.4), analisi del funzionamento delle "tontines" e delle Banche popolari nella prefettura di Byumba. Le ricerche di Iwacu sul Progetto agricolo di Kibuye hanno fornito documenti preziosi per lo sviluppo comunale in quella regione. Questa documentazione concerneva la varietà delle organizzazioni contadine (ad esempio nell'edilizia d'abitazione, per la lotta contro l'erosione o nell'apicoltura), il settore del risparmio e del credito, gli impianti d'irrigazione, ecc. Questa sezione pubblica anche il bollettino trimestrale *iwacu* in kinyarwanda e francese.
- La sezione "Formazione" ha per obiettivo di indurre le cooperative rurali con seminari e mezzi audiovisivi ad assumere uno stile di vita comunitario. Si tratta in particolare di formare e incoraggiare con una pedagogia attiva amministratori, contabili e capi di organizzazioni contadine. Dal 1984, circa 3000 persone hanno seguito ogni anno corsi di preparazione e di formazione continua. Programmi di questo tipo si sono svolti anche in cooperazione con il Ministero della gioventù e del movimento comunale.
- La sezione "Consulenza" sostiene gruppi assai diversi per consentire loro di diventare attori indipendenti sul piano concezionale, finanziario e contabile.
- La sezione "Ricezione" mette a disposizione dei partecipanti ai seminari una grande sala per conferenze, quattro locali per seminari, 24 camere e possibilità di ristorazione.

Nel dicembre del 1993, l'assemblea generale di Iwacu ha fornito l'occasione per passare in rivista i dieci anni d'attività del centro. Nel corso di questa sessione dedicata all'autocritica e alla valutazione prospettiva, si sono messi a confronto gli obiettivi del centro, i programmi delle sezioni e i loro risultati e si sono prese decisioni riguardanti il lavoro futuro. Il compito di Iwacu resta invariato: "promuovere un progetto di società nella quale le popolazioni soprattutto rurali migliorino le loro condizioni di vita con azioni solidali, partecipative e innovatrici".

Questo principio si ritrova in forma più concreta ad esempio in una decisione concernente la sezione Consulenza: "Si perseguano gli obiettivi seguenti: sviluppare nei nostri interventi un'etica cooperativa e istaurare meccanismi decisionali democratici, aiutare i gerenti a tenere una contabilità regolare, partecipare alla valutazione continua dei risultati". Si sono costatati anche errori. Si è soprattutto espresso rammarico per il fatto che la formazione dei partecipanti al corso sarebbe stata troppo elitaria, che si sarebbero privilegiati singoli membri delle cooperative trascurando tuttavia le cooperative stesse e che la centrale di Kigali sarebbe stata privilegiata per rapporto all'ambiente contadino.

c) Situazione attuale del centro

Nel dicembre 1994, i membri del consiglio d'amministrazione sopravvissuti al genocidio si sono riuniti con l'assistenza della DSA a Nairobi per fare il punto alla situazione e hanno messo in atto provvedimenti d'urgenza. L'edificio, rimasto intatto, e il personale ridotto sono stati affidati a una persona incaricata della direzione. Dato che quest'infrastruttura unica nella regione di Kigali potrebbe essere adibita ad altro scopo e addirittura sequestrata dal governo, era urgente riattivare - almeno in parte - le sezioni di Iwacu. La ripresa delle attività del centro nell'estate del 1995 è perciò importante per motivi strategici e simbolici. I 25 impiegati desiderano contribuire a risuscitare una vita di cooperativa nella popolazione traumatizzata e a infondere un atteggiamento positivo verso i diritti dell'uomo.

La parte del personale di Iwacu fuggita a Bukavu (25 persone) si è unita ad altre ONG e assiste i rifugiati. Non esiste tuttavia alcuna comunicazione tra i gruppi di Bukavu e Kigali.

d) Valutazione

I membri fondatori e i responsabili odierni di Iwacu si erano prefissi mete ambiziose. Non vi è perciò da meravigliarsi se esiste un divario tra aspirazioni e realtà, come risulta dalle considerazioni autocritiche dell'assemblea generale del 1993. Tutto sommato, questa riaffermazione a distanza di dieci anni dell'ideale di Iwacu è utile ancor oggi e una buona impostazione per il futuro, sebbene buona parte del personale sia stato ucciso o costretto a fuggire durante il genocidio.

Iwacu è probabilmente l'ONG più importante del Ruanda. Le idee e azioni comunitarie che diffonde costituiscono ancor oggi un punto di riferimento per tutta la regione. Il suo profilo è stato caratterizzato da dirigenti eccellenti e presidenti credibili. La partecipazione della Svizzera alla formazione di quest'importante strumento per un processo coscienti di cambiamento della società rimane perciò degno di essere negoziata, tanto più che Iwacu dovrebbe incoraggiare la formazione in cooperative che erano o sono connesse con la cooperazione svizzera allo sviluppo.

4.2.4. Prefettura di Kibuye. Agricoltura e silvicoltura. Istituti di formazione e ricerca agraria e forestale.

All'interno del Ruanda, Paese di concentrazione della cooperazione svizzera allo sviluppo, la prefettura di Kibuye è decisamente una regione di massima

concentrazione. Questa prefettura si trova nella regione isolata nell'Ovest del Paese. Da alcuni anni sono in corso i lavori di costruzione della strada principale che dovrebbe migliorare l'allacciamento all'interno del Paese. Chi attualmente si reca con una vettura fuori strada da Gitarama a Kibuye sulla via ancora costruita dai Belgi impiega circa quattro ore per settanta chilometri, prima di giungere alla meta sballottato dalle innumerevoli buche. Questa prefettura montagnosa è attraversata dalla cresta spartiacque del Nilo e dello Zaire. Sul suo territorio di 1004 km² (dedotti il 316 km² del Lago Kivu) vivevano nel 1989 393 000 persone, ossia 391 abitanti per chilometro quadrato. Nel 1970 gli abitanti della prefettura erano 235 000, nel 1982 già 350 000.

Nell'isolata prefettura di Kibuye, la cooperazione svizzera allo sviluppo ha potuto evolvere senza difficoltà di coordinamento con altre organizzazioni di sviluppo. Nel corso degli ultimi 30 anni sono sorti numerosi progetti. Sono nati in modo organico, risultando uno dall'altro. Quasi la metà dei mezzi che la DSA ha impiegato in Ruanda sono fluiti in questa regione.

Non è stato facile per il gruppo di studio ottenere una visione d'insieme delle molteplici attività della DSA in questa prefettura. Purtroppo non esistono riassunti e valutazioni globali della DSA sul lavoro svolto nella regione. Eppure l'attività molteplice e intensa condotta in un'area relativamente limitata per la lunga durata di un'intera generazione si presterebbe a una valutazione in grado di fornire informazioni uniche. Il gruppo di studio non può compiere quest'opera. Qui di seguito si descrivono tuttavia i progetti tenendo conto, nella misura del possibile, delle relazioni che li collegano.

4.2.4.1. Agricoltura

In un Paese con una forte crescita demografica e un territorio relativamente piccolo, l'alimentazione costituisce una sfida di rilievo. La situazione rischia di degradarsi continuamente se non si ricorre a efficaci piani di sviluppo dell'agricoltura. È comprensibile che la cooperazione svizzera allo sviluppo abbia cominciato la propria attività dall'agricoltura: ancora oggi, il 90% degli abitanti della campagna vive di questo settore, nel 1982 era addirittura il 95%. La cooperazione allo sviluppo ha così potuto impegnarsi a tempo nella lotta contro il possibile spopolamento della campagna.

a) Progetto agricolo di Kibuye (PAK)

Con questo progetto, la cooperazione svizzera allo sviluppo ha iniziato la sua attività nell'ambito dell'agricoltura nella prefettura di Kibuye. Come anche per altri progetti, la cooperazione tra la Svizzera e il Ruanda si fondava su un accordo. Responsabili del progetto erano i governi dei due Paesi. Il PAK è durato circa 25 anni e si è concluso ufficialmente alla fine di dicembre del 1991. In tale data non è tuttavia terminata la cooperazione tra la Svizzera e il Ruanda nel campo dell'agricoltura della provincia di Kibuye. Il PAK è invece proseguito in forma più aggiornata con il progetto di sostegno alle iniziative contadine nella prefettura di Kibuye.

Si possono suddividere le attività del PAK in quattro periodi.

La prima fase comprende gli anni dal 1965 al 1974. Fino al 1973 l'attività si estendeva sull'intera prefettura. In quel decennio, il Pak si è occupato di consulenza e formazione. Un punto centrale era costituito dal reclutamento e dall'istruzione di quadri dirigenti agricoli. Durante questa fase è perciò stato creato il grado inferiore della Scuola agricola e forestale di Nyamishaba. Un'intensa campagna d'informazione era volta a diffondere tecniche moderne e migliori a quelle in uso nella campicoltura. Un altro tema importante era l'allevamento e si è quindi fondato il Centro d'allevamento di Nyamishaba. Le attività in ambito forestale, iniziate anch'esse nel contesto del PAK, sono state staccate da quelle dell'agricoltura nel 1970 per costituire un progetto forestale pilota indipendente.

La seconda fase, dal 1974 al 1979, ha preso lo spunto da una valutazione delle esperienze fatte fino a quel momento. Sul fondamento di tale analisi si sono costituite quattro zone di sviluppo rurale in cinque comuni: Gitesi, Mabanza (tra il Lago Kivu e la cresta), Mwendo (un comune situato in zona elevata), nonché Bwakira e Kivumu (in parte sulla cresta e in parte sul fianco orientale della montagna). L'obiettivo era di elaborare, organizzare e attuare azioni di sviluppo alle quali avrebbe partecipato un migliaio di famiglie. A sostegno di queste attività si è costituito nel 1976 il Servizio d'animazione/formazione (SAF) con il compito di provvedere a linee direttive unitarie per l'informazione e la formazione nelle quattro zone.

Durante la terza fase, dal 1980 al 1983, si è proceduto, oltre ad ampliare le attività in corso, a un riorientamento tendente al sostegno delle strutture comunali. Il progetto è stato gradualmente integrato nelle strutture locali.

La quarta fase, dal 1984 al 1988, è stata caratterizzata dall'intenzione della Svizzera e del Ruanda di estendere a tutto il Paese la riuscita delle attività del PAK. Nel comune di Bwakira si è inoltre avviato il progetto di sviluppo comunale (n. 4.2.5), con lo scopo di mettere i comuni in grado di continuare autonomamente il lavoro iniziato.

Il 1988 è stato un anno di transizione. Trattative svolte tra la Svizzera e il Ruanda hanno portato alla conclusione di un nuovo accordo per il periodo dal 1989 al 1991. Il Ministero dell'agricoltura ha dotato l'Ufficio dell'agricoltura della prefettura di Kibuye di una nuova struttura di direzione. Da allora, un coordinatore dal ministero ha diretto una piccola équipe a livello di prefettura, mentre due unità operative assistevano i comuni. Il PAK si è trasformato in un progetto di sostegno e i mezzi finanziari sono stati messi a disposizione delle attività in campo agricolo delle sottoprefetture. La Svizzera ha inoltre messo a disposizione un'unità di sostegno e d'animazione. Il periodo dal 1989 al 1991 era destinata ad essere l'ultima fase del PAK. Complessivamente la Svizzera aveva investito in questo progetto 31,0 mio di franchi. In futuro il sostegno si sarebbe fondato su un nuovo modello (Sostegno alle iniziative contadine).

Accanto alle consuete descrizioni dello stato del progetto, fornite in occasione delle domande di credito per le diverse fasi, e a valutazioni operate di caso in caso, la DSA e il ministero hanno proceduto a un'analisi approfondita nel 1982. Questo rapporto in tre volumi offre una descrizione particolareggiata della situazione nella

regione esaminata, una descrizione delle attività della cooperazione svizzera allo sviluppo, nonché un riassunto e una valutazione degli esiti. Già nella premessa si osserva tuttavia che le statistiche disponibili presso i comuni e la prefettura sono poco attendibili.

Secondo quest'analisi, il PAK ha operato in sei ambiti:

- Provvedimenti connessi alla produzione. Si tratta della lotta contro l'erosione. Per dare un'idea di quanto è stato fatto, citiamo il comune di Mwendo dove, dal 1976 al 1978, si sono costruiti 432 km di fosse protettive contro l'erosione.
- Conservazione della fertilità del suolo. Questa preoccupazione principale dei contadini si deve allo sfruttamento intenso del suolo. Tenendo il bestiame, specialmente quello bovino, in stalle, se ne può sfruttare meglio il letame. Per questo motivo, nel 1979 si sono costruite 1200 stalle in cinque comuni.
- Distribuzione della semente. Ancora un esempio: il comune di Gitesi ha ricevuto nel 1981 400 kg di soia, 400 kg di mais, 850 kg di fagioli e 50 kg di piselli verdi.
- Incoraggiamento della coltivazione di prodotti che possano servire anche per il commercio e non solo per la sussistenza: banane per la produzione di birra e caffè. Nel rapporto si osserva che soltanto le metà dei contadini si sono lasciati convincere a produrre banane allo scopo indicato. Ha invece riscontrato grande favore la promozione della coltivazione di caffè: il 90% dei contadini ha prodotto caffè per il commercio. Bisogna osservare a questo punto che il crollo del prezzo del caffè dal 1987 ha gravemente colpito la prefettura di Kibuye che aveva puntato su questa coltura, raddoppiando la produzione dal 1971 al 1981.
- Incoraggiamento della produzione ortofrutticola. Il PAK ha contribuito in misura notevole a questo sviluppo, da un lato informando e motivando i contadini e d'altro lato distribuendo sementi e piantine. Nel 1981 si sono ad esempio piantati nella prefettura 100 000 alberi da frutto e si sono distribuite 15 000 bustine con semi di ortaggi.
- Allevamento del bestiame. Il rapporto segnala innanzitutto che la quota di stalle per rapporto ai proprietari di bestiame era assai più elevata nei cinque comuni assistiti dalla DSA (88%) che in quelli che non si trovavano al centro delle attività di quest'ultima (57%). Si legge quindi che l'introduzione di bovini esteri non ha prodotto i risultati auspicati. Gli incroci si sono rivelati poco proficui. Per motivi finanziari non si è potuto fare molto nell'ambito della medicina veterinaria. Secondo il parere dei contadini è inoltre indicata soltanto la cura veterinaria del bestiame bovino. La riuscita, dopo un certo tempo, di una campagna antielmintica nel comune di Kivumu indica tuttavia che sensibilizzando sufficientemente la popolazione si potrebbe ottenere di più anche in campo veterinario. I centri per l'inseminazione artificiale non hanno avuto successo. Complessivamente, le attività svolte nell'ambito dell'allevamento, inclusa l'introduzione della piscicoltura, sono da considerarsi fallite.

Gli obiettivi del PAK oltrepassavano tuttavia il promovimento dell'agricoltura in senso stretto. Delle sue rimanenti attività non possiamo dare qui che una descrizione sommaria. Un primo campo d'azione riguardava questioni sanitarie e sociali, l'educazione in materia di alimentazione della famiglia e d'igiene, con speciali corsi

destinati alle donne e ragazze. Per quanto riguarda queste ultime, il rapporto critica che "a quanto pare, i programmi proposti rispondono solo in minima parte alle loro preoccupazioni essenziali: impiego, pianificazione della famiglia, educazione connessa ai cambiamenti intervenuti nella vita economica e sociale."

Un secondo campo d'attività era costituito dall'istruzione generale della popolazione rurale. Nel 1981, 7635 abitanti della prefettura di Kibuye hanno ad esempio partecipato ai corsi del PAK. Sono indicativi i temi trattati (oltre a quelli sopra menzionati, riferiti all'agricoltura in senso stretto): alimentazione, costruzione di latrine, acqua pulita, pianificazione della famiglia. Un terzo campo d'attività riguardava il magazzino, lo smercio e la lavorazione dei prodotti. A questo era connessa l'assistenza a gruppi e cooperative attivi in tale ambito. L'ultimo campo d'attività era infine costituito da mansioni riguardanti l'infrastruttura comunale, come la costruzione di strade e di condutture dell'acqua.

b) Sostegno alle iniziative contadine di Kibuye

Il PAK si è ufficialmente concluso il 31 dicembre 1991. Il nuovo inizio non era soltanto formale, ma si fondava su una nuova concezione generale della politica di sviluppo. Ne è espressione il titolo del nuovo progetto, imperniato sull'iniziativa dei contadini. Interlocutori dell'unità di sostegno della DSA e del Servizio agricolo di Kibuye sarebbero stati i contadini e le loro organizzazioni. L'accento è quindi stato posto sulla funzione preminente assegnata alle iniziative contadine, sia individuali che collettive. Il cambiamento è di rilievo. Il Servizio agricolo della prefettura di Kibuye non sarebbe più stato l'attore principale della politica di sviluppo. La sua funzione era in prima linea di provvedere a condizioni quadro che permettessero ai contadini di sviluppare le proprie iniziative e in seconda linea di prestare assistenza tecnica a queste iniziative, lasciandole tuttavia in mano ai contadini. Nella prima richiesta di credito per il nuovo progetto, la DSA scrive: "E' d'importanza cruciale per la riuscita del progetto che questi ultimi rimangano maestri delle loro imprese e non semplici esecutori di direttive più o meno stringenti e adeguate dei servizi agricoli."

Queste parole costituiscono una critica alla politica agraria del Ruanda, ma anche un'autocritica della DSA che negli anni precedenti aveva sostenuto questa politica; la DSA aveva infatti sempre operato sul fondamento di accordi con il governo. Assistiamo qui a un mutamento radicale della filosofia dello sviluppo, a un nuovo modo di pensare. Nel giugno del 1991, un relatore ruandese della DSA aveva scritto: "In realtà, i finanziatori e l'amministrazione si limitano attualmente a mettersi d'accordo tra loro, mentre il contadino è considerato uno strumento di cui servirsi per raggiungere gli obiettivi definiti in sua assenza." E Willi Graf del Servizio settoriale agricoltura della DSA aveva rilevato nello stesso anno un'osservazione interessante nell'ambito della lotta contro l'erosione. Da anni il governo aveva cercato, con relativo successo, di far fronte al pericolo scavando fosse di protezione. Spesso i contadini si erano tuttavia opposti a questi provvedimenti. Secondo Graf, la ragione di quest'opposizione era che i contadini avevano sviluppato senza alcun sostegno, anzi in parte contro il volere delle autorità, un sistema agroforestale con la banana come componente principale. Poiché questa pianta copre in permanenza il suolo, l'erosione si riduce a un minimo e la durabilità ecologica di questo sistema è perciò buona. Graf ne conclude che le autorità ruandesi avrebbero raggiunto assai

meglio il loro obiettivo, lo sfruttamento duraturo delle risorse, se avessero sostenuto gli sforzi dei contadini invece di voler imporre loro una determinata tecnica. Vale la pena di riflettere sulla frase conclusiva del suo riassunto: "Il vantaggio principale della strategia per cui hanno optato i contadini è la scelta di un sistema economicamente vantaggioso a breve termine e nel contempo ecologicamente duraturo."

La partecipazione dei contadini e allevatori e delle loro organizzazioni alla definizione dei temi del Servizio agricolo della prefettura di Kibuye è perciò fissata nell'accordo. Inoltre si prevede di includere maggiormente il settore privato degli imprenditori – anche questo un aspetto di rilievo, che fa prova di un'ottica più ampia.

Il progetto, inteso come aiuto coerente all'iniziativa propria, passa gradualmente in mano ai contadini e alle loro organizzazioni. Nel quadro del progetto, i contadini dovrebbero trovare modo di risolvere da soli i loro problemi con un'assistenza disponibile se ne fanno richiesta. Con programmi paralleli di ricerca si prevede di chiarire quali siano la difficoltà e come risolverle. L'organizzazione del progetto è duplice. Da un lato si prevede di assistere il Servizio agricolo della prefettura di Kibuye, che si occupa della coltivazione di banane e patate, nonché di provvedimenti volti a mantenere la fertilità del suolo. D'altro lato, un'unità speciale di sostegno si dedicherà particolarmente alle iniziative proprie dei contadini.

Per la prima fase, dal 1992 al 1994, erano previsti 1 448 000 franchi. Nel programma annuale del 1994 si legge che in seguito ai tumulti nel Paese, il Servizio agricolo non ha potuto adempiere a sufficienza la funzione attribuitagli.

c) Valutazione

Il gruppo di studio riconosce appieno l'impegno della DSA nell'ambito dell'agricoltura. Visto il fortissimo incremento demografico, l'alimentazione del Paese è senza dubbio una preoccupazione di primo rango. L'impostazione globale del programma, che ha superato i limiti della tecnica agricola in senso stretto includendo anche la situazione sociale merita il nostro riconoscimento. Il rapporto citato del 1982 offre il bilancio di una riuscita tutto sommato considerevole.

Considerando i motivi che hanno indotto il passaggio al nuovo progetto "Sostegno alle iniziative contadine" vi è da domandarsi se, nel suo evidente sforzo di coordinare coerentemente la propria cooperazione allo sviluppo con il governo, la DSA abbia tenuto sufficientemente conto dei contadini e delle loro organizzazioni, segnatamente per fissare i temi della sua attività. Evidentemente si è accordata soltanto tardi importanza alla partecipazione attiva di forze di cui, comportandosi da veri interlocutori, si sarebbe dovuto assumere coscienza prima. In questo senso, il nuovo progetto "Sostegno alle iniziative contadine" ha aperto una vera e propria breccia verso l'aiuto all'iniziativa propria. Si tratta di un'apertura relativamente tardiva; le grandi aspettative ripostevi potrebbero rivelarsi insidiose, dato che rischiano di vedersi deluse. Il gruppo di studio ritiene che, al momento di passare al nuovo progetto, sarebbe stato opportuno procedere a una valutazione complessiva del PAK analoga a quella del 1982. In caso di ripresa della cooperazione allo sviluppo, questa valutazione avrebbe senso anche oggi. Tra altro, sarebbe utile sapere in che misura il lavoro abbia consentito di superare i limiti dell'autosussistenza (produzione per il mercato) e quale contributo si possa prestare all'incoraggiamento

dell'artigianato. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, il programma annuale per il 1994 prevedeva un nuovo progetto "Sostegno all'artigianato di Kibuye", incluso nel bilancio con un importo di 300 000 franchi all'anno. Una valutazione complessiva dopo una generazione potrebbe costituire un fondamento ideale per il proseguimento dell'attività. Nella più volte citata valutazione del 1982, si era segnalato che il lavoro mancava in parte di coerenza perché singoli esperti avevano seguito idee proprie.

Il gruppo di studio osserva che gli interlocutori hanno espresso opinioni chiaramente positive sulla cooperazione allo sviluppo nella prefettura di Kibuye. Si è lodato l'attaccamento personale degli Svizzeri impegnati nella cooperazione allo sviluppo sul posto, che lavorano fianco a fianco con i contadini ruandesi.

Gli edifici della DSA sono rimasti utilizzabili. Dov'era necessario, si sono nel frattempo riattati. Attualmente servono in parte al Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofi e al CICR. Gran parte dell'arredamento e dell'equipaggiamento è invece sparita.

4.2.4.2. Silvicoltura

Originariamente una parte del Progetto agricolo di Kibuye concerneva la silvicoltura. Già nel 1970, questa parte è diventata indipendente, costituendo il Progetto pilota forestale di Kibuye.

a) Progetto pilota forestale (PPF)

Il PPF ha sviluppato un forte dinamismo interno, espressosi nel corso del tempo in numerose attività. Quest'impegno nell'ambito della silvicoltura ha risposto a un forte bisogno. Il primo oggetto di cui la cooperazione allo sviluppo ha preso cura è stata la foresta vergine del Nyungwe, minacciata dalla sparizione. Nel comune di Gisovu (prefettura di Kibuye), la DSA ha cercato i suoi primi interlocutori tra i confinanti della foresta vergine del Nyungwe. Si fondò la prima cooperativa con lo scopo di mettere fine allo sfruttamento eccessivo e alla bonificazione avventata per sostituirvi la conservazione della foresta e lo sviluppo rurale. Poco più tardi, l'idea di simili cooperative è stata estesa anche alla provincia adiacente di Cyangugu, dove si trova pure una parte del massiccio del Nyungwe (n. 4.2.6).

Nel 1975 è venuto ad aggiungersi al PPF un nuovo campo d'attività. Motivo di questo innovamento era la debolezza ecologica e forestale del Ruanda, apparente fin dall'inizio, che imponeva di agire. Nell'area rurale mancava la legna da ardere, principale fonte d'energia del Ruanda, e le colline disboscate erano minacciate dall'erosione. La foresta si era ridotta a un misero resto. Eppure una volta il Ruanda era coperto da estese foreste. Mentre a ovest del Paese si ergevano i massicci della foresta vergine, a est si estendevano savane boschive. Dalle indicazioni statistiche per la fine degli anni settanta (contenute nelle domande di credito della DSA) si vede a che punto il cambiamento fosse drammatico: la foresta vergine del Nyungwe si era ridotta a 100 000 ha, quella del Gishwat a 30 000 ha. Una volta le foreste ricoprivano aree di superficie multiple a queste. A questo s'aggiungevano soli 20 000 ha di savane boschive e le aree rimboscate di cui parleremo più tardi, pari a circa

35 000 ha. In quel momento la scarsità del patrimonio forestale del Ruanda era allarmante, la densità della popolazione, invece, elevata. Soltanto il 6 a 7% del territorio era coperto da boschi, pari a 0,04 ha per abitante. Per confronto: il Ghana possedeva 1,7 ha di bosco per abitante, il Nigeria 0,6.

La forte crescita di una popolazione in massima parte rurale esercitava una forte pressione sulla foresta, non soltanto per il fabbisogno di legna da ardere (inclusa la produzione di carbone di legna), ma anche per il crescente bisogno di terreno per campi e pascoli.

L'agricoltura e la silvicoltura sono interdipendenti e devono essere considerate un insieme. La cooperazione allo sviluppo deve perciò offrire piani che concilino preoccupazioni opposte, affievolendo per quanto possibile l'antagonismo tra la campicoltura e l'allevamento da un lato e l'economia forestale dall'altro. Soltanto in questo modo si può ottenere la comprensione della popolazione e quindi la sua disponibilità emozionale a partecipare.

Dai calcoli dalla DSA alla fine degli anni settanta è risultato che rimboscando 400 000 ha di terreno sarebbe stato possibile assicurare il fabbisogno di legna da ardere e di legname edile dopo il 2000 (12 mio di m³ all'anno). Si sarebbe così potuto rinunciare alle costose importazioni di legna dall'Uganda, dallo Zaire e dalla Tanzania. E non sarebbe più stato necessario utilizzare – come purtroppo spesso si fa nel Ruanda – i rifiuti vegetali come materiale di combustione invece di adoperarli per la concimazione del suolo mantenendone così la fertilità.

In queste circostanze drammatiche, la cooperazione svizzera allo sviluppo ha lanciato nella prefettura di Kibuye il Programma di rimboscamento in ambiente rurale (Programme de reboisement en milieu rural, RMR) come parte del PPF. Si trattava di stimolare la popolazione e i comuni a rimboscare le colline e creste denudate. La riuscita di questo progetto pilota d'avanguardia della cooperazione svizzera allo sviluppo è stata sensazionale. Si è riusciti a convincere tanto le autorità quanto la popolazione. Per ogni collina si è ad esempio formato personale ruandese istruito da operatori che di tanto in tanto giungevano sul posto. Secondo indicazioni di Intercoopération, nel Ruanda sono stati rimboscati dalla fine degli anni settanta alla fine degli anni ottanta 200 000 ha in tutto. Nel frattempo, il governo aveva infatti esteso questo progetto dalla prefettura di Kibuye all'intero Paese e istituito tra altro una Giornata nazionale dell'albero. Lo Stato e i comuni hanno promosso azioni di rimboscamento, ma si trattava anche di promuovere piantagioni individuali che consentissero ai contadini di disporre sulle proprie terre della legna da ardere e del legname edile necessari.

E' inevitabile ed anche opportuno che un operato di queste dimensioni produca anche progetti consecutivi. All'inizio della cooperazione svizzera allo sviluppo si era constatato che non esisteva personale forestale di ricerca o con formazione pratica. Per rispondere a quest'esigenza sul piano dei quadri medi (tecnici forestale) si è perciò creata la Scuola agroforestale di Nyamishaba, nella prefettura di Kibuye. La formazione universitaria continuava a svolgersi all'estero, sempre con il sostegno della Svizzera; gli ingegneri forestali hanno ricevuto la loro formazione segnatamente in Tanzania, nel Kenya, nel Canada, in Inghilterra e in Russia. Fin dall'inizio si è riconosciuto quanto la formazione fosse importante affinché i

Ruandesi potessero gestire autonomamente il settore forestale. Si è inoltre assegnato particolare rilievo alla ricerca applicata. Dal 1980, la Svizzera accorda il suo aiuto al Progetto di sostegno alla divisione di silvicoltura dell'Istituto di scienze agronomiche del Ruanda (Projet d'appui au département de foresterie de l'Institut de sciences agronomiques du Rwanda, PADF-ISAR). L'Operazione di sostegno agli imprenditori forestali e del legno ha aperto dal 1986 un nuovo campo d'attività, che presenta il grande vantaggio di offrire posti di lavoro fuori dal settore agrario.

Dal 1980 si è concepito il piano d'integrare meglio le attività del PPF nella politica del Paese. Si trattava di procedere alla "ruandizzazione" del progetto, trasferendone le attività alla competenza delle autorità ruandesi. Di conseguenza, si sono creati nel 1984 il Servizio forestale nazionale e il Servizio forestale della prefettura di Kibuye (dopo il 1988 anche nelle altre province). Il PPF ha quindi fatto posto al Progetto di sostegno del Servizio forestale della prefettura di Kibuye.

b) Sostegno del Servizio forestale della prefettura di Kibuye

Dopo una fase di transizione, questo progetto diventa operativo nel 1988. Si tratta anche in questo caso di un progetto pilota. In poche parole: le attività svolte fino ad allora dal PPF passano in mano al Servizio forestale della prefettura di Kibuye. Il PPF come tale si conclude. La Svizzera accorda il proprio sostegno al Servizio forestale.

Dopo cinque anni si è decisa una valutazione complessiva, volta in particolare a stabilire se convenisse trasferire questo modello anche ad altre province. Quale primo parere, la DSA osserva nella richiesta di credito addizionale del dicembre 1993: "La gestione dei rimboscamenti deve mirare ancora in maggior misura a soddisfare i bisogni della popolazione (...). A tale scopo è necessario riconsiderare la ripartizione dei compiti tra lo Stato centrale, i comuni e i privati nel senso di una decentralizzazione e di un trasferimento ai privati della gestione di determinate piantagioni." La DSA auspica perciò un "sostegno finanziario maggiormente volto all'economia forestale comunale e privata."

Nel frattempo era stata proclamata nel 1989 con il sostegno della Svizzera una nuova legge sulle foreste e si era istituito un fondo forestale nazionale inteso come fondo d'esercizio. Quando questo fondo fosse diventato interamente operativo, si prevedeva che la Svizzera vi avrebbe versato il suo contributo a sostegno del Servizio forestale di Kibuye.

c) Operazione di sostegno agli imprenditori forestali e del legno

Dopo una fase sperimentale, questo progetto della DSA e del Canton Vaud (Opération d'appui aux entrepreneurs forestiers e du bois, AEFB) ha preso il via nel 1988. Si tratta pure di un progetto pilota. Il primo impulso è venuto dall'esterno. Vaste piantagioni operate negli ultimi 25 anni sono ormai pronte ad essere sfruttate. "Il suolo è fertile, gli alberi crescono da uno a due metri ogni anno" afferma un esperto nei confronti del gruppo di studio. Questa osservazione vale soprattutto per gli eucalipti. L'economia forestale offre inoltre la possibilità – di grande importanza per le regioni rurali sovrappopolate – di creare posti di lavoro al di fuori del settore agrario. Coltivando la foresta quale risorsa rinnovabile si eviterebbero inoltre importazioni costose. I motivi non mancano quindi affinché il governo e la DSA si mettano insieme per elaborare un nuovo progetto.

All'inizio dell'azione, la domanda di legname domestico era piuttosto debole perché la popolazione non era sufficientemente informata sulle possibilità d'impiego del legno di pino silvestre, disponibile in grande quantità. Si trattava quindi non da ultimo di renderne noti i pregi. In parecchi casi, il lungo trasporto dalla foresta fino al consumatore era inoltre d'impedimento a un impiego redditizio del legno. Il commercio non era dunque molto promettente.

D'altra parte, negli ultimi anni il bisogno di legname è cresciuto perché si costruiscono sempre più edifici pubblici e anche l'attività edilizia privata si fa più fervente. Si trattava quindi di superare l'ignoranza delle possibilità d'impiego, sviluppare tecniche opportune, introdurre attrezzi adeguati e collegare in modo opportuno la produzione allo smercio. Lo scopo del sostegno accordato agli imprenditori era di fornire alle persone attive nel settore del legno conoscenze tecnologiche, tecniche, economiche e organizzative, non soltanto nella prefettura di Kibuye, ma sul piano nazionale, affinché la rete divenisse operativa nel suo complesso. Ben presto, il progetto si è visto confrontato alle grandi aspettative degli imprenditori attivi nel settore del legno, dai taglialegna fino ai commercianti e costruttori. Si era previsto di assegnargli una funzione temporanea: dopo una fase di assistenza, gli operatori economici avrebbero dovuto occuparsi degli sviluppi nel loro settore con associazioni proprie. Finora la DSA non può ancora presentare risultati decisivi. Dato che si tratta di un'impresa a più lungo termine, questo non è sorprendente. Inoltre, anche il governo ha ovviamente faticato ad accettare che il sostegno e la cooperazione nel quadro di questo progetto fossero rivolti direttamente alle persone private.

In questo contesto, vogliamo menzionare il progetto di Promozione della falegnameria di Ububaji, sostenuto anch'esso dalla DSA. La falegnameria è l'artigianato più importante del Ruanda per volume di produzione. Per il momento, i prodotti sono tuttavia di qualità piuttosto scadente. Nel 1979, l'ONG belga Frères des Hommes ha preso l'iniziativa di migliorare la situazione. Dieci anni più tardi, il governo del Ruanda, conoscendo l'interesse del nostro Paese per lo sviluppo dell'artigianato, ha chiesto alla Svizzera di intraprendere un nuovo tentativo con l'obiettivo di creare alcune falegnamerie nella regione di campagna circostante Kigali e venderne i prodotti migliorati in città. Il progetto, nel quale la Svizzera ha investito dal 1989 900 000 Frs, serve per la formazione di giovani falegnami. Si spera così di creare posti di lavoro e di risparmiare le divise impiegate per l'importazione di prodotti di qualità. Per gli anni successivi era previsto un sostegno di 250 000 franchi all'anno.

d) Valutazione

L'operato della cooperazione svizzera allo sviluppo nell'ambito dell'economia forestale di Kibuye e del resto del Paese è impressionante. Fin dall'inizio la Svizzera si è mostrata lungimirante nel considerare i bisogni vitali della popolazione e del Paese, rispondendo alle necessità della vita quotidiana e contribuendo alla conservazione dell'ambiente naturale. La protezione della foresta di Nyungwe (n. 4.2.6.) è meritevole soprattutto sotto l'aspetto ecologico. Con il PPF, la Svizzera si è occupata di un ambito finora negletto, ma di primissima importanza. Bisogna rilevare come fatto positivo secondo i principi della cooperazione svizzera allo sviluppo che il progetto si è svolto in una regione particolarmente trascurata fino a quel momento. Ma non soltanto questo: in materia d'economia forestale, la Svizzera

ha compiuta un'opera d'avanguardia. La DSA ha sfidato i pessimisti degli anni settanta. Da allora, la superficie boschiva si è più che raddoppiata. Si può perciò affermare a ragione che il Ruanda è uno dei pochi Paesi tropicali dove l'evoluzione globale del settore forestale sia positiva (domanda di credito dalla DSA del 18 maggio 1995).

Parecchio di quel che la Svizzera ha fatto per la silvicoltura in questa prefettura è servito da esempio per l'intero Paese. Questo vale in particolare per il programma di rimboscamento della campagna (all'interno del PPF). Con l'estensione del progetto a tutto il Paese è diventata possibile l'opera immane di rimboscare circa 200 000 ha in dieci anni. Ma il progetto di Kibuye ha fornito lo spunto anche per l'istituzione di servizi forestali sul piano nazionale e prefetturale, nonché per la legislazione forestale. Parecchi aspetti del lavoro svolto nella prefettura di Kibuye, segnatamente l'animazione e la sensibilizzazione, hanno perciò assunto dimensioni nazionali. A detta di un rappresentante di Intercoopération, "Kibuye era un cantiere di sviluppo della politica nazionale." La cooperazione svizzera ha inoltre stimolato anche altri (ad esempio la Banca mondiale) a diventare attivi nel campo della silvicoltura.

Un motivo di questa riuscita è l'importanza accordata all'istruzione, formazione e ricerca per l'attività della DSA nel Ruanda. Soltanto grazie a questo atteggiamento è stato possibile consegnare entro un termine relativamente breve la gestione dell'economia forestale in mani ruandesi. L'istruzione e la ricerca erano i presupposti della "ruandizzazione" e soltanto grazie ad esse è stato in seguito possibile dotare il Paese di servizi forestali funzionanti.

Conviene inoltre rivelare la connessione esistente tra i progetti. Poiché la silvicoltura necessitava di numerose persone qualificate, si sono formati quadri tecnici e universitari. Questi dipendevano a loro volta dagli esiti della ricerca applicata dell'ISAR, segnatamente nell'ambito agroforestale, tanto tipico per il Ruanda, che è indispensabile conoscere a fondo se si vogliono risolvere i conflitti tra l'agricoltura e la silvicoltura. Essendo attiva in ambedue questi settori di Kibuye, la DSA era in grado di provocare interazioni. A questo sistema di interdipendenze è venuta infine ad aggiungersi l'economia del legno con il sostegno a imprenditori di ogni tipo.

Il PPF ha consentito anche di creare posti di lavoro. Nel 1981, ad esempio, si sono impiegati 400 lavoratori e 1000 stagionali. In questo senso, il gruppo di studio ritiene particolarmente promettente per il futuro il progetto rivolto agli imprenditori nel settore della lavorazione del legno. La sua impostazione economica va oltre la semplice sussistenza dei contadini per sostenere la ricerca di posti di lavoro al di fuori dell'agricoltura. Questo progetto non ha tuttavia ancora superato la fase iniziale e si è ora bloccato a causa della guerra.

Concludendo si può dire che tra i risultati della cooperazione allo sviluppo nell'ambito della silvicoltura che la guerra non ha distrutto si annoverano il miglioramento ambientale, l'impressionante accrescimento delle foreste, gli esiti della ricerca e il personale forestale qualificato. Un rappresentante della DSA ha affermato che "le conoscenze relative al rimboscamento si mantengono tuttora".

Complessivamente, la Svizzera ha impiegato 65,9 mio di franchi nell'ambito della silvicoltura. Il rapporto tra spese e rendimento è buono.

4.2.4.3. Sostegno degli istituti di formazione e di ricerca agroforestali

La formazione si è svolta principalmente nel quadro di numerosi corsi e altre manifestazioni destinati ai quadri, a determinati gruppi e alla popolazione in generale. L'obiettivo di queste attività era di informare i partecipanti, portare a conoscenza i problemi esistenti e motivare a risolverli. A questo si è aggiunta l'istruzione concreta sul posto. Pubblicazioni informative hanno accompagnato le campagne. Bisogna rendersi conto che all'inizio della cooperazione svizzera allo sviluppo non esisteva personale altamente qualificato nell'ambito dell'agricoltura e della silvicoltura e non erano ancora stati istituiti i relativi servizi amministrativi. Dal 1979, la DSA ha sostenuto in particolare con 1,8 mio di franchi anche l'Istituto africano per lo sviluppo economico e sociale (Institut africain pour le développement économique et social, INADES, con sede principale ad Abidjan). Si tratta di un'organizzazione senza fine lucrativo il cui obiettivo è la formazione degli adulti e particolarmente della popolazione rurale. Rappresentanti della DSA e dell'INADES si sono incontrati sul terreno a Kibuye. L'INADES aveva stretti contatti con il PAK e con il PPF. Ha ad esempio collaborato a una pubblicazione comune sul rimboscamento e a un intenso scambio d'informazioni con il PAK.

a) Scuola agroforestale di Nyamishaba, prefettura di Kibuye

La fondazione di questa scuola si deve alla conclusione tratta dal primo progetto del PAK che una formazione approfondita dei quadri operanti nell'agricoltura e nella silvicoltura fosse indispensabile per ottenere progressi e risultati duraturi. Questo istituto d'istruzione secondaria ha per obiettivo la formazione dei quadri medi dell'agricoltura e silvicoltura. Nel 1980, il Ruanda disponeva complessivamente di 120 tecnici agrari di formazione media, pari a uno per 36 000 abitanti. Nell'ambito della silvicoltura esistevano soltanto 14 tecnici forestali di formazione media, uno per 310 000 abitanti. Da queste cifre risultano evidenti i limiti posti alla diffusione delle conoscenze in ambito agroforestale.

La DSA ha accordato il suo sostegno alla scuola per quadri medi dal 1981. Questa decisione era stata preceduta da una riforma del sistema scolastico ruandese, secondo la quale il 10% circa degli scolari avrebbe dovuto ottenere una formazione secondaria. A tale scopo, il governo aveva previsto di trasformare in parte le scuole esistenti e di crearne delle nuove. Dopo le scuole elementari, era previsto che gli alunni ricevessero cinque anni d'istruzione in materia d'agricoltura, silvicoltura, ingegneria rurale, veterinaria, ecc.. In questo contesto si situa la fondazione della scuola agroforestale. Il governo del Ruanda ha chiesto alla DSA di trasformare una scuola esistente per quadri inferiori (personale agricolo assistente) in una scuola per quadri medi. Era particolarmente importante riunire in un solo luogo la formazione dei quadri agricoli e forestali, dato che tra questi due campi d'attività sussistono nel Ruanda stretti rapporti e occorre quindi sfruttarne gli effetti sinergici. Per questo motivo tutti gli studenti ricevono una formazione nei settori campicoltura, allevamento e silvicoltura.

L'attuazione di quest'ambizioso programma d'istruzione superava di gran lunga le capacità finanziarie e di personale del Ruanda. Era perciò necessario un ingente aiuto dall'estero. A medio termine si calcolava di aver bisogno di 550 tecnici agrari e

240 tecnici forestali. Nell'agricoltura si prevedeva inoltre un fabbisogno di 1000 "agenti" (personale ausiliario). Questi ultimi assolvevano, dopo otto anni di scuola elementare, una formazione complementare di due anni. Nella prefettura di Kibuye, la DSA aveva incoraggiato questa formazione da quando aveva incominciato la sua attività nel quadro del PAK, creando a tale scopo la Sezione agricola inferiore di Nyamishaba.

Fin dall'inizio, la scuola è stata affidata a un direttore ruandese, mentre le sezioni agricoltura e silvicoltura erano sottoposte a rappresentanti della DSA con qualifica d'ingegneri. Nel 1984, la scuola contava 20 insegnanti. L'istruzione era prevalentemente pratica; la scuola dispone di sufficiente terreno proprio. Gli studenti svolgono inoltre periodi di lavoro più o meno lunghi nei comuni.

Ogni anno la scuola può accettare 36 studenti per ogni sezione. Dal giugno del 1987, 15 a 20 tecnici agrari e altrettanti tecnici forestali la concludono ogni anno. In un rapporto della DSA si qualifica il livello d'istruzione come "relativamente soddisfacente".

Gli anni 1990 a 1992 hanno costituito un periodo di transizione, durante il quale si voleva riflettere come la scuola potesse rispondere alle esigenze della popolazione in circostanze mutevoli e quali cambiamenti del piano di studio fossero necessari a tale scopo.

La Svizzera ha partecipato a questo progetto con un importo complessivo di 15,9 mio di franchi. Per il 1993 non è stato versato alcun contributo, dato che il ministero competente non ha ancora trovato il tempo di occuparsi delle riforme necessarie. Si era tuttavia previsto di continuare a sostenere la scuola dopo la necessaria riforma dei piani di studio.

b) Istituto di scienze agronomiche del Ruanda (ISAR) e Divisione di silvicoltura dell'ISAR

La cooperazione svizzera allo sviluppo accorda il suo sostegno all'Istituto di scienza agronomiche dal 1980. L'Istituto si occupa di ricerca applicata con lo scopo di fornire al Paese i fondamenti scientifici necessari per sviluppare i settori in questione su una base sicura. La meta è quella di divulgare in forma adeguata gli esiti della ricerca.

Un progetto assai importante al quale partecipa l'ISAR, situato principalmente a Rubona (15 km a nord di Butare), riguarda i fagioli del Centro internazionale di agricoltura tropicale (CIAT) in Colombia. Secondo quanto si prevede, questo programma di ricerca e d'istruzione sui fagioli esplicherà i suoi effetti anche nella regione dei grandi laghi (Ruanda, Burundi, Zaire orientale). I fagioli sono un alimento di base tradizionale e importanti fornitori di proteine. Nel Ruanda si consumano ogni anno da 40 a 50 kg di fagioli per persona. Da questa cifra si può dedurre l'importanza di questo alimento. La ricerca riguarda segnatamente l'aumento della produttività, la lotta contro le malattie delle piante, la compatibilità con le altre piante coltivate e l'integrazione nelle colture agroforestali. L'attuazione del progetto si fonda su convenzioni tra il Centro internazionale di cultura tropicale e i governi in questione da un lato e l'ISAR dall'altro. Dal 1983, la Svizzera ha partecipato con 10,4 mio di franchi a questo progetto a favore della produzione di un alimento di base in piccole aziende contadine.

La Sezione di silvicoltura si occupa di rimboscamento, di conservazione della foresta vergine, di miglioramenti genetici, di economia forestale e del settore agroforestale, tanto importante per il Ruanda. A questo punto è opportuno trattare brevemente quest'ultimo in particolare. Data la densità della popolazione, non si dispone di terreno per grandi rimboscamenti. Lo scopo delle attività agroforestali è perciò di sopperire al fabbisogno di legname della popolazione e di combinare al meglio la parte del suolo dedicata alla produzione di legna con quella impiegata a scopo agricolo. L'ISAR segue da vicino diversi di questi progetti. Attualmente si stima la superficie di coltivazione agroforestale (incluso lo spazio complessivo occupato da alberi isolati) a 91 500 ha. L'istituto divulga le conoscenze acquisite in numerose pubblicazioni e seminari. I quadri ruandesi bastano già a buona parte delle attività di ricerca. Dal 1980 al 1993, il contributo finanziario della DSA (senza il programma concernente i fagioli) è ammontato a 7,5 mio di franchi. Da quanto scrive un coordinatore da Kigali si deduce che l'Istituto ha ripreso la sua attività. Attualmente, la Svizzera gestisce, insieme con il Centro internazionale di ricerca agroforestale a Nairobi, una centrale per semi d'alberi.

4.2.5. Sviluppo comunale

Nel modello dello "Sviluppo comunale" confluiscono diverse correnti della storia spirituale. Non si tratta unicamente di una nozione organizzativa. Il concetto di sviluppo del comune evoca un quadro che supera i limiti della forma d'amministrazione economica e fa appello a un ideale di solidarietà. Per diversi operatori allo sviluppo, la "formazione del comune" è perciò una visione la cui attuazione pratica non esige soltanto conoscenze tecniche, ma anche una convinzione etico-sociale.

a) Contesto

Almeno tre elementi sono coinvolti in questo nuovo modo di gestire le esigenze della politica dello sviluppo: (1) il dinamismo di comunità portate dalla partecipazione locale, nazionale e internazionale, (2) l'immagine comunitaria dell'essere umano nelle tradizioni africane e (3) lo statuto costituzionale del comune. Ognuno di questi fattori influisce sulla realtà ruandese. In breve, potremmo caratterizzare tali interdipendenze, che hanno trovato espressione concreta nello Sviluppo comunale della prefettura di Kibuye, come segue:

- Per "partecipazione" si intende l'invito a gestire in modo solidale la vita quotidiana, ma anche a rendersi conto del proprio inserimento nel contesto nazionale e della propria responsabilità sul piano internazionale. La partecipazione riflette la convinzione che non si debba e non si possa pianificare lo sviluppo *per*, ma soltanto *con* la popolazione, se si vogliono avere possibilità di riuscita.
- La concezione "africana" del mondo e dell'essere umano si fonda sull'interdipendenza. Il proverbio ruandese "*abantu n'ibintu ni magilirane*" (gli uomini e le cose sono reciprocità) è espressione di questa mentalità, secondo la quale gli uomini possono sopravvivere soltanto in comune. Questa rete di rapporti non condiziona soltanto relazioni umane e sistemi economici ed

ecologici, ma lega anche i morti (*abazimu*) ai vivi nella comunità familiare. Il campo di forze delle energie è detto realtà *imáana* (n. 3.1.5).

- La parola "comune", dal canto suo, è più di un'espressione giuridica dei diritti e doveri dei cittadini. Nel corso della storia, la nozione di comune si riferiva a processi assai molteplici. L'espressione "formazione di comuni", ad esempio, può evocare la liberazione dal potere feudale o la lotta per i diritti dei cittadini o ancora la garanzia dell'autonomia locale.

Questi nessi hanno probabilmente contribuito all'inizio degli anni ottanta a fare dello Sviluppo comunale un punto di mira dell'attività nel Ruanda. Altrove nel presente rapporto si citano anche altri fattori che hanno contribuito all'introduzione di modelli di sviluppo fondati sulla comunità. Dobbiamo qui ancora indicarne espressamente due: (1) la crescente pressione nazionale e internazionale sul governo del Ruanda per indurlo ad accelerare il processo di democratizzazione con un sistema multipartitico e (2) il fallimento di strategie di progresso fondate su piani centralistici che non tengono sufficiente conto delle condizioni di vita e dei ritmi sociali dell'economia contadina di sussistenza del Ruanda.

b) Sviluppo comunale nel Ruanda

Il comune è una forma di organizzazione introdotta nel Ruanda intorno al 1959 nel corso di riassetamenti sociali e politici. Entro il 1963 si sostituiscono alle unità amministrative precedenti, le 559 "sous-chefferies", 141 comuni. I comuni svolgono in primo luogo funzioni amministrative, dato che sono incaricati dell'esecuzione sul piano locale delle decisioni politiche ed economiche del governo centrale. Questo controllo si fa in seguito sempre più severo, come dimostra il metodo di designazione del borgomastro: nel 1959 lo eleggeva ancora il consiglio comunale stesso, nel 1969 il presidente lo nominava su proposta del consiglio e dal 1974 su proposta del ministro dell'interno. Con questo sistema di designazione, il governo centrale intendeva accrescere l'efficienza dei comuni e il loro coordinamento reciproco. Divenne così più facile controllare gli oneri finanziari e stabilire il conguaglio finanziario tra i comuni. Nel 1977 si istituì a tale scopo il Fondo di sviluppo comunale, finanziato con le modeste imposte comunali, i sussidi del governo centrale e i fondi speciali delle cooperazioni.

Non si può interamente negare che questa maggiore concentrazione delle strutture organizzative e finanziarie era anche tesa a un controllo più sistematico del Paese. Sempre più si faceva tuttavia sentire nell'opinione pubblica una propensione fondamentale ad incoraggiare la formazione di comunità. I cooperatori della DSA condividevano questo desiderio e hanno contribuito a dargli forma.

Il presidente Habyarimana ha preso sul serio questa dinamica sociale. Nel discorso programmatico dell'8 gennaio 1984 ha definito come segue il compito dei comuni, intesi come "cellula di base dello sviluppo": "I comuni devono provvedere a definire i propri bisogni, mobilitare le risorse umane e materiali intorno a progetti concepiti ed elaborati autonomamente e volti alla soluzione dei problemi della comunità, ... Bisogna assistere allo sviluppo di un tessuto d'attività economiche controllate dalle popolazioni stesse." Nel marzo del 1993, il ministero dell'interno, competente per lo sviluppo comunale, ha ribadito questa filosofia politica nel suo documento riassuntivo intitolato "Proposte per una politica generale dello sviluppo

comunale, suggerendo il seguente modello: "La politica dello sviluppo comunale è un insieme di provvedimenti pratici che lo Stato prende al fine di realizzare lo sviluppo comunale, ossia di ottenere un miglioramento delle condizioni di vita degli abitanti del comune per mezzo di azioni volute, vissute e valutate da essi stessi."

c) Solidarietà comunale nella prefettura di Kibuye

In seguito al citato discorso programmatico del presidente del 1984, i responsabili della prefettura di Kibuye hanno incominciato nel 1985 ad analizzare i rapporti tra la prefettura, i nove comuni che ne fanno parte e le cooperazioni allo sviluppo attive nel loro territorio. Come descriveremo più avanti, il comune di Bwakira ha ripreso costantemente dal 1986 questi impulsi per una "pianificazione comunale partecipativa".

Il passaggio da progetti accettati passivamente e realizzati secondo le direttive a un modo di pensare, di comportarsi e di lavorare partecipi richiede una paziente formazione della coscienza a tutti i livelli del comune (dalle unità di collina alla singola famiglia), attori credibili e parecchio tempo. Bisogna formulare la diagnosi, redigere un elenco dei problemi e analizzarlo, stabilire un ordine di precedenza e riflettere su quanto è possibile e fattibile.

Lo sviluppo comunale è stato finanziato attraverso il Fondo di sviluppo comunale già menzionato, al quale la Svizzera ha partecipato tra il 1979 e il 1993 con 5,7 mio di franchi. Allo scopo di migliorare il conguaglio finanziario tra i comuni e di accelerare la pianificazione dei progetti comunali, il ministero dell'interno, competente per lo sviluppo comunitario, ha creato alla fine del 1991 il Fondo di solidarietà comunale. La Svizzera vi ha contribuito con 1,1 mio di franchi. A causa degli avvenimenti politici, questo fondo non ha tuttavia più potuto recar frutto. Anche la nomina di un consulente svizzero per lo sviluppo comunale (1991-1993) non ha più potuto modificare questa situazione.

d) Pianificazione del comune di Bwakira

Un buon esempio del tipo di pianificazione e formazione della coscienza che dovrebbe rendere possibile lo sviluppo comunale è costituito dal comune di Bwakira nella prefettura di Kibuye sui cui 163 km² vivevano allora 42 000 persone. Conformemente al "metodo della coevoluzione e convalutazione" elaborato all'Istituto di ricerca e d'applicazione dei metodi di sviluppo (IRAM) a Parigi, la Cellula d'amministrazione e di sostegno per l'elaborazione dei piani di sviluppo comunale (CAPAD, Kibuye) ha attuato il piano seguente:

1986

maggio	démarche del borgomastro di Bwakira presso la DSA
agosto	questionario di chiarimento dei bisogni
settembre	analisi e interpretazione dei dati con nuovi parametri diagnostici
ottobre/novembre	interviste sul terreno
dicembre	bilancio intermedio e preparazione del programma per settori

1987

gennaio	documento di lavoro
febbraio	discussione in gruppi di lavoro
marzo	inventario dei bisogni
maggio	redazione del preventivo
giugno	pianificazione dello svolgimento dei lavori
agosto	correzioni
settembre	consegna alla popolazione
ottobre	ordine di precedenza stabilito dalla popolazione
novembre	pubblicazione del Piano di sviluppo comunale per un periodo di cinque anni (in funzione degli obiettivi previsti)

Lo scopo di queste diverse fasi era di stimolare la presa di coscienza che lo sviluppo comunale (ad esempio per quanto riguarda l'approvvigionamento d'acqua, il telefono, il mercato, l'artigianato, la scuola o la gioventù) sono affari propri degli abitanti. La parola chiave in kinyarwanda in questo senso è *umugambi*, che significa "decisione", "progetto" o "risultato". L'esclamazione "*umugambi ni uwo*" (ecco il progetto!) esprime questa identificazione nelle assemblee comunali.

Dapprima si sono allenati al nuovo stile cooperativo soprattutto funzionari comunali (ad esempio borgomastri, cassieri e animatori agricoli), giovani e artigiani. La teoria della democratizzazione fondamentale è stata applicata alla pratica della solidarietà quotidiana con l'opera di *umuganda*. Benché questo lavoro gratuito a favore della comunità (mezza giornata alla settimana per famiglia) avesse anche un'importanza materiale, si è rivelata significativa soprattutto per il cambiamento di mentalità. Si trattava di lavorare insieme, ad esempio per proteggere le irte colline dall'erosione, costruire edifici per la comunità, migliorare l'adduzione dell'acqua, ecc.. Purtroppo i funzionari comunali hanno spesso abusato del lavoro comunitario per i loro interessi privati, minandone lo scopo. Lo slancio con cui era cominciata l'attività solidale si è perciò ben presto perso. Il programma non poteva inoltre più raggiungere i suoi obiettivi, perché dal 1989/90 difficoltà economiche e disordini politici cominciarono a destabilizzare il Paese.

e) Valutazione

Il progetto "Sviluppo comunale" è stato formulato dieci anni fa con tanti ideali sublimi. I piani del progetto sono pieni di espressioni come "partecipazione", "solidarietà", "formazione della coscienza" o "ruandizzazione". Forti personalità europee che hanno messo a disposizione di questo progetto tutto il loro sapere e le loro qualità umane giudicano tuttavia oggi senza illusioni il loro impegno per lo sviluppo comunale nella prefettura di Kibuye. Lo documentano le dichiarazioni che i responsabili di quest'opera pluriennale hanno fatto nei confronti del gruppo di studio: "In un contesto culturale feudale e antidemocratico, un contadino non contraddirà mai un borgomastro". A loro parere, i borgomastri (ad eccezione di

quello di Bwakira) non avrebbero inteso lo sviluppo comunale come un modo di far partecipare i cittadini alla responsabilità, bensì come una possibilità di controllarli ancor meglio ("beaucoup plus encadrer que responsabiliser"). Sotto la vernice di "Democrazia e comune", sono persistiti, anzi si sono rafforzati i comportamenti legati al tradizionale sistema di dipendenze *ubuhake* (n. 3.1.4.). Riferendosi all'imperfetta percezione che gli esperti in materia di cooperazione allo sviluppo avevano della realtà socioculturale, un'interlocutrice del gruppo di studio ha affermato: "Lo sviluppo comunale dev'essere riconsiderato da cima a fondo". Non si è fatto altro che importare i comuni. La decentralizzazione decisa dalla centrale non ha modificato i valori, o rispettivamente gli anti-valori, e i modelli di comportamento della popolazione contadina.

Nonostante questo, il tentativo di non pianificare e attuare più modelli di sviluppo senza la partecipazione della popolazione interessata era necessario. L'impegno della DSA nei programmi dello Sviluppo comunale era una via che bisognava prendere. Che non conducesse immediatamente alla meta era tuttavia imprevedibile soltanto in parte. Un'analisi obiettiva della mentalità ruandese e una conoscenza più approfondita della lingua e della storia del Ruanda sarebbero state indispensabili proprio per questo progetto che toccava le condizioni soggettive fondamentali della popolazione.

La cautela di cui ha fatto prova nell'accordare il suo sostegno finanziario a questa fase evolutiva della formazione di comuni è perciò indizio di una valutazione accorta della DSA. Dopotutto, la necessaria presa di coscienza della popolazione ruandese non può avvenire che progressivamente e richiede un quadro sociopolitico stabile e che ispiri fiducia.

4.2.6. La foresta del Nyungwe

a) Significato

La foresta vergine del Nyungwe, monumento naturale di grande importanza, si trova nel Sudovest del Paese, sullo spartiacque tra i bacini dello Zaire e del Nilo al confine con il Burundi. Nel 1958 questa foresta si estendeva su 1141 km², nel 1974 ne rimanevano ancora 970 km². In altre parole: in 21 anni la foresta si è ridotta di oltre il 15%, ossia di 750 ha all'anno.

In quel periodo, l'effetto combinato del dissodamento e dello sfruttamento della foresta minacciava di farla sparire completamente. Causa della distruzione della foresta vergine è in primo luogo l'agricoltura che, data la forte crescita demografica, necessita continuamente di nuovi terreni. 25 anni fa, il Ruanda non disponeva inoltre, né in ambito pratico né in campo scientifico, di personale forestale qualificato in grado di provvedere a uno sviluppo relativamente ordinato.

Eppure il valore idrologico, climatico, biologico ed economico della foresta per il Ruanda è notevole. Come si legge a motivazione di una domanda di credito della DSA, se si disboscasse questo serbatoio d'acqua ("château d'eau") del Paese, i fiumi

che rendono fertile la terra si inaridirebbero e sparirebbero parecchie piante medicinali e diverse specie animali.

b) Cooperazione allo sviluppo fino al 1994

Avendo apprezzato per il suo giusto valore l'importanza di questa foresta e della silvicoltura in generale, la Svizzera ha dato il via nel 1969 alla cooperazione allo sviluppo in quest'ambito. Si è istituito il Progetto pilota forestale di Kibuye (PPF) volto, accanto al promovimento della silvicoltura nelle regioni rurali, al risanamento della foresta vergine.

Fino al 1985 si sono rimboscati nel massiccio di Nyungwe 2500 ha di terreno come "piantagioni cuscinetto" (boisements tampon) destinate a proteggere la foresta da ulteriori interventi dannosi. Oltre che della conservazione della foresta vergine, questo progetto si è occupato dell'utilizzazione, del commercio e della lavorazione del legno, nonché del suo impiego come legna da ardere, di cui la popolazione ha un grande fabbisogno.

All'inizio degli anni ottanta si è constatato che gli sforzi intrapresi sino ad allora non bastavano per salvare la foresta. Nel 1984, le autorità ruandesi hanno elaborato un piano d'azione per la conservazione e la coltivazione della foresta vergine del Nyungwe e di altre tre particelle forestali di minori dimensioni. Si prevedeva di conservare le foreste nella loro funzione naturale – per cui era anche necessario sorvegliarle – e di sfruttarle ragionevolmente a scopi economici.

Il piano d'azione governativo suddivideva la foresta vergine del Nyungwe in quattro zone, ripartite dal 1986 tra la Svizzera (che ha assunto la zona 1 nordoccidentale), la Francia, il Fondo europeo di sviluppo e la Banca mondiale. La DSA ha affidato il progetto in regia a Intercoopération. Il piano globale prevedeva per la Svizzera un importo di 50 a 60 mio di franchi ripartito su un periodo di 15 anni. Il credito per il primo periodo (1986 a 1987) è stato di 2 673 000 franchi, quello per il secondo periodo (1988 a 1990) di 4 586 000 franchi. Per il terzo periodo (1991 a 1993) sono stati impiegati 3 960 000 franchi.

I disordini politici in atto dal 1990 non hanno risparmiato neppure questo progetto forestale. Incendiari sono stati all'opera a più riprese e vandali hanno danneggiato gli impianti. Alla fine del terzo periodo, la DSA ha rinunciato al credito triennale previsto per il quarto periodo e ha invece autorizzato per il 1994 un importo di 1 285 000 franchi.

c) Situazione dall'aprile 1994

Entro la fine di marzo del 1994 il bosco nuovo è stato piantato su 4000 ha della zona affidata alla Svizzera; restano da rimboscare ancora 2000 ha di terreno. I lavori forestali propriamente detti sono tuttavia cessati. La cintura forestale protettiva non è chiusa; sui 2000 ha ancora da piantare si trovano molte persone; la foresta vergine e la cintura forestale protettiva sono oggetto di disboscamento. I profughi hanno inoltre totalmente disboscato le aree dove sono passati. A detta del capoprogetto

ruandese sul posto (nell'aprile del 1995), 800 000 piantine stanno morendo perché manca il denaro per pagare gli operai. La DSA osserva almeno che i guardaboschi e le guardie forestali sopravvissuti sono stati riammessi all'impiego e si è così potuto porre un limite ai danni. Il capoprogetto ruandese teme invece che tutto quanto si è fatto finora vada distrutto. A suo parere è urgente completare la cintura forestale, che considera il provvedimento protettivo più promettente. Il capoprogetto è stato arbitrariamente arrestato nella primavera del 1995; la DSA ha protestato energicamente contro quest'atto presso il governo del Ruanda. Anche la sostituzione del capoprogetto non è conforme al contratto, dato che non è avvenuta d'intesa con la Svizzera.

d) Valutazione

Il gruppo di studio condivide il parere di diversi interlocutori che si può completare il progetto e quindi conservare la foresta vergine del Nyungwe soltanto *con* e non *contro* la popolazione locale. Nella sua domanda di credito del 9 dicembre 1993, la DSA ha fatto notare questo fatto in rapporto al progetto di Nyungwe. E' indispensabile sensibilizzare la popolazione residente sul valore a lunga scadenza della foresta, se non si vuole che lo sfruttamento a breve termine espliciti il suo effetto distruttivo. La DSA ritiene necessario rendere la popolazione cosciente dell'importanza del progetto elaborando un programma "foresta-popolazione" - "vale a dire, far partecipare il più possibile la popolazione limitrofa alla gestione delle risorse che offrono la foresta naturale e le piantagioni cuscinetto."

Si tratta, come afferma la DSA, di mettere in armonia i differenti interessi, ricorrendo tra altro anche al "silvopastoralismo", un ragionevole sfruttamento del terreno di pascolo in zona forestale.

Questo modello sembra indispensabile anche al gruppo di studio, se si vuole che il progetto abbia successo. Le sue possibilità si sono tuttavia assai deteriorate dopo il genocidio. Il gruppo di studio è convinto che la conservazione della foresta vergine del Nyungwe sia d'importanza vitale per il Ruanda. A lungo termine, la sua realizzazione è nell'interesse del popolo, indipendentemente dal regime al potere. Ogni giorno che passa, il destino di questo progetto cambia in peggio. Rinunciarvi significherebbe ammettere una perdita irreparabile, che non si può scusare con le giustificate riserve nei confronti del regime attuale.

4.2.7. Le infrastrutture

La Cooperazione svizzera non si è molto impegnata nella costruzione di infrastrutture, settore che si presta meglio a finanziatori importanti, che non sono disposti a seguire sul terreno progetti di lunga durata. La Cooperazione svizzera ha contemplato l'eventualità di intervenire in questo settore quando, durante gli anni Settanta, ha voluto incrementare l'aiuto finanziario al Ruanda, allorchè era difficile trovare progetti validi. Si è associata a progetti della Banca mondiale per la distribuzione di acqua potabile e per la strada di Kibuye. Il suo intervento nella distribuzione di elettricità è complementare ad un

grande progetto europeo. Quanto alla telefonia rurale, era necessaria per lo sviluppo comunale in favore del quale la Svizzera si è impegnata.

4.2.7.1. Acqua potabile

Uno degli obiettivi principali del governo del Ruanda era quello di agevolare l'accesso all'acqua potabile. Alla fine degli anni Ottanta, meno della metà della popolazione urbana era approvvigionata in acqua, o per tramite di connessioni private (25%) o per tramite di punti di alimentazione idrica (21%). Nelle zone rurali, soltanto il 16% della popolazione accedeva nel 1980 ad installazioni che consentivano di approvvigionarsi in acqua. Il resto della popolazione ricorreva generalmente alle sorgenti - parzialmente protette - ed ai pozzi.

In un primo progetto, il governo del Ruanda aveva esteso la distribuzione d'acqua, già disponibile a Kigali, a cinque centri secondari, Ruhengeri, Rwamagana, Kibungo, Kibuye e Cyangugu. Dal 1980 al 1989, la copertura in acqua potabile è passata dal 37% al 68%.

Al fine di poter approvvigionare le zone rurali, il "secondo progetto di alimentazione idrica" è stato deciso nel 1987. Il governo del Ruanda ha ottenuto un credito dell'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA, Banca mondiale). La Direzione dell'acqua e del risanamento, creata in seno al Ministero ruandese dei lavori pubblici e dell'energia nel febbraio del 1984, era incaricata dell'attuazione di questo progetto. Il costo complessivo del secondo progetto è stato iscritto in bilancio a 72,2 mio di dollari.

Il Ministero dei lavori pubblici del Ruanda era incaricato della gestione del prestito, mentre la Banca mondiale inviava regolarmente missioni di valutazione. La Banca mondiale finanziava il progetto e controllava l'avanzamento dei lavori.

La Svizzera, che aveva già partecipato per due mio di franchi svizzeri al progetto di alimentazione idrica nel 1988, ha concesso, per tramite dell'Associazione internazionale di sviluppo, un credito di quindici mio di franchi svizzeri per la seconda fase del secondo progetto. Quest'ultimo ha subito ritardi importanti a livello di esecuzione degli studi, dovuti essenzialmente alla guerra ed all'incapacità del governo del Ruanda di finanziare la parte che gli spettava, sicchè la prima fase si è conclusa nel dicembre del 1993. La seconda (ripristino delle adduzioni in ambiente rurale) avrebbe dovuto cominciare soltanto nel corso del 1994; di fatto, è rimasta in sospeso, come pure il finanziamento da parte della Svizzera. Già nel marzo del 1994, data la situazione di stallo che prevaleva in Ruanda, la Banca mondiale aveva gelato le procedure.

Il programma di "riabilitazione" proposto ai finanziatori dal governo del Ruanda alla Tavola rotonda tenutasi a Ginevra nel gennaio 1995, prevede quattro operazioni nel campo della distribuzione di acqua; si tratta esclusivamente di valutazione dei danni e di riparazioni.

Valutazione

Uno studio ordinato da Intercooperation e realizzato nelle campagne nel 1991 da una squadra ruandese ha constatato che la mancanza di partecipazione della popolazione interessata alla realizzazione dell'approvvigionamento idrico ha condotto ad un deterioramento rapidissimo delle installazioni. Propone negoziati tra tutti gli attori e la creazione di aziende autonome associative.

Il rapporto di una missione della Banca mondiale del 1992 rivela che la gestione del progetto era alquanto lacunosa, per carenza di controllo (la Banca mondiale non è presente sul terreno, come lo sarebbe una cooperazione).

4.2.7.2. Elettrificazione rurale

Dal 1972, la Cooperazione svizzera ha esaminato diversi progetti che le consentirebbero di apportare utilmente un aiuto finanziario al Ruanda. E' soltanto nel 1978 che il progetto di elettrificazione ha potuto essere siglato. Si trattava di sviluppare la rete di distribuzione ad alta tensione e di permettere al Ruanda di utilizzare al meglio le proprie risorse idro-elettriche, piuttosto che dipendere da prodotti energetici importati. Poichè la linea principale è finanziata dal Fondo europeo di sviluppo, il contributo svizzero doveva consentire una distribuzione più ampia in zona rurale, in particolare per le fabbriche di té, per la piccola industria e per i servizi sanitari. Il credito concesso ammontava a dodici mio di franchi svizzeri. Il progetto era concepito per essere economicamente redditizio. I lavori sono stati realizzati regolarmente e terminati nel 1983; ma la Cooperazione svizzera ha poi partecipato anche ad interventi complementari sulla rete nonchè ad un'assistenza tecnica mirata ad aggiornare ed approfondire il piano direttore di elettrificazione.

Valutazione

Un gruppo di lavoro in rappresentanza del governo del Ruanda, della prefettura e dei comuni della prefettura di Kibuye ha valutato l'impatto dell'elettrificazione sullo sviluppo. I risultati per gli anni tra il 1986 ed il 1988 rivelano che gli effetti sono stati labili. Di conseguenza, si sono intrapresi un certo numero di progetti di distribuzione. Ci si può chiedere perchè la Cooperazione svizzera, molto presente in questa prefettura, non ha lavorato di più alla valorizzazione dell'investimento realizzato in questo progetto a livello delle attività economiche.

4.2.7.3. Telefonia rurale

La Cooperazione svizzera, prendendo attivamente parte allo sforzo nazionale del Ruanda per far partecipare maggiormente i comuni al proprio sviluppo e per conferire loro una maggiore autonomia, ha accettato, fin dal 1980, di far fronte al problema delle comunicazioni: la maggior parte dei comuni non disponevano di collegamenti telefonici con il resto del Paese.

Le comunicazioni tra centri urbani ed a destinazione dell'estero erano state messe in opera grazie a crediti esterni di 30 mio di dollari. Nel 1985, la Cooperazione svizzera ha

messo a disposizione, in favore della telefonia rurale, un credito di 2,85 mio di franchi svizzeri, portato poi a 4,2 mio nel 1988, dato che una prima gara d'appalto non ha dato risultati soddisfacenti. Il progetto è stato attuato in regia dall'Unione internazionale delle telecomunicazioni. Riguarda 44 località nelle prefetture occidentali del Ruanda.

I lavori sono stati effettuati tra l'inizio del 1989 e la fine del 1990, e gli obiettivi sono stati conseguiti. La spesa complessiva è ammontata a 4,687 mio di franchi.

Nel settembre 1993, nell'ambito del programma di adeguamento strutturale, il governo del Ruanda ha costituito una società anonima, la Rwandatel S.A., per privatizzare le telecomunicazioni, mettendo sul mercato il 51% delle azioni. Il capitale della società superava di poco i quindici mio di dollari, allorchè gli investimenti erano costati oltre il doppio.

4.2.7.4. La strada Gitarama-Kibuye

Il Ministero dei lavori pubblici del Ruanda assumeva la responsabilità della pianificazione, della costruzione e della manutenzione della rete stradale nazionale. L'organizzazione esistente era generalmente ritenuta adeguata, ma per mancanza di quadri superiori qualificati, i posti di consiglieri e di formatori erano occupati da espatriati. Gli studi ed i grandi lavori erano oggetto di gare d'appalto internazionali.

Il governo del Ruanda aveva siglato un accordo per un "progetto settoriale dei trasporti" con l'Associazione internazionale di sviluppo mirante a realizzare gli obiettivi globali previsti nell'elaborazione del quarto Piano di sviluppo economico.

Il miglioramento ed il rivestimento della strada Gitarama-Kibuye, lunga di oltre 70 chilometri, costituiva un elemento chiave di questo progetto. 700.000 abitanti sono direttamente interessati da questa strada.

L'importanza di questa strada è dovuta al fatto che collega il centro del Paese al lago Kivu. Il suo miglioramento doveva agevolare i movimenti di beni e servizi della regione di Kibuye, dotata di un alto potenziale agricolo, nonchè favorirvi il turismo. Inoltre, Kibuye era l'ultimo capoluogo di prefettura a non essere collegato alla rete nazionale da una strada asfaltata.

Il tronco da migliorare è stato suddiviso in due tratti distinti, per i quali il governo del Ruanda ha sollecitato un sostegno finanziario esterno. I lavori sono stati oggetto di appalti internazionali, gestiti dal Fondo europeo di sviluppo (FES) e dall'Associazione internazionale di sviluppo (IDA).

La Svizzera è stata sollecitata dal governo del Ruanda per appoggiare direttamente questo progetto; fino ad allora, non finanziava il settore dei trasporti nel Paese. Aveva contemplato l'eventualità di un contributo finanziario per la costruzione di questa strada negli anni Settanta, ma vi aveva rinunciato in quanto l'impatto economico di questa strada pareva insufficiente. La prefettura di Kibuye è una zona prioritaria della cooperazione svizzera e di conseguenza, dato anche l'interesse particolare che questo asse aveva per la prefettura, la Svizzera ha deciso di partecipare al progetto nel 1990. Il suo cofinanziamento, amministrato dall'Associazione internazionale di sviluppo, ammontava a quindici mio di franchi svizzeri. Scaglionato tra gli anni 1992 e 1996,

copriva il 40% del costo complessivo dei lavori del secondo tratto (35 km). L'IDA finanziava il 35%, il Fondo internazionale per lo sviluppo dell'OPEP il 15% ed il Ruanda il 10%.

I lavori, che avrebbero dovuto iniziare alla fine del 1991, sono stati di fatto avviati all'inizio del 1993. La Svizzera ha versato 5,5 dei quindici mio di franchi investiti. I lavori sono stati interrotti dalla guerra e il materiale necessario alla costruzione della strada è stato gravemente danneggiato. I lavori non sono ancora ripresi nel 1995.

Valutazione

Il documento di progetto del 18 marzo 1991 aborda il tema della finalità del progetto facendo presente che: "L'accesso ai servizi pubblici e sociali dipende in parte da un'infrastruttura stradale adeguata. Il suo sviluppo è dunque direttamente connesso allo sviluppo sociale ed economico". L'opportunità della costruzione della strada non era stata ritenuta evidente vent'anni fa; le relazioni città-campagna non sembrano essersi sviluppate in modo significativo: il traffico è rimasto praticamente invariato tra il 1981 ed il 1989. Dunque l'opportunità della costruzione della strada nel 1990 doveva essere connessa ad uno sforzo di sviluppo delle strutture del mondo rurale nella regione interessata. La Svizzera vi è particolarmente attiva, e dunque è legittimo chiedersi se la Cooperazione ha sufficientemente cercato di valorizzare la costruzione della strada per tramite di azioni complementari adeguate nelle campagne toccate dal progetto.

4.2.7.5. Valutazione dei progetti di infrastruttura

La costruzione di infrastrutture costituisce in un certo qual modo una "scommessa sulla struttura". Rappresentano per il Paese tanto un costo ricorrente di manutenzione che un'opportunità di sviluppare attività economiche. L'impostazione "per progetto", che si accontenta di constatare la corretta esecuzione della costruzione, non è sufficiente. L'impatto del progetto a più lungo termine merita considerazione ed eventualmente azioni complementari. E' uno dei campi in cui il coordinamento strategico dei progetti (n. 4.4) in una concezione concertata dello sviluppo, è essenziale.

4.2.8. Miglioramento dei materiali da costruzione locali

Il Ruanda è una enclave e di conseguenza può importare soltanto sostenendo costi di trasporto molto onerosi; è per questo che la Confederazione ha voluto partecipare al miglioramento dei materiali da costruzione locali, creando al tempo stesso posti di lavoro remunerativi. E' apparso in effetti che, soprattutto in materia di costruzioni urbane, si faceva un uso sempre più frequente di blocchi di cemento, la cui importazione assorbiva valuta, allorchè esistono nel Paese numerosi giacimenti di argilla di buona qualità. La Cooperazione svizzera ha realizzato uno studio globale dell'argilla in Ruanda; ha inoltre studiato l'utilizzazione del papiro come materiale da costruzione e come combustibile. Ma ha soprattutto contribuito a creare, nei dintorni della capitale, due aziende industriali, la Fabbrica di laterizi ruandese di Ruliba ed uno stabilimento di fabbricazione di lastre bitumate di papiro (Guttanit).

La Confederazione ha fornito sostegno a queste realizzazioni per tramite di due organi, da una parte il Fondo di sostegno alle iniziative industriali (FSII) incaricato di fornire appoggi finanziari, e dall'altra, la Cellula di sostegno alle iniziative industriali (CSII), organo esecutivo incaricato dell'assistenza tecnica vera e propria. Per il lancio di queste due aziende, la Confederazione, mediante il governo del Ruanda, ha messo cinque mio di franchi svizzeri a disposizione della Banca ruandese di sviluppo, chiamata a sua volta ad aprire un credito dello stesso ammontare per l'impresa creata. Questa somma doveva essere rimborsata, con gli interessi, in valuta locale, destinata a servire, attraverso l'FSII, a nuovi investimenti industriali sotto forma di "joint ventures".

4.2.8.1. La fabbrica di laterizi ruandese di Ruliba

Durante la prima metà degli anni Ottanta, la creazione di questa azienda è stata preceduta da studi economici e tecnici approfonditi, dai quali è emerso che il Ruanda aveva un bisogno impellente di materiali da costruzione di buona qualità, che le fabbriche di laterizi artigianali erano insufficienti, che per di più assorbivano ingenti quantità di legno, che le importazioni non costituivano una concorrenza seria dato il costo dei trasporti e che le costruzioni di cemento erano sensibilmente più care delle costruzioni in laterizi. Inoltre, le materie prime necessarie, e cioè essenzialmente l'argilla ed il caolino, erano disponibili nelle immediate vicinanze, come pure le bacche di caffè che costituiscono un combustibile interessante. L'azienda è stata creata alla fine del 1984, e trasformata in seguito in società anonima. Il finanziamento iniziale consisteva, per un terzo in apporti di investitori locali e per il rimanente, come già visto, in un prestito bancario proveniente da un dono di cinque mio di franchi svizzeri concesso dalla Confederazione.

La produzione è stata avviata nel luglio del 1988, al termine di lunghi e complessi studi di fattibilità. L'andamento degli affari è stato buono nel 1989, per poi rallentare nel 1990, a causa degli eventi politici. Alla fine di quell'anno, una perizia della Società fiduciaria svizzera appurava che il dipartimento tecnico (138 persone) funzionava correttamente, mentre il dipartimento finanziario ed amministrativo (dieci persone) era lacunoso. Quanto alla direzione, pur assistita da un tecnico svizzero, mancava di fermezza. In conclusione, la Società fiduciaria dichiarava che la fabbrica di laterizi sarebbe redditizia a patto di procedere ad un risanamento finanziario, di fornirle un sostegno in materia di gestione e di garantire una supervisione regolare dei conti.

I provvedimenti finanziari proposti sono stati dunque adottati. In tal modo, a partire da febbraio 1991, la Confederazione, per tramite dell'FSII, detiene il 51% del capitale azionario, mentre il rimanente è tuttora di proprietà di organizzazioni e persone ruandesi. Il personale dirigente è stato rinnovato, soprattutto nel dipartimento amministrativo e finanziario. A causa di una serie di furti e malversazioni, però, il nuovo direttore generale ed il direttore commerciale sono stati a loro volta licenziati. Tuttavia, con l'aiuto di un assistente amministrativo svizzero, si è potuto proseguire la produzione, in condizioni però rese difficili dai disordini politici e militari nonché da problemi interni dell'azienda. Si stava pensando di procedere ad una nuova valutazione nonché ad una cooperazione con un'organizzazione olandese di sviluppo quando, il 6 aprile 1994, l'azienda ha dovuto cessare le sue attività.

Nel corso di una visita, il gruppo di studio ha constatato che gli edifici della fabbrica di laterizi avevano subito scarsi danni, ma che una parte delle installazioni ed i veicoli erano stati saccheggianti o danneggiati; le scorte erano scomparse. Quanto al personale, non sarebbe troppo arduo assumere un numero sufficiente di addetti alla produzione; sarebbe forse più difficile trovare collaboratori per il dipartimento dell'amministrazione e delle finanze.

Per quanto riguarda il futuro della fabbrica di laterizi, la Cooperazione ha chiesto una perizia a Jan Roukema. Questa perizia, presentata nel giugno 1995, giunge alla conclusione che una ripresa delle attività sarebbe possibile a partire da fine 1995, a patto che si proceda a nuovi investimenti di almeno 63 mio di franchi ruandesi (326.000 Frs.), che il governo del Ruanda annulli i debiti contratti prima della guerra e conceda un esonero fiscale, e che siano adottati diversi provvedimenti di sostegno e di razionalizzazione.

Di fatto, la produzione è stata avviata nuovamente per un mese nel corso del 1995. Questa operazione si è svolta in modo soddisfacente, ma una gran parte dei laterizi prodotti non hanno potuto essere commercializzati a causa di una domanda insufficiente.

Valutazione

Il gruppo di studio ritiene che la creazione di una fabbrica di laterizi industriale nei dintorni di Kigali si fondava su studi seri ed attendibili. Peraltro, l'azienda ha funzionato bene sul piano tecnico, malgrado le difficoltà suscitate dall'utilizzo di materiali locali, che occorreva testare ed ai quali si dovevano adattare i mezzi ed i metodi di produzione. E' il servizio amministrativo e commerciale che si è rivelato insufficiente, per mancanza di organizzazione ed a causa delle malversazioni di taluni dirigenti ruandesi.

Stando al gruppo di studio, la Cooperazione svizzera ha preso le precauzioni necessarie nel partecipare al finanziamento dell'azienda nel corso dei primi anni. Tuttavia, sembra che, a partire dal momento in cui ha detenuto la maggioranza del capitale azionario (1991), avrebbe dovuto, di fronte alla carenza degli amministratori, imporre una direzione svizzera fino a quando questa carica poteva essere assunta da un ruandese degno di fiducia e competente. Ma sarebbe increscioso rassegnarsi ora ad abbandonare l'azienda al suo destino. In effetti, non basta conservare gli edifici e le installazioni. Se l'azienda non può riprendere la propria gestione, il servizio del debito la condurrà ineluttabilmente e rapidamente al fallimento, ciò che comporterà molto probabilmente la rovina totale degli edifici e delle installazioni. Si dovrebbe dunque pensare seriamente ad una ripresa delle attività - alle condizioni indicate dal rapporto Roukema - non appena la situazione del Paese, ed in particolare il rimpatrio dei profughi, rilancerà la domanda. La Cooperazione potrebbe dunque fin d'ora cercare di cedere la partecipazione, maggioritaria, non dimentichiamolo, a condizioni accettabili, ad un investitore privato, ruandese o no, capace di offrire buone prospettive di ripresa delle attività.

4.2.8.2. Guttanit Ruanda S.A.

Questa seconda azienda industriale è stata creata nel 1991, sotto forma di "joint venture" con un industriale svizzero e qualche investitore ruandese. L'obiettivo dell'azienda era di produrre per la costruzione di piastre ondulate bitumate a partire dal

papiro palustre. Si potevano in tal modo creare numerosi posti di lavoro e risparmiare importanti quantità di valute destinate all'importazione di lamiera. Come già visto, la Confederazione ha dedicato cinque mio di franchi svizzeri al finanziamento della sua quota azionaria ed altre spese. Come già immaginato per la fabbrica di laterizi di Ruliba, le azioni sottoscritte dovevano essere cedute ad investitori ruandesi una volta che l'azienda aveva raggiunto un ritmo normale di attività.

La struttura finanziaria è stata modificata nel 1993. La Confederazione ha ceduto le sue azioni all'industriale svizzero che dunque è diventato azionista maggioritario, ed ha lasciato il prodotto di questa operazione alla società sotto forma di prestito.

Malgrado la loro buona qualità, lo smaltimento dei prodotti è stato difficile a causa dell'insicurezza prevalente a quell'epoca. La produzione ha persino dovuto essere sospesa nel marzo 1994.

Nel corso degli eventi della primavera 1994, l'azienda ha subito distruzioni e saccheggiamenti. Gli edifici ed i locali sono stati danneggiati, come pure i macchinari. Quasi tutti i veicoli e gran parte dei prodotti finiti sono stati rubati. La maggior parte dei quadri, dei tecnici e degli impiegati d'ufficio sono morti o scomparsi. Attualmente, ci si limita alla mera sorveglianza ed ai lavori necessari per impedire ulteriori deterioramenti.

Valutazione

Come la fabbrica di laterizi di Ruliba, Guttanit rispondeva ad un bisogno in campo edilizio ed avrebbe potuto contribuire a migliorare la bilancia dei pagamenti. L'azienda non è certo stata creata alla leggera. Tuttavia, la tecnologia dipendeva interamente dall'industriale svizzero, più interessato - ed era comprensibile - da un profitto rapido che all'economia generale del Ruanda. E' legittimo chiedersi se fosse indicato che la Confederazione restasse finanziatore dopo che l'industriale svizzero è diventato azionista maggioritario. Ma, a parte il fatto che indubbiamente la concessione del prestito era una condizione all'acquisto delle azioni, questa operazione poteva essere giustificata dalla prospettiva di salvare Guttanit e dunque di ottenere il rimborso del prestito, il cui ammontare doveva essere reinvestito nella creazione di nuove aziende in Ruanda.

4.2.9. L'artigianato

In Ruanda, l'artigianato è tradizionalmente meno sviluppato rispetto alla maggior parte dei Paesi d'Africa. Quantunque la sua importanza sia stata riconosciuta dai piani di sviluppo, ha beneficiato di un sostegno alquanto ridotto. La Cooperazione svizzera non ha cercato di avere un'azione coerente in questo settore. E' intervenuta sporadicamente, mediante azioni spesso complementari a progetti riguardanti altri settori.

- "le coopartigiani dell'edilizia" mirava a consentire agli artigiani che avevano partecipato alla costruzione del collegio ufficiale di mettersi in proprio come imprenditori (n. 4.2.10),
- "gli imprenditori del legno" ed "i falegnami" prolungavano i progetti forestali (n. 4.2.4),
- "i prodotti di ceramica" è un progetto che fungeva da complemento a quelli di Kibuye (n. 4.2.4) per fornire a questi ultimi le tegole ed i tubi necessari. Il progetto è fallito a

causa di una domanda insufficiente da parte di questi altri progetti, ai quali non era stato integrato: i contratti esistevano unicamente a livello di relazioni personali tra gli esperti, allorchè collegamenti organici a livello istituzionale sarebbero stati molto importanti,

- l'aiuto agli artigiani del settore informale è un contributo della Svizzera ad un progetto del BIT (n. 4.2.9.2),
- l'utilizzo della soia è la ricaduta di un progetto di oleificio che aveva lasciato i produttori senza alcuno sbocco (n. 4.2.9.1).

4.2.9.1. La valorizzazione della soia

Lanciato nel 1989, il progetto si prefigge come obiettivo primordiale la diffusione nell'insieme del Paese del consumo regolare di soia mediante la produzione di tofu. La soia è conosciuta in Rwanda dagli anni Trenta ma non vi era affatto consumata. Il governo ne ha incoraggiato la produzione per alimentare una fabbrica di olio di soia, che fu un fallimento. Si trattava di fornire uno sbocco ai produttori e parallelamente di migliorare l'equilibrio alimentare della popolazione. La Cooperazione svizzera ha garantito il finanziamento dell'assistenza tecnica per un ammontare di 1,3 mio di franchi fino alla fine del 1993:

- Ha affidato al Centro internazionale di sviluppo e di ricerca (CIDR), una ONG francese, la creazione, assieme a promotori ruandesi, di un'azienda di fabbricazione di tofu (Tofu-Rwanda). Questa azienda, di dimensioni modeste ma di tipo industriale, garantisce la distribuzione di un prodotto normalizzato nei centri urbani.
- Nelle zone rurali, la produzione di tofu è stata proposta nel contesto familiare attraverso "workshop" di formazione.

Nel 1993, l'azienda Tofu-Rwanda ha prodotto 47% meno del previsto e non ha ancora raggiunto la soglia di redditività. Date le difficoltà cui si scontra a livello di smaltimento della sua produzione, è stato necessario fornirle un maggior sostegno. Nel 1995, il reparto fabbricazione ha funzionato normalmente. Per sei mesi, il Corpo svizzero di aiuto in caso di catastrofi (ASC) ha acquistato la sua produzione per farne approfittare gli orfanotrofi. Il futuro del progetto dipende da una valutazione effettuata alla fine dell'anno.

Il progetto rurale ha assunto dimensioni importanti. Nel 1993, 38 workshop di formazione sono stati operativi in 32 comuni; e due reparti fabbricazione sono stati avviati. 280 formatori e oltre 3.000 partecipanti supplementari sono stati formati a tecniche che poi divulgano a loro volta (auto-diffusione). Il 1994 avrebbe dovuto essere l'anno della diffusione su grande scala, in particolare con la collaborazione di Iwacu.

Valutazione

Questo progetto, come quello del fagiolo, dimostra che innovazioni pertinenti e ben viste dalla popolazione possono diffondersi rapidamente senza un sostegno esterno importante. La razionalità della popolazione è dimostrata da numerosi indici e la cooperazione deve poter contare su di essa per essere efficace.

4.2.9.2. L'appoggio al settore non strutturato

L'afflusso di popolazione nelle città provoca situazioni di sotto-occupazione, che generano dunque attività di mera sussistenza: piccolo commercio, piccolo artigianato. Alcune restano estremamente marginali, allorchè altre diventano economicamente competitive. Il settore non strutturato è contraddistinto essenzialmente dal fatto che sfugge al controllo dell'amministrazione. Si è poco sviluppato in Ruanda in seguito al divieto imposto ai rurali di vivere nelle città.

Nel 1978, il governo del Ruanda ha chiesto all'Ufficio Internazionale del lavoro (BIT) di portare avanti uno studio sulle potenzialità e le attività economiche del settore non strutturato di Kigali nell'economia nazionale. Questo studio ha dimostrato l'importanza di questo settore in materia di produzione e di creazione di posti di lavoro.

Nel 1982, è stato lanciato un progetto di "sostegno al settore non strutturato del Ruanda" Fin dall'inizio, ha coinvolto mille artigiani suddivisi in dieci corporazioni di mestiere (calzolai, saldatori, falegnami, ecc.). E' stato effettuato in regia dal BIT e finanziato dalla Cooperazione svizzera. La Confederazione si è impegnata per 5,15 mio di franchi per il periodo 1986-1991 ed ha versato in tutto (1986-1992) 3,8 mio.

Il programma si prefiggeva l'obbiettivo di incoraggiare i piccoli produttori urbani ad organizzarsi. Si rivolgeva prioritariamente ai produttori meno favoriti sul piano delle attrezzature, delle competenze tecniche e dei redditi. Doveva agevolare loro l'accesso ai mezzi di produzione ed alla formazione, nonchè permettere loro di incrementare i redditi.

L'appoggio esterno doveva fungere da catalizzatore. Mirando, a breve termine, alla partecipazione degli interessati, cercava, a più lungo termine, di organizzare durevolmente gli artigiani.

A Kigali, gli artigiani si sono raggruppati in un'organizzazione che comprende tre livelli:

- 71 raggruppamenti di base
- otto federazioni professionali (livello intermedio)
- una confederazione (Kora) a capo della struttura, che garantisce i collegamenti con le istanze governative.

In modo generale, questo progetto è stato appoggiato dal governo del Ruanda. Ha consentito agli artigiani di farsi riconoscere e di ottenere una tessera di lavoro. L'istituzione di un sistema bancario è stata possibile; nel 1986, è stata creata una banca, il cui capitale era costituito dal risparmio degli artigiani. Questa banca ha consentito prestiti individuali.

Verso la fine degli anni Ottanta, uno degli obbiettivi principali, e cioè l'autonomia degli artigiani del settore non strutturato, sembrava raggiunto, ma sono sopraggiunte tensioni interne tra gli artigiani e le loro federazioni.

Una missione di valutazione di dicembre 1988 ha manifestato la propria preoccupazione segnalando che i principali partner erano in crisi:

- perdita di fiducia e diffidenza degli artigiani nei confronti degli amministratori locali,
- isolamento degli organi dirigenti rispetto agli artigiani di base

- isolamento del Progetto d'appoggio al settore non strutturato.

In seguito a questa missione, le modalità di funzionamento delle associazioni sono state rivedute e nuovi amministratori locali come pure un nuovo responsabile del progetto hanno rilanciato le attività. Ma tensioni interne sono emerse nuovamente. La Cooperazione svizzera ha stimato che i partner locali di questo progetto sono stati sopraffatti dagli avvenimenti e che le associazioni create nelle principali città del Paese sembrano sempre meno in grado di svolgere le loro funzioni. D'intesa con il BIT, la Cooperazione svizzera ha dunque deciso di non appoggiare più questo progetto. Ha annunciato nel suo programma annuo del 1993: "Il progetto di sostegno al settore informale, eseguito dal BIT, è stato concluso nel marzo 1992. Benchè un intervento in questo settore sia tuttora auspicabile, le relazioni tra i rappresentanti degli artigiani e la DDA/BIT (...) hanno giustificato il rinvio nel 1994-1995 di qualsiasi nuova attività di sostegno all'artigianato".

Purtroppo, la tragedia del 1994 non ha consentito alla Cooperazione svizzera ed al BIT di trovare una nuova base ad un'azione in questo settore.

Valutazione

Se questo progetto è stato sospeso in condizioni incresciose, è comunque certo che il suo contributo allo sviluppo dell'artigianato e del settore non strutturato è stato molto positivo. Questo contributo era conosciuto negli altri Paesi africani ed ha costituito una fonte di ispirazione per altre esperienze.

Queste attività artigianali dovrebbero in futuro svolgere un ruolo determinante nella ripresa e nello sviluppo dell'economia; l'impostazione del BIT, che è stata elaborata in base ad una lunga esperienza, merita di essere presa in considerazione.

4.2.9.3. Valutazione dei progetti d'artigianato

Se l'artigianato è stato trascurato dalla politica di sviluppo in Ruanda, è forse per mancanza di tradizione in questo campo, forse perchè è più attraente mirare la scala industriale (tanto per il governo che per le cooperazioni), e forse anche perchè esige una modifica più profonda delle strutture socio-economiche rispetto all'investimento in altri settori. Ma è appunto questa esigenza che rende l'iniziativa in materia artigianale particolarmente significativa e c'è da augurarsi che in futuro le cooperazioni, tra cui quella della Svizzera, contribuiscano ad una politica più coerente di sviluppo di questo settore.

4.2.10. Il collegio ufficiale di Kigali

Le indicazioni statistiche sulle religioni (n.3.1.5) hanno sottolineato la chiara predominanza della Chiesa cattolica in Ruanda. I rapporti con la Chiesa protestante sono quindi sempre stati caratterizzati da un atteggiamento concorrenziale sin dall'arrivo dei primi missionari luterano-presbiteriani nel 1907. Le scuole medie sono tra l'altro state luoghi di contrasto. È da situare in questo contesto la creazione del "Collège officiel de Kigali" (1965). È stato un tentativo del governo ruandese di

completare con un istituto statale le scuole confessionali: il terreno e l'edificio appartenevano allo stato, la direzione della scuola però dipendeva dalla "Eglise presbytérienne di Rwanda". Lavoravano in questo complesso dei missionari protestanti svizzeri.

a) Costruzione della scuola

Nella "Mission protestante de Belgique" attiva in Ruanda sin dal 1963 erano anche impegnati dei missionari svizzeri. Questi giunsero alla DSA all'inizio del 1964 tramite il dipartimento missionario delle Chiese protestanti della Svizzera romanda per cofinanziare la costruzione, l'amministrazione e la direzione pedagogica del "Collège officiel de Kigali". Vennero poi incaricati della costruzione del collegio due architetti e tre periti. La direzione generale venne assunta da due missionari svizzeri. L'insegnamento iniziò nel 1966. Alla scuola media era annesso un collegio, che poteva accogliere alla fine dei lavori 150 allievi.

Il Collège era suddiviso in tre sezioni: la sezione pedagogica per la formazione degli insegnanti, la sezione commerciale per la formazione dei futuri specialisti in economia e la sezione di scienze naturali. Sin dall'inizio si tentò di promuovere l'africanizzazione della scuola. Questo valeva non soltanto per i contenuti dei programmi di studio, ma anche per la ruandizzazione del personale insegnante e della direzione scolastica, nonché il finanziamento da parte dello stato del Ruanda. Tuttavia proprio questa richiesta portò già nel 1969 a delle difficoltà. Sono apparse tre principali zone di conflitto: definizione delle competenze della direzione svizzero-ruandese, tensioni all'interno del corpo insegnante, le quali si sono ancora acuite da parte ruandese a causa dei conflitti interetnici ed infine una radicalizzazione crescente degli intrighi socio-politici tra gli allievi, ormai più di 250. È stato possibile iniziare l'anno scolastico 1971-72; ma nella primavera del 1972 scoppiarono dei conflitti così violenti, che la scuola in pratica non era più in grado di funzionare. I disordini presero proporzioni tali, che la squadra svizzera dovette ritirarsi dalla scuola nel 1973. Il corpo insegnante consisteva in quattro ruandesi e 14 esperti e operatori dello sviluppo, di cui sei stipendiati dalla Confederazione. Lo stato ruandese riprese poi la direzione della scuola, mentre la Svizzera continuò a contribuire finanziariamente fino al 1978. In seguito, il Ruanda mise a disposizione gli edifici dell'Organizzazione Comune Africana e Malgascia (OCAM) per il Centro di formazione statistica. Nel 1985 divenne la sede del "Institut supérieur de droit et de sciences politiques" (ovvero la facoltà di giurisprudenza).

b) Impegno finanziario

La Svizzera finanziò, oltre ai crediti immobiliari (1965: Frs. 750 000.-- e 1967: Frs. 960 000.--) anche parte del bilancio d'esercizio, in particolare gli stipendi del personale insegnante della Svizzera romanda (1967: Frs. 360 000.--). Rincarò, lavori di ampliamento, superamenti di preventivo richiesero crediti supplementari da parte della DSA (per il 1969, per es.: Frs. 436 000.--). L'importo che la cooperazione svizzera allo sviluppo ha investito in questo Collège è stato complessivamente di 3,8 mio di franchi, per il periodo 1965-1972. Fino al 1978 l'investimento totale della Confederazione è di 5,8 mio di franchi.

c) Valutazione

La vicenda del collegio ufficiale di Kigali dà un'idea molto significativa degli sviluppi dell'intera società del Ruanda: la cooperazione tra Stato e Chiesa, la divisione del lavoro tra membri della direzione ruandesi e stranieri ed i conflitti di potere e d'interesse sociopsicologici che ne derivano. La radicalizzazione di queste relazioni reciproche ebbe, in un clima di agitazioni politiche come quello della fine del governo di Kayibanda, un effetto negativo sul Collegio ufficiale. Avrebbero però potuto essere previsti sin dall'inizio del progetto. Avrebbero dovuto essere analizzati più accuratamente i seguenti aspetti:

- Statuto giuridico: i fondamenti giuridici erano poco chiari sin dalla fondazione. La scuola era di proprietà dello stato, il quale però non aveva i mezzi per finanziarne né la costruzione né la gestione. Nel 1984 la DSA affermò che nei loro incartamenti non avevano trovato nessun documento precisante le modalità di collaborazione tra le varie parti e la proprietà dei beni del Collegio ufficiale di Kigali. I responsabili della scuola non hanno mai saputo chiaramente chi era veramente competente: il Ruanda, la Svizzera, la Chiesa.
- Aspetto finanziario: il collegio era affidato alla Chiesa, la quale ancor meno che uno stato era in grado di sopportarne l'onere. Dipendeva dunque completamente dagli aiuti finanziari allo sviluppo.
- Insicurezza pedagogica: l'ideale dell'africanizzazione venne proclamato, ma mancavano dei modelli pedagogici adeguati. Una valutazione fatta nel 1973, agli inizi dell'Ufficio per la cooperazione tecnica, lo esprime chiaramente dicendo che l'entrata in funzione del collegio ufficiale di Kigali è stata posta sotto il segno del 'complesso Pestalozzi' e dello spirito caritatevole. Edifici d'avanguardia regalati agli allievi, pedagogia liberale senza un'adeguata preparazione dei giovani, ecc.. Questo tipo di politica non poteva far altro che sviluppare lo spirito attuale che domina il Collegio ufficiale di Kigali, quello di bambini viziati che aspirano soltanto a conservare i privilegi distribuiti.

Questo giudizio è stato emesso in seguito alla situazione conflittuale del 1973. Per il gruppo di studio non è dunque comprensibile il fatto che la DSA continuasse ancora per alcuni anni ad aiutare il finanziamento del progetto. D'altro canto però non ha indicazioni concrete, che provino l'esistenza di investimenti errati.

4.2.11. Gestione delle importazioni e promovimento delle esportazioni

L'economia del Ruanda è di dimensioni modeste e di scarsissima industrializzazione, e dunque il commercio esteriore svolge un ruolo capitale nel funzionamento e nell'espansione dell'economia. Le esportazioni per abitante sono molto ridotte, sicchè era urgente incentivarle ed organizzare il meglio possibile l'approvvigionamento in beni di importazione.

Molto opportunamente, dunque, l'Ufficio federale dell'economia esterna (UFEE) ha deciso di apportare al Ruanda un aiuto in materia, che è stato oggetto di tre progetti:

- uno imperniato sulla gestione delle importazioni
- due miranti all'incentivazione delle esportazioni.

Il progetto di gestione delle importazioni è stato attuato dal Centro del commercio internazionale (CCI) della CNUCED e del GATT. Il suo finanziamento è costato 2,4 mio di franchi. Questo progetto si è protratto per sette anni, dal 1983 al 1990. I suoi assi principali erano:

- la formazione di importatori privati e pubblici, in particolar modo la loro informazione sui fornitori potenziali e la loro formazione alle tecniche delle gare d'appalto, per diminuire il costo delle importazioni,
- la creazione di un centro commerciale di informazione sui fornitori esteri,
- la razionalizzazione della regolamentazione e della procedura di concessione delle licenze di importazione, in un periodo in cui l'austerità aveva condotto il governo ad intervenire nella concessione di divise. Il progetto ha collaborato all'elaborazione di diverse leggi.

Il progetto è giunto al termine nel 1990. I suoi obiettivi a livello della regolamentazione e della formazione degli attori sembravano raggiunti, benchè non si sia riuscito a rimuovere l'ostacolo frapposto dalla reticenza della Camera di commercio. Peraltro, l'evoluzione politica e militare ha turbato il commercio estero ed il programma di adeguamento strutturale ha messo in causa buona parte delle regolamentazioni proposte dal progetto.

Nel 1985, il governo ha sollecitato l'assistenza del CCI per la promozione delle esportazioni. Vista la determinazione dei partner ruandesi a diversificare ed intensificare le esportazioni, la Svizzera ha accettato di finanziare questo progetto, che è stato realizzato dal 1987 al 1992, per un costo di circa due mio di franchi.

Il progetto comprendeva gli elementi seguenti:

- misure di incentivazione alla produzione per gli operatori,
- prezzi alla produzione attraenti,
- sbocchi garantiti e stabili,
- un credito accessibile ed a tassi ragionevoli,
- lo snellimento delle procedure e dei controlli sul luogo di produzione e sul luogo di imbarco dei prodotti,
- servizi di sostegno.

Nel 1990, tenuto conto della situazione politica e militare, e dato che il progetto non dava i risultati previsti, allorchè il CCI desiderava incrementare i mezzi messi in atto, l'UFEE, deluso dai risultati, ha preferito invece ridurli.

Un piccolo progetto (0,34 mio di franchi) è stato poi affidato all'Ufficio svizzero di espansione commerciale per promuovere le esportazioni ruandesi non tradizionali. Non è sfociato in proposte sostanziali e concrete.

Valutazione

Il progetto "gestione delle importazioni" presentava due risvolti principali:

- si rivolgeva alla pubblica amministrazione. Il controllo delle importazioni era garantito dal Ministero del commercio, ma il progetto ha conosciuto un tale impulso che ha suscitato una certa dipendenza da parte dell'amministrazione ruandese nei confronti dei servizi che le rendeva ed ha favorito una certa forma di dirigismo,
- si rivolgeva agli importatori e "ci si rammarica che questa azione non sia stata portata avanti in modo più metodico, ciò che avrebbe consentito a questa assistenza di tradursi... in una migliore organizzazione ed in una gestione più efficace" (Rapporto del coordinatore dei progetti, 13 ott. 1991, pag. 29).

Il progetto "promozione delle esportazioni" ha condotto all'elaborazione di una strategia di promozione delle esportazioni, strategia che è stata approvata dalle istanze nazionali. A questo livello, si può ritenere che l'obbiettivo sia stato raggiunto. Ma l'esecuzione di questa strategia è rimasta in sospeso. Un certo numero di prodotti esportabili sono stati identificati, ma è stata intrapresa un'azione soltanto per le banane dorate, grazie alla collaborazione di un importatore svizzero. La sopravvalutazione della moneta ha ostacolato il progetto, in quanto gli attori economici sono più attirati dai guadagni da realizzare sulle importazioni che dall'idea di affrontare un mercato esterno difficile.

Sarebbe stato auspicabile che questo progetto conducesse ad un raggruppamento delle associazioni di esportatori per rendere la loro azione più efficace. Ma questo non è accaduto.

Data l'importanza del commercio esterno per il Ruanda ed in particolare della diversificazione e della promozione delle sue esportazioni, bisogna deplorare che questi progetti, malgrado il loro costo relativamente elevato, non abbiano avuto un impatto più significativo. Un migliore coordinamento con altri progetti intesi a migliorare la produzione agricola (interessata principalmente dalla promozione delle esportazioni) e con gli importatori svizzeri, avrebbe potuto, a quanto sembra, condurre a risultati più consistenti.

4.3. I consiglieri

La Svizzera è stata più volte sollecitata a fornire consiglieri alle autorità ruandesi. Dal punto di vista dell'importanza della missione e della durata del progetto, i più importanti sono stati i consiglieri alla Presidenza. Allorchè i primi sono stati nominati dalla Svizzera negli anni Sessanta - inizio anni Settanta, l'ultimo è stato scelto dal Presidente stesso e soltanto finanziato dalla Svizzera dal 1982 al 1993.

Altri consiglieri sono stati inviati in settori più tecnici:

- il ruolo pilota della cooperazione svizzera in materia forestale ha condotto il governo ruandese a chiedere un consigliere in materia (1989-1993),

- la cooperazione svizzera ha messo un consigliere federale a disposizione del Ministero delle finanze dal 1984 al 1987, in particolare per l'introduzione di un'imposta sulla cifra d'affari,
- data l'esperienza acquisita nella prefettura di Kibuye, la Svizzera è stata sollecitata a fornire un consigliere in sviluppo comunale al Ministero degli interni (1991-1994).

4.3.1. La consulenza del presidente

4.3.1.1. L'istituzione

Tra le specificità della cooperazione allo sviluppo tra la Confederazione ed il Ruanda, conta la messa a disposizione del presidente di un consulente svizzero. Il Consiglio federale rispondeva in tal modo ad una richiesta del primo presidente ruandese Grégoire Kayibanda. Il primo consigliere del presidente assunse le sue funzioni nel 1963. Fino al 1975 operarono nella capitale Kigali i cinque seguenti consiglieri, erano tutti diplomatici e si dettero rapidamente il cambio: Hans Karl Frei (1963-1966), Marcel Charles Heimo (1966-1968), Etienne Sutter (1968-1970), Josef Anton Graf (1970-1973), August R. Lindt (1973-1975).

Da due anni dopo il colpo di stato di Juvenal Habyarimana (1973) il posto di consigliere rimase vacante per un lungo periodo. Nel 1982 l'economista Charles Jeanneret assunse la funzione ora chiamata di consigliere alla presidenza. Il presidente Habyarimana lo aveva conosciuto in Canada. Durante la sua visita in Svizzera nel maggio del 1980 il presidente Habyarimana domandò la messa a disposizione di Charles Jeanneret; il consigliere federale Aubert dette il suo accordo. L'assunzione venne condotta dalla DSA che è competente per questioni fino a un milione di franchi. La DSA ha anche deciso del rinnovo del mandato. Jeanneret rimase fino al gennaio 1993. Da allora la Svizzera non ha più messo a disposizione consiglieri alla presidenza.

Il consigliere aveva il compito di contribuire alla valutazione della situazione della presidenza ruandese in campo economico e finanziario. La consulenza doveva aiutare il presidente e le autorità a prendere provvedimenti adeguati, per favorire lo sviluppo economico e sociale del Ruanda.

Il consigliere svizzero non ottenne istruzioni dalla Svizzera. "Nessuno mi disse cosa dovevo fare o non fare" disse uno degli ex-consiglieri.

Il consigliere non doveva mandare a Berna rapporti sulla sua attività. Non era neppure implicato nella cooperazione allo sviluppo in loco ed era indipendente dall'ambasciata svizzera. Il consigliere era un funzionario svizzero pagato dalla Svizzera.

I primi cinque consiglieri sono stati molto stimati. Non hanno dato luogo a discussioni nè nell'opinione pubblica ruandese (per quanto abbia potuto constatarlo il gruppo di studio) nè in quella svizzera. La situazione si presenta diversamente per l'ultimo consigliere, Charles Jeanneret.

4.3.1.2. Charles Jeanneret, consigliere alla presidenza

Il gruppo di studio si è interessato attentamente all'attività del consigliere alla presidenza Charles Jeanneret. Ha interrogato sul suo conto numerose personalità di rilievo all'interno ed all'esterno del Ruanda e si è anche intrattenuto con lui. Il gruppo di studio non disponeva in pratica di nessun documento scritto poiché gli archivi ruandesi, che avrebbero potuto testimoniare dell'attività di Charles Jeanneret in Ruanda, non erano accessibili.

Non vi sono neppure delle ricerche scritte fondate sulla sua attività. Affermazioni obiettive sul suo operato si possono tutt'al più fare in campo economico e finanziario perché quest'attività trovava espressione in provvedimenti concreti del governo.

a) L'attività di Charles Jeanneret come consigliere economico e finanziario

Charles Jeanneret è stato integrato nei Servizi della presidenza come quadro, allo stesso titolo dei nazionali. Vari servizi erano di responsabilità del ministro della presidenza:

- servizio degli affari politici e amministrativi
- servizio degli affari economici e finanziari
- servizio della pianificazione.

Ch. Jeanneret doveva occuparsi dei dossier economici, finanziari e monetari e del miglioramento degli strumenti di gestione dell'economia nazionale.

In pratica doveva talvolta rispondere a richieste specifiche provenienti dalla presidenza o da altri ministeri, tal'altra scriveva note di fondo per le quali aveva la massima libertà d'iniziativa. I lavori dei ministeri indirizzati alla presidenza passavano sulla sua scrivania, poi passavano al ministero della presidenza, in particolare i progetti per le commissioni miste (Ruanda-cooperazioni).

Sin dal suo arrivo egli si preoccupò di pensare soprattutto alle strategie allo sviluppo e all'integrazione delle politiche allo sviluppo. Venne poi sollecitato a collaborare alla ristrutturazione della gestione allo sviluppo: riorganizzazione dei ministeri e creazione del comitato interministeriale di coordinazione. Complessivamente, la sua attenzione sembra essersi soprattutto concentrata su due problematiche principali:

- sviluppo ed equilibri macro-economici,
- integrazione delle cooperazioni nel processo di sviluppo.

La necessità di ricorrere a misure d'austerità, che si è fatta sentire sin dal suo arrivo, spiega la prima preoccupazione: come conciliare austerità e sviluppo? Notevoli sforzi vennero compiuti in tal senso dal 1983 al 1989, ai quali collaborò ampiamente. Questo condusse ad una specifica politica ruandese, che differiva da quella della Banca mondiale. Il contrasto tra le due posizioni si è manifestato soprattutto rispetto al problema della svalutazione. Ch. Jeanneret aveva scritto che sarebbe stato meglio se il franco ruandese avesse seguito il deprezzamento del dollaro dopo il 1983, visto che le esportazioni si effettuavano in dollari; eppure

fondandosi su studi relativi agli effetti della svalutazione, si oppose a qualsiasi svalutazione della moneta fino al 1989.

Per il secondo aspetto egli si preoccupò molto degli effetti indiretti dei progetti di cooperazione sulle variabili operative dell'economia (finanze pubbliche, esportazioni, importazioni, redditi, ecc.) e dell'inefficacia dei molteplici sistemi decisionali, quando ogni cooperazione gestisce i suoi propri progetti. Non sembrerebbe che questo l'abbia condotto ad impegnarsi in un dialogo con l'Ufficio di coordinamento o con i cooperatori svizzeri. Eppure difendeva la necessità di "un'intesa comune e regolarmente discussa, sia sugli obiettivi sia sulla coerenza tra cooperazioni e governo, una specie di 'contratto di solidarietà' ": proponeva che "i progetti venissero integrati ... ad un modo di procedere strategico".

b) Impressioni degli interlocutori del gruppo di studio sul consigliere Jeanneret

Per giudicare il ruolo, apparentemente ampio, di consigliere di Ch. Jeanneret, il gruppo di studio dipendeva quasi esclusivamente dalle dichiarazioni dei suoi interlocutori. Appare che l'esistenza di Charles Jeanneret era nota a tutti; nessuno però era veramente al corrente delle sue attività, il che può essere valutato anche come la conseguenza di un comportamento discreto. Fondamentalmente abbiamo qui cercato di riassumere, quale impressione Charles Jeanneret dava alle personalità interrogate dal gruppo di studio. Molte testimonianze sono significativamente indirette: generalmente si sa qualcosa per sentito dire. Un ministro ruandese lo qualificava come un "personaggio invisibile". La figura assume persino oscure connotazioni misticheggianti e l'immagine che si ha di lui è fluttuante. Dalle prese di posizione si capisce che Charles Jeanneret era ben di più di un consigliere economico e finanziario del presidente. La maggior parte degli interlocutori si distanziano criticamente dal consigliere Jeanneret. Questa posizione si basa da un lato sull'influenza troppo forte che egli aveva sul presidente, e d'altra parte per non aver preso le dovute distanze dal presidente. Molte persone lo considerano come un'eminenza grigia, senza il cui intervento non si faceva nulla. I politicamente informati sapevano, ma non il popolo, che scriveva discorsi per il presidente. Un agronomo disse su di lui: "Aveva un'influenza enorme, era molto competente ed il suo benessere era necessario per ottenere determinati impieghi". Un altro giudizio: "Teneva le redini del potere." Quanto agli ultimi anni si dice che visse nella sua torre d'avorio e non vedesse più quello che succedeva nel Paese.

I consiglieri precedenti confermano la possibilità d'influenza. Uno di loro sostiene che "la maggior parte dei documenti governativi passavano sulla mia scrivania." E ricordiamo che Hans Karl Frei era riuscito a far graziare tutti i tutsi condannati a morte per un attacco del 1963. D'altronde, spiega uno degli ex-consiglieri, di aver soprattutto comunicato per iscritto con il presidente. Un altro dice di aver sempre inoltrato proposte al presidente, il quale le promulgava se le riteneva valide, visto che deteneva tutte le responsabilità governative.

Lo stesso Charles Jeanneret mette in guardia in una lettera del 1982 contro la sopravvalutazione del ruolo del consigliere, ma aggiunge: vale la pena far notare che le idee, le critiche e le raccomandazioni del consigliere vengono sempre accolte positivamente. Durante il colloquio con il gruppo di lavoro Charles Jeanneret trova

parole lusinghiere per il presidente: "Era ossessionato dallo sviluppo, dall'intesa e dalla concertazione." La simpatia per il presidente è evidente. Dice anche di lui che fosse incorruttibile, il che contrasta con la ben nota corruzione dell'entourage del presidente. Lo definisce un amatore della Grecia e dell'antichità, sottolinea che il presidente Habyarimana introdusse le possibilità di formazione nelle prigioni e che dal 1989 vennero autorizzate le visite del CICR nelle prigioni.

I lunghi periodi passati negli edifici governativi portarono obbligatoriamente il consigliere Charles Jeanneret ad essere in stretto contatto con il presidente. La sua permanenza durò tanto quanto quella complessiva dei cinque consiglieri precedenti. Era evidentemente troppo difficile per lui mantenere le distanze per mantenere l'obiettività nei confronti del presidente. Aggiungiamo che non mancano le testimonianze di riconoscimento per Charles Jeanneret. Un rappresentante della DSA, il quale attribuisce parte della critica a Charles Jeanneret per la propaganda tutsi in Svizzera, sottolinea il ruolo positivo che secondo lui Jeanneret svolse nel turbulento ottobre 1990, per calmare la situazione.

c) La partenza di Jeanneret

Nell'ottica della situazione di guerra civile dal 1990, la maggior parte degli interlocutori chiede perché la Svizzera non abbia richiamato prima Charles Jeanneret. Si potrebbe effettivamente addurre, come un rappresentante della DSA, che Charles Jeanneret metteva in gioco soltanto la sua responsabilità e non quella della Svizzera, poiché era un funzionario del Ruanda, soltanto stipendiato dalla Confederazione. Evidentemente però molti ruandesi non facevano questa distinzione. Pensavano, così si esprime un ex-rappresentante delle Banche popolari e del Centro Iwacu, che Charles Jeanneret fosse inviato direttamente dal ministero degli esteri svizzero, poiché era chiaro che non aveva nulla a che fare con la cooperazione svizzera allo sviluppo. Anche un rappresentante della DSA, il quale era stato in Ruanda negli ultimi anni, si esprime chiaramente: per i Ruandesi Jeanneret era un rappresentante della Svizzera.

A posteriori, la maggior parte considera che sarebbe stato di gran lunga meglio se Charles Jeanneret fosse stato richiamato prima. Molti interlocutori vi alludono. Per vari motivi. Alcuni adducono genericamente l'argomento del "logoramento personale", ossia la perdita della distanza critica, che un consigliere subisce sempre più con il passar del tempo. D'altra parte un ex-ministro del Ruanda è del parere che un simile consigliere avrebbe dovuto essere assegnato ad un ministero, poiché presso il presidente acquista troppo potere, e alcuni ministri si sentivano messi da parte. Anche un rappresentante del DFAE espresse il parere che, soprattutto durante il periodo di transizione ad un sistema multipartitico e la conseguente rivalutazione dei ministeri, si sarebbe dovuto destinare il consigliere al ministero dell'economia o a quello delle finanze.

Viene però posto l'accento soprattutto sulla sua situazione all'inizio della guerra civile del 1990 che lo mise, a ragione o a torto, in una posizione ambigua, di lealtà di parte, a causa delle sue relazioni troppo strette ed esclusive con il presidente. Poiché in Ruanda egli era evidentemente considerato per lo più come il rappresentante dello stato neutrale della Svizzera, venne a trovarsi in una situazione delicata. Un sociologo ruandese chiede poi anche quale interesse politico poteva avere la

Svizzera, nel non richiamare Charles Jeanneret; visto che ormai la questione non si limitava più al caso Jeanneret, ma era diventata il caso „Svizzera“.

Occorre trovare principalmente la risposta presso lo stesso Charles Jeanneret e la sua posizione del tutto indipendente nei confronti della Svizzera (se si esclude la retribuzione). Secondo una dichiarazione della fine del 1990, Charles Jeanneret stesso voleva lasciare la sua funzione di consigliere, che gli veniva periodicamente rinnovata dalla DSA. Ma pare che il presidente gli avesse chiesto di rimanere. In questo periodo, per molti versi difficile, pare che egli stesso desiderasse restare per non essere sleale.

La direzione della DSA di allora accettò le motivazioni di Charles Jeanneret e gli rinnovò il soggiorno fino a gennaio 1993. Dalle motivazioni appare che non sarebbe stato conveniente vietare al consigliere di dare il suo contributo per sostenere le autorità del Ruanda in un momento simile, visto che egli si occupava soprattutto del programma di adattamento strutturale.

4.3.1.3. Valutazione

È del tutto giustificato che la Svizzera metta a disposizione esperti per campi così importanti per la politica allo sviluppo, come l'economia e le finanze. Poiché come ha detto un ex-collaboratore della DSA, tutti i singoli progetti non valgono nulla se non sono parte integrante di un ragionevole piano economico e finanziario del governo.

La posizione indipendente del consigliere nei confronti del suo Paese d'origine comporta vantaggi evidenti: esprime chiaramente l'intenzione della Svizzera di volersi impegnare in un Paese in sviluppo senza avere ambizioni politiche. Questo atteggiamento disinteressato e esente da pedanteria rafforza anche la fiducia della quale già comunque gode la Svizzera presso molti stati africani, in quanto neutrale e senza passato coloniale. Il consulente poteva così dedicarsi, senza limitazioni e senza dover perseguire interessi svizzeri di sorta, al Paese al cui servizio era stato inviato con le sue competenze.

Come ha potuto accertare il gruppo di studio presso alcuni interlocutori, soprattutto presso i membri dell'attuale governo, quando però il Paese scivolò progressivamente nella guerra civile la posizione del consulente divenne più delicata. Egli era stato chiaramente attribuito al presidente e le violazioni dei diritti dell'uomo causate da questa fazione, gettarono una falsa luce su di lui, in quanto consigliere influente del presidente, e sulla Svizzera.

Si pone dunque la domanda, perché Charles Jeanneret non è stato richiamato prima. Il motivo principale è che per la Svizzera egli non era un personaggio politico. Ecco perché non venne riconosciuta la sua posizione delicata degli ultimi anni. Il dossier Jeanneret si trovava alla DSA, perché essa lo assunse e gli rinnovava periodicamente il mandato. Dall'incartamento non figura che per i rinnovi venisse informato il Capo del Dipartimento oppure il Capo della sezione politica II. Mentre in alcuni casi si espresse a favore del rinnovo l'ambasciatore di Nairobi. La sezione politica II ha anche informato il gruppo di studio che né da lei, né a livello del

Dipartimento o del Consiglio federale si possono trovare tracce di discussione sul tema Jeanneret. La situazione precaria nel quale venne a trovarsi il consigliere nei suoi ultimi anni in Ruanda, non è quindi mai stata oggetto di discussione politica e perciò non venne presa nessuna decisione politica relativa alla necessità di un ritiro. Sarebbe tuttavia stato necessario, poiché allo stesso Charles Jeanneret mancava evidentemente, trovandosi al fronte, una visione d'insieme.

A causa della sua lunga permanenza Charles Jeanneret si fece prendere da una lealtà che lo rendeva quasi obbligatoriamente miope. Gli premeva soprattutto sostenere il presidente, nella sua difficile situazione. In effetti, la DSA voleva richiamarlo già prima, ma apparentemente non è riuscita ad imporsi.

Il gruppo di studio non ritiene che occorra escludere in futuro i mandati di consigliere. Questi dovrebbero tuttavia attenersi ad un ambito specifico ben definito. Ciò implica, d'altro canto, che occorre regolarmente verificarne l'opportunità. Poiché anche se è giusto che un consigliere possa agire senza istruzioni della Svizzera, deve tuttavia essere tenuto d'occhio, per quanto riguarda l'aspetto politico. Questo chiaramente non è avvenuto con Charles Jeanneret.

Considerando la grande influenza sul presidente, che molti attribuiscono al consigliere Jeanneret, si pone anche la domanda, se il consigliere non avesse potuto esercitare un'influenza più positiva sul corso degli eventi. Il gruppo di studio non ha potuto rispondere in modo convincente alla domanda. Per esprimere un giudizio mancano le testimonianze scritte e orali. D'altronde però non esistono dichiarazioni convalidate, che mettono concretamente sotto accusa il comportamento di Charles Jeanneret per questioni relative ai diritti dell'uomo.

4.3.2. Il consigliere fiscale

Tenuto conto delle strutture economiche del Paese, il sistema fiscale ruandese poggiava essenzialmente sui diritti prelevati all'importazione ed all'esportazione. Con lo sviluppo delle attività e dei circuiti economici interni, diventava razionale introdurre un'altra imposta. Il Paese aveva già beneficiato del concorso di consiglieri fiscali belgi. Ma per l'operazione summenzionata, nel 1982, il Ruanda si è rivolto alla Svizzera che per tre anni (1984-1987) ha messo un consigliere fiscale, Raymond Maridor, a disposizione della direzione generale delle imposte al Ministero delle finanze.

Il suo compito è stato multiplice:

- garantire il buon funzionamento del sistema di riscossione,
- formare i quadri necessari al sistema fiscale, ciò che ha contribuito alla creazione di un Istituto superiore delle finanze pubbliche (legge del 17 marzo 1986),
- concepire ed introdurre una nuova imposta sulle transazioni interne.

In un Paese non industrializzato, non è possibile introdurre un'imposta sui redditi, e nemmeno una tassa sul valore aggiunto. Solo un'imposta del tipo ICA è possibile, a condizione di essere riscossa presso produttori ed importatori. E' appunto ciò cui si è dedicato il consigliere fiscale. Questa imposta è stata introdotta il 22 aprile 1986 ed il

consigliere ha orientato nella loro mansione, i responsabili del nuovo servizio creato a tal fine.

L'operazione è costata 500.000 franchi alla Svizzera; malgrado le difficoltà cui si è scontrato il consigliere per farsi ascoltare, è stata ritenuta molto benefica dalle autorità ruandesi.

4.4 Il coordinamento della cooperazione svizzera con gli altri e con la politica di sviluppo del Ruanda

In Ruanda, il coordinamento da parte delle autorità politiche del Paese stesso ha svolto un ruolo maggiore che altrove.

a) gli sforzi di coordinamento

Il governo ha elaborato un primo piano di sviluppo per gli anni 1972-1976. Un secondo piano ha coperto gli anni 1977-1981, ed un terzo gli anni 1982-1986. A metà degli anni Ottanta, il governo ha avviato l'elaborazione di un quarto piano, che però non ha mai visto la luce. La Banca mondiale, molto presente, insisteva su un programma di investimento pubblico di tre anni (PIP) che tenesse conto degli effetti macro-economici dei progetti di sviluppo (in particolare sulle finanze pubbliche e sulla bilancia dei pagamenti) e del tasso di rendimento dei progetti. L'obiettivo primordiale di qualsiasi piano è naturalmente quello di coordinare gli interventi dei poteri pubblici nella dinamica della crescita.

Per migliorare il coordinamento tra ministeri nel 1982 la Presidenza ha cercato di ristrutturare i ministeri per renderli più operativi e più idonei a coordinare le proprie attività. Una volta definite meglio le competenze dei ministeri, ha costituito sette comitati interministeriali di coordinamento (CIC). Uno di questi comitati, presieduto dal ministro del Piano, aveva l'obiettivo di analizzare l'insieme dei progetti di sviluppo. Il Ministero del piano disponeva di consiglieri esteri per svolgere questa mansione. La Svizzera non ne ha fornito nessuno, mentre invece finanziava un consigliere economico presso la Presidenza, il quale ha svolto un ruolo importante nella creazione dei CIC (n. 4.3.1.2.a).

Altri strumenti di coordinamento sono stati istituiti in Ruanda:

- tavole rotonde generali in occasione di un nuovo piano,
- tavole rotonde settoriali per dibattere della politica settoriale in momenti in cui la cooperazione esterna è particolarmente sollecitata,
- commissioni miste, in linea di massima biennali, tra il Ruanda e ciascuno dei suoi principali partner (n. 4.1.2.2.c).

Inoltre, il PNUS organizzava riunioni bimestrali tra cooperazioni su diversi settori, cui il Ruanda era invitato.

Queste disposizioni hanno consentito una migliore analisi dei progetti ma il coordinamento è rimasto debole. Il governo ha più volte sollecitato assistenze tecniche, in particolare del PNUS e della Banca mondiale, per valutare e coordinare i progetti, ma apparentemente tutto quello che si è riusciti a fare è evitare il doppio impiego.

b) I motivi della mancanza di coordinamento

E' vero che immediatamente dopo l'indipendenza, il Paese mancava di quadri e di strutture istituzionali per garantire questo coordinamento. Se la situazione è migliorata, non è comunque mai stata veramente soddisfacente, e questo per molti motivi:

- La parte del Ruanda nel finanziamento degli investimenti pubblici è rimasta debole. Il più delle volte, ha potuto soltanto garantire la piccola parte nazionale di progetti realizzati o finanziati da partner stranieri.

- Le cooperazioni avevano ciascuna le loro preferenze, la loro comprensione dello sviluppo, il loro programma strategico, e malgrado trattative con le autorità politiche del Paese, ciò marcava fortemente le loro attività.

- Il governo non è mai riuscito a sviluppare la capacità necessaria alla valutazione dei progetti che gli erano sottoposti, e questo tanto meno che certi partner stranieri (in particolare la Banca mondiale) suscitavano incessantemente la collaborazione dei suoi funzionari per elaborare i propri studi o progetti. Peraltro, il Paese disponeva di meno specialisti dell'economia ruandese rispetto ai suoi partner stranieri, non fosse altro che nelle organizzazioni finanziarie internazionali.

- I tre piani non hanno affatto contribuito a coordinare gli sforzi di sviluppo. Anche se partner esterni sono stati associati alla loro elaborazione, i piani non hanno saputo imporsi come punto di riferimento. Una tavola rotonda riunita nel febbraio 1977 ha messo in evidenza la volontà di autonomia delle cooperazioni nonché la mancanza di coerenza e di precisione degli obiettivi del piano.

- Sui propri fondi, oppure sovvenzionate da governi esteri, le organizzazioni non governative hanno gestito una parte non trascurabile dei contributi esterni. Se il loro merito è stato spesso il contatto diretto sul terreno, il loro difetto è stata l'assenza di canali di coordinamento.

- Il Ministero del piano non era informato dei progetti degli altri ministeri e la partecipazione dello Stato ai progetti dei partner esterni non era programmata. Nel 1989, la Banca mondiale constata che tre ministeri diversi sono responsabili delle relazioni con le cooperazioni e le informazioni circolano con difficoltà.

- L'assistenza tecnica (invio di esperti stranieri) è stata sollecitata dai diversi ministeri ed istituzioni ruandesi e fornita senza che siano mai stati determinati nè un piano di insieme nè le priorità.

- I crediti ordinari necessari al funzionamento degli investimenti finanziati dall'esterno non sono nè presi in conto nè programmati quando i progetti sono lanciati.

In un contesto simile, è successo che un ente pubblico ottenesse il finanziamento dello stesso progetto da diversi partner stranieri.

c) Le conseguenze della mancanza di coordinamento

Date le difficoltà cui il governo si scontra nel coordinare le operazioni di sviluppo, ci si può interrogare sulle relazioni che le cooperazioni straniere intrattengono tra di loro. Stando ad un responsabile della Cooperazione francese, erano in situazione di concorrenza fino a quando la gravità degli avvenimenti le ha condotte ad agire congiuntamente, a partire dal 1990. Peraltro, un responsabile ruandese si è lamentato del

fatto che non era dunque più possibile metterle in concorrenza tra di loro. Se erano concorrenziali, soprattutto negli anni Settanta, è che la capacità di assorbimento del Paese era più debole rispetto all'offerta di progetti.

Il fatto che ogni cooperazione interveniva in un numero crescente di progetti condivisi da un numero crescente di partner appesantiva il coordinamento a livello operativo, rendeva il controllo dei progetti meno efficace e relegava in secondo piano il coordinamento strategico.

In effetti, quello che era necessario era un coordinamento molto più ambizioso. Non si trattava solo di spartirsi un certo numero di progetti, bensì di intraprendere azioni congiunte sufficientemente concordanti perchè potessero provocare trasformazioni delle strutture socio-economiche ed al tempo stesso tecniche. C'erano delle soglie da superare; non lo sono state. A prescindere dal successo dei progetti di per se stessi, rischiano comunque tutti di mancare di razionalità economica in un contesto immutabile. L'immobilismo strutturale del mondo rurale (90% della popolazione) ne è una dimostrazione lampante.

d) La Cooperazione svizzera di fronte al problema del coordinamento

Nel "Programma per Paese: Ruanda 1987", la Cooperazione svizzera deplora (pag. 14) lo spirito di competizione, se non addirittura di concorrenza tra "i grandi donatori", mentre predica una politica di apertura e di trasparenza.

E' certo che non era facile per la Svizzera, che non offriva più di un ventesimo dell'aiuto estero complessivo, condurre governo, partner bilaterali e multilaterali e ONG a riflettere su una strategia di sviluppo comune.

Eppure aveva un certo numero di "atout":

- Godeva della fiducia del governo e dell'insieme del Paese, tanto più che, palesemente, non era motivata da interessi storici o strategici.
- Subito dopo l'indipendenza, è alla Svizzera che il Presidente della Repubblica ha chiesto un consigliere, il cui ruolo era definito come economico sotto la seconda repubblica.

Ma non ha saputo trarre profitto da questi "atout":

- Al momento dell'elaborazione del primo piano di sviluppo, sembrava interessarsi di più ad essere presente sul terreno che a partecipare alla concezione del processo di crescita.
- Per restare al di fuori delle strategie politiche, sembra aver preferito investirsi in spazi relativamente isolati (quali la regione di Kibuye), salvo a nutrire la speranza di una generalizzazione delle sue esperienze.
- Stando al Consigliere alla Presidenza, il Ministero del piano ed il suo Comitato interministeriale di coordinamento dovevano realizzare il coordinamento dei progetti di sviluppo. Ma le altre persone ascoltate sembrano sostenere che il potere decisionale era concentrato alla Presidenza, e che dunque il Consigliere economico alla Presidenza doveva assumere un ruolo cruciale. La Cooperazione svizzera era essa stessa toccata da questo ruolo, soprattutto quando le sue iniziative sul terreno ispiravano la politica nazionale. In quale misura i suoi cooperanti ed il consigliere

hanno cercato di accrescere la propria efficacia mediante il dialogo? E' stato difficile per il gruppo giudicare.

Indubbiamente, le persone ascoltate sono concordi nell'affermare che i progetti della Cooperazione svizzera si integravano bene nella politica di sviluppo del Paese. Peraltro la Svizzera non intraprendeva nulla senza riferire al governo. Ma poichè quest'ultimo non riusciva a mettere a punto una strategia di crescita che garantisse il superamento delle strutture anteriori, tutto questo restava in un certo senso insufficiente.

Peraltro, dall'analisi dei progetti della Cooperazione svizzera, emerge un interrogativo: erano coordinati in modo efficace? Data la parte ridotta della Svizzera all'investimento nel Paese, l'interrogativo può sembrare di secondaria importanza. Eppure:

- quasi la metà degli investimenti svizzeri erano concentrati in una prefettura;
- i progetti della Cooperazione svizzera derivavano l'uno dall'altro, ciò che doveva creare un certo legame tra di loro e potenziarne l'effetto leva. Purtroppo, i legami potenziali sono stati insufficientemente sfruttati, in quanto ogni cooperante si concentrava nel proprio campo d'attività;
- malgrado l'introduzione di programmi per Paese, la Cooperazione svizzera sembra essersi preoccupata maggiormente del successo dei suoi progetti che del loro impatto sul processo generale di crescita; anche a livello di coordinatori, la riflessione sulla dinamica di crescita del Paese e sul modo in cui la Svizzera poteva contribuirvi più efficacemente, appare limitata.

5. La cooperazione svizzera durante la crisi del 1989 - 1994

Le avvisaglie della crisi, tanto sul piano sociopolitico che economico, risalgono ai primi anni '80. Le tensioni che si profilavano, dovute a cause diverse e non necessariamente collegate, sarebbero sfociate in una crisi di vaste proporzioni.

La crisi economica si aggrava dal 1987 e scoppierà nel 1989. Le sue cause non sono inizialmente di carattere politico: sono piuttosto le tensioni sociali dovute alla carenza di generi alimentari, se non all'indigenza, nonché la concorrenza per l'accaparramento di risorse rare (posti di lavoro, valute forti) che fomentano l'affarismo e la lotta per il potere. Dal 1990, invece, conflitti politici e militari portano il paese alla rovina, compromettendo la sua economia e ogni possibilità di risanamento.

5.1 Aspetti economici della crisi

La crisi economica che ha colpito il Ruanda alla fine degli anni '80 è dovuta tanto a motivi profondi, di carattere strutturale, che a ragioni più propriamente congiunturali.

5.1.1 Arresto strutturale della crescita (1985-1990)

Il blocco della produzione agricola è dovuto all'impossibilità di perseguire una crescita estensiva per carenza di seminativo. Questa battuta d'arresto è aggravata dall'erosione e dal calo della produttività del suolo, causato a sua volta da un eccessivo ricorso a colture estensive. Un aumento di produttività non sembra escluso a priori, grazie alla ricerca di base su sementi e fertilizzanti, ma un grande lavoro è ancora necessario per adeguare queste tecniche alle condizioni locali.

La crescita dell'agricoltura è stata inizialmente indirizzata all'ottenimento dell'autosufficienza alimentare e alle colture da esportazione (caffè e tè occupano il 3% delle terre coltivate). L'obiettivo di nutrire l'intera popolazione, quasi esclusivamente rurale, ha reso necessaria una politica di distribuzione delle terre quanto più possibile egualitaria e una suddivisione geografica delle colture in funzione delle esigenze locali della popolazione. Alcuni operatori, appartenenti soprattutto a ceti sociali urbani e che dispongono di un reddito in denaro, hanno iniziato l'acquisizione di grandi tenute aprendo così potenzialmente la strada ad una agricoltura moderna. Ma ciò finisce per mettere in luce la contraddizione fra l'obiettivo dell'autosufficienza alimentare e lo sviluppo economico. I coltivatori diretti, che non dispongono neppure di un ettaro di terra per nutrire le loro famiglie, lavorano essenzialmente per sopravvivere e non sono in grado di fornire un contributo alla nascita di un'agricoltura moderna e intensiva. La riforma fondiaria

che ne sarebbe la premessa indispensabile diviene sempre più difficile a causa del sovrappopolamento delle campagne. Un'agricoltura che è sempre meno in grado di coltivare prodotti d'esportazione non può più permettersi, evidentemente, di importare i fertilizzanti ed altri prodotti intermedi che faciliterebbero il passaggio a pratiche intensive.

Il blocco dell'industria è una realtà ben nota in Africa: lo sfruttamento dei prodotti locali d'esportazione è limitato dal loro stesso volume e dal fatto che i grandi processi di trasformazione industriale sono poco redditizi se effettuati in loco. La produzione per il mercato nazionale si scontra ai limiti di quest'ultimo, già in difficoltà a causa della diversificazione dei beni e del progresso a livello mondiale delle tecniche di produzione. Indipendentemente dal dinamismo degli imprenditori l'orizzonte dell'artigianato industriale, in particolar modo nel settore non strutturato, resta molto limitato visto che gli altri settori non crescono con lo stesso ritmo.

Lo sviluppo dei servizi pubblici è stato uno dei motori della crescita economica. Gli investimenti nelle infrastrutture, nel settore sanitario e in quello della pubblica istruzione, finanziati in gran parte dall'estero, hanno comportato notevoli flussi di reddito e aperto opportunità economiche grazie soprattutto allo sviluppo del settore dei trasporti. Gli interventi esteri hanno privilegiato questi settori per ragioni tecniche e al contempo ideologiche. Ma le infrastrutture e i servizi pubblici hanno un loro costo. L'equilibrio fra lo sviluppo della produzione e quello dei servizi pubblici e delle infrastrutture è estremamente delicato. E in Ruanda, paese che ha largamente beneficiato della cooperazione estera, questo equilibrio è divenuto sempre più problematico. Alla fine del periodo di crescita l'indebitamento dello Stato, che era aumentato più velocemente della produzione, ha costituito una delle cause del blocco economico anche in presenza di un prelievo fiscale assai moderato. E un aumento della pressione fiscale in una situazione di lotta per la sopravvivenza era assolutamente impensabile.

Dissimulato dalle fluttuazioni congiunturali, il blocco strutturale delle relazioni economiche con l'estero è diventato critico. Nonostante le condizioni climatiche e la fertilità del suolo siano favorevoli alle colture del caffè e del tè, le esportazioni rimangono limitate. Per una popolazione di oltre sette milioni di abitanti queste permettevano unicamente di importare lo stretto necessario in termini di energia, strumentazioni e beni intermedi per agricoltura e industria; i pochi articoli importati erano, per di più, di basso livello tecnologico e industriale. Fra tutti i paesi a basso reddito pro capite, il Ruanda e il Burundi fanno registrare il livello più basso di esportazioni per abitante (40% della media dei paesi a basso reddito pro capite). Il governo ha tentato di diversificare le esportazioni di prodotti agricoli (gerani, vetiver) o derivati (insetticidi, polvere di chinino, cuoio, colla) ma senza successo.

Le possibilità di ricorrere alla produzione nazionale come alternativa alle importazioni sono limitate e mal utilizzate. Se alcuni prodotti agricoli sostituiscono progressivamente le importazioni (zucchero, frumento) le aziende del settore industriale aperte per iniziativa dello Stato o di privati producono uno scarso valore aggiunto, assorbono una grande quantità di riserve valutarie e sono poco redditizie; la loro gestione è poco rigorosa proprio perché operano in una situazione di monopolio o quasi monopolio.

Gli effetti delle attività economiche sulla popolazione sono stati avvertiti soprattutto a livello alimentare. Ma il problema del lavoro è divenuto sempre più acuto (30% di sottoimpiegati e 80.000 nuovi individui che vanno a ingrossare ogni anno la popolazione attiva). Questo problema restava occultato dai meccanismi di un'economia di sopravvivenza che comportavano il sovrappopolamento delle campagne e la sempre più scarsa possibilità di sviluppare un reddito in denaro, indispensabile a una dinamica di crescita.

Questi blocchi specifici del processo di crescita (per altri meccanismi cfr. n. 3.3.4) comportano un arresto generalizzato dei circuiti economici. Tutte le attività e tutti i settori possono trasformarsi soltanto in relazione ai cambiamenti di altre attività e di altri settori:

- lo sviluppo di un settore industriale implica una trasformazione profonda delle attività agricole, cosa che non si è verificata in Ruanda;
- la modernizzazione dell'agricoltura (produzione intensiva, con maggiore ricorso ai prodotti industriali) esige la disponibilità di beni intermedi, di mezzi di trasporto, lo sviluppo di un mercato nazionale organizzato per i prodotti alimentari; queste condizioni di crescita sono rimaste deficitarie in Ruanda;
- lo sviluppo della produzione implica quello dei servizi pubblici e viceversa; questo tipo di equilibrio non è stato raggiunto;
- i circuiti economici esterni devono determinare una dinamica dei circuiti interni, cosa che non si è verificata;
- lo sviluppo dei flussi economici non può avvenire senza quello delle strutture organizzative, istituzionali, fondiari e socioculturali; alcuni aggiustamenti sono stati avviati a livello statale ma il paese è rimasto attaccato a strutture e valori di cui l'industrializzazione e l'urbanizzazione avrebbero dovuto favorire una nuova interpretazione.

I blocchi economici erano in larga misura il risultato della politica di sviluppo adottata dal paese; il governo era effettivamente consapevole di questo tipo di impasse, come lo testimonia peraltro il testo del secondo piano di sviluppo (1977). Ma gli obiettivi e gli interventi miranti al superamento dei blocchi strutturali sono stati effettivamente i meno seguiti mentre è stata data la preferenza a quelli che rientravano nella logica delle strutture esistenti (n. 4.2.5. d). Con il terzo piano di sviluppo gli investimenti sono stati indirizzati soprattutto alle infrastrutture dei trasporti (32% contro il 29%, come previsto) e quasi per nulla all'industria.

Ciononostante il governo ha tentato di diversificare le esportazioni, operare il passaggio all'agricoltura intensiva, facilitare gli scambi commerciali fra città e campagna e migliorare le vie di comunicazione con l'estero.

5.1.2 Crisi congiunturale e gestione economica

a) Fluttuazioni delle esportazioni

Il governo ruandese era ben noto per il rigore della sua politica finanziaria e monetaria. Fra il 1978 e il 1979, però la penuria di caffè sul mercato internazionale ha fatto salire il valore complessivo delle esportazioni da 112 a 203 mio di dollari. Questo aumento insperato ha provocato una forte crescita della spesa pubblica e, dall'anno successivo, un aumento delle importazioni a quasi 200 mio di dollari. Nel momento in cui le esportazioni sono scese a 134 mio di dollari (dal 1980) è stato estremamente difficile riassorbire il deficit delle finanze pubbliche e del commercio con l'estero, visto che le entrate dello Stato dipendono strettamente dal valore delle esportazioni.

Dal 1983/84 il governo ha adottato misure di austerità: tagli di bilancio, controllo dei prezzi e limitazioni delle importazioni. Per conciliare la politica di austerità e quella di crescita il governo ha varato nel 1985 un programma di risanamento e di rilancio economico che tentava di evitare il ricorso all'aggiustamento strutturale.

Dopo un'impennata, nel 1986, il prezzo del caffè è nuovamente sceso per raggiungere il suo minimo storico: il prezzo del chilogrammo all'esportazione è caduto da 327 FRW nel 1986 a 191 nel 1987 e a 180 nel 1989 (3,7 Frs). Fino al 1989 il governo ha mantenuto prezzi sovvenzionati (con un esborso di 3 miliardi di FRW nel 1987, pari a 56 mio di Frs e corrispondenti al 13% delle spese correnti. Queste voci di spesa sono state in parte coperte dal contributo ad hoc della CEE (Stabex): 20-25 mio di dollari all'anno fra il 1988 e il 1990.

b) Fluttuazioni del franco ruandese

Fra il 1974 e il 1983 il franco ruandese seguiva il corso del dollaro. L'apprezzamento di quest'ultimo, fra il 1980 e il 1983, ha comportato un movimento analogo della moneta nazionale. Quando poi il riferimento al dollaro è stato abbandonato il franco ruandese ha perduto soltanto il 5%. Ciò ha condotto, secondo la banca centrale ruandese, ad una sopravvalutazione del franco di circa il 50% nel 1987 e del 30% nel 1989. Nonostante la scarsa importanza delle esportazioni agli effetti dell'economia nazionale, questa distorsione fra prezzi interni ed esteri ha pesato sull'economia e sfavorito il settore agricolo a vantaggio della borghesia urbana. Nel 1986 la Banca mondiale proponeva una svalutazione graduale su un periodo di 3-4 anni, ma la Presidenza si opponeva a questa misura. La svalutazione ha avuto luogo soltanto nel 1990 (cfr. punto e).

c) Politica di industrializzazione e indebitamento del paese

Dagli inizi del secondo piano di sviluppo (1977) il governo aveva puntato sempre di più sugli investimenti industriali: agli inizi degli anni '80 un terzo del valore aggiunto dell'industria moderna proveniva da aziende di cui lo Stato era, come minimo, azionista di maggioranza. In generale le attività di queste aziende non si sono rivelate redditizie e lo Stato ha dovuto erogare sovvenzioni sempre più elevate, nonostante una politica di protezione doganale che faceva ricadere sui consumatori

questi elevati costi d'esercizio. Le sovvenzioni governative sono salite da 1,7 miliardi di FRW nel 1982 (40 mio di Frs) a 2,5 miliardi di FRW nel 1988 (48 mio di Frs).

Conseguentemente il governo ha dovuto fare ricorso all'indebitamento per riequilibrare i conti dello Stato. Mentre per la politica dello sviluppo beneficiava di programmi di cooperazione dall'estero, doni o prestiti a condizioni di favore, l'industrializzazione ha reso necessario l'intervento del settore bancario: nel 1987 lo Stato si è indebitato per oltre 13 miliardi di FRW (243 mio di Frs). Il servizio del debito, assai contenuto in passato, ha assunto un sempre maggiore rilievo nel bilancio dello Stato (7% nel 1985, 12% nel 1991). Il debito con l'estero raggiungeva 1,5 miliardi di dollari alla fine del 1994.

d) Altri fattori di crisi

A questi fattori di crisi si è aggiunto il crollo delle ragioni di scambio che sono scese da 100 nel 1985 a 73 nel 1989. Inoltre la grave siccità che ha colpito il paese nel 1989 (soprattutto la regione a sud-ovest) ha costretto molti agricoltori a emigrare all'estero. Il reddito nazionale pro capite è sceso del 16,5% fra il 1986 e il 1989 con conseguente crescita delle tensioni fra regioni e classi sociali, del fenomeno della corruzione e dell'iniqua distribuzione della ricchezza.

e) Il programma di aggiustamento strutturale

Nel 1989, avendo esaurito le riserve valutarie, il governo si è trovato ad affrontare una scelta tripartita: irrigidire ulteriormente le misure di austerità, ottenere accordi di credito bilaterali o preparare la strada per negoziati con la Banca mondiale o l'FMI. Vista l'impossibilità della prima scelta restavano soltanto le altre due opzioni. La decisione era difficile perché il Ruanda era il solo paese africano ad applicare una politica di austerità prettamente nazionale che comportava il rifiuto del modello di aggiustamento - peraltro largamente criticato - della Banca mondiale. L'atteggiamento di questa istituzione - o piuttosto dei suoi rappresentanti - nei confronti della politica ruandese è stato molto vario: dalla denigrazione di un paese che voleva seguire una politica propria, all'ammirazione per i risultati ottenuti. Il fatto di andare a Washington significava concordare una svalutazione ma anche rimettere in discussione l'insieme della politica economica dello Stato, con le conseguenze paventate dalla Cooperazione svizzera.

Al fine di ottenere le riserve valutarie necessarie (i contributi Stabex non erano più sufficienti) a superare un crollo del corso del caffè che si sperava temporaneo, il Ruanda ha dapprima riunito un consorzio di creditori bilaterali e successivamente inviato una delegazione di alto livello in svariati paesi "amici".

Il Fondo europeo di sviluppo, che disponeva di uno sportello "aggiustamenti" ad hoc, ha rifiutato il suo contributo, come del resto gli altri partner esteri del Ruanda, visto che interventi di questo tipo dovevano essere concordati nell'ambito delle istituzioni finanziarie internazionali (FMI e Banca mondiale).

Il governo ha quindi inviato una delegazione a Washington per ottenere i crediti necessari a superare questa situazione di crisi congiunturale. La Banca mondiale era di tutt'altro parere. Da anni ormai questa istituzione esercitava pressioni sul Ruanda per ottenere un completo riorientamento della sua politica economica. L'occasione si presentava infine per raggiungere questo scopo.

La misura più urgente era quella della svalutazione la cui necessità era accettata da entrambe le parti. Soltanto così sarebbe stato possibile diminuire le sovvenzioni ai produttori di caffè ed alle industrie vittime della concorrenza estera; si sarebbe ottenuto un riequilibrio delle finanze dello Stato, una diminuzione della domanda di beni d'importazione e un riequilibrio della bilancia dei pagamenti. Il tasso di svalutazione variava tra il 35% (tesi ruandese) e il 100% (proposta della Banca mondiale). La svalutazione fu infine concordata al 40%, per intervento del FMI. La necessità di questa misura era stata ammessa dal Ruanda già nell'estate del 1989; ma la sua applicazione era stata posposta allo scopo di mantenere un argomento di negoziato con la Banca mondiale; il ritardo di un anno è andato a svantaggio dell'economia nazionale. Il governo del Ruanda ha svalutato di sua propria iniziativa, senza attendere misure collaterali delle organizzazioni finanziarie internazionali che avrebbero ulteriormente procrastinato la decisione.

Inoltre la Banca mondiale metteva in discussione l'insieme degli strumenti di gestione economica adottati dal governo ed esigeva un disimpegno completo da parte dello Stato; l'istituzione finanziaria internazionale proponeva una "sfida": se le misure proposte fossero state adottate, l'economia avrebbe ripreso quota per raggiungere nel giro di tre anni una tasso di crescita del 3,8%. Sfida di carattere strutturale assai opinabile. Non va dimenticato che nel 1993, forte di un'esperienza ventennale, la Banca mondiale ha pubblicato un'opera, "L'aggiustamento in Africa", alcuni capitoli della quale erano così intitolati: "Riforma delle aziende pubbliche: scarsi segni di effettivo progresso", "Riforme finanziarie: scarsi segni di progresso duraturo", "Lenta reazione degli investimenti e del risparmio", "Realizzazione di incentivi adeguati: bilancio ineguale".

La storia non ci dirà mai se la sfida della Banca mondiale avrebbe avuto successo perché il giorno stesso della sottoscrizione dell'accordo il paese è stato invaso dalle forze armate dell'Uganda; la Banca mondiale ha quindi deciso che fosse necessario ricalcolare le basi macroeconomiche dell'accordo. La svalutazione è stata effettivamente introdotta il 9 novembre del 1990 ma l'aiuto della Banca mondiale è pervenuto soltanto nel giugno del 1991. 90 mio di dollari venivano così ad aggiungersi ai 110 mio di dollari ottenuti a Parigi nel marzo del 1991 dai creditori bilaterali e ai 41 mio di dollari concessi dall'FMI nell'aprile del 1991.

La svalutazione non ha comportato gravi fenomeni inflazionistici visto che l'economia attraversava una depressione generalizzata intervallata da incentivi sporadici dovuti alle spese militari. Lo squilibrio della bilancia commerciale era dovuto ai costi della guerra e a un cattivo raccolto del caffè. Nel giugno del 1992 il franco ruandese è stato nuovamente svalutato del 15%. La produzione agricola è diminuita a causa della guerra e delle centinaia di migliaia di sfollati. L'industria, che risente maggiormente delle fluttuazioni del contesto economico, ha subito un calo di produttività ancora più consistente, compensato unicamente dalla produzione della birra (destinata ai soldati). Il quadro generale era il seguente: crollo della domanda solvibile, scarsa competitività, aumento del costo delle importazioni, vantaggi per un'unica classe sociale, quella dei commercianti. L'impoverimento delle popolazioni rurali risulta accentuato, i redditi in denaro si assottigliano, i costi della pubblica istruzione e della sanità divengono proibitivi, gli investimenti subiscono una battuta d'arresto. L'aiuto dall'estero diminuisce, vista la difficoltà di realizzare progetti di

qualsiasi tipo, e in attesa di una soluzione negoziata dei problemi politici. Visto il crollo degli investimenti, le banche concedono crediti allo Stato piuttosto che all'economia. Le spese militari raggiungono nel 1992 il 38% del bilancio dello Stato. Nel 1994 la situazione economica è catastrofica: forte riduzione delle riserve valutarie, ritardo dei pagamenti da parte dello Stato, costi dell'esercito e degli sfollati, crollo del 25% della produzione agricola dovuto alla guerra, esplosione del debito interno e estero, nonostante il condono accordato da svariati creditori bilaterali (eccettuata la Banca mondiale). Il programma di aggiustamento strutturale ristagna: l'FMI versa soltanto 11,7 dei 41 mio di dollari promessi nell'aprile del 1991 e la Banca mondiale 28 dei 90 mio di dollari accordati nel giugno del 1991. Inoltre le condizioni poste da queste organizzazioni finanziarie internazionali non potevano più essere realizzate.

5.1.3 Il contributo della Svizzera di fronte alla crisi economica

5.1.3.1 Effetti della diminuzione degli aiuti

La cooperazione dall'estero ha svolto un ruolo di crescente importanza nell'economia del Ruanda non solo con il contributo agli investimenti e l'appoggio fornito a attività di funzionamento, ma anche con la dinamica dei redditi creati dal trasferimento di fondi. Una riduzione di questi trasferimenti influisce evidentemente sull'attività economica. Sfortunatamente, in un momento in cui il paese traversa una situazione difficile, la realizzazione dei progetti risulta meno agevole e subisce ritardi aumentando gli effetti della recessione.

Dal 1985 al 1990 il contributo annuo della Cooperazione svizzera diminuisce notevolmente passando da 20,6 mio a 14, 1 mio di Frs. Lo stesso fenomeno caratterizza la cooperazione nel suo insieme (cfr. tavola 4-1, valori in Frs). Dal 1990 la Svizzera non si è impegnata, per ragioni politiche, in nuovi progetti di sviluppo; l'aumento del contributo è dovuto unicamente a impegni presi precedentemente nell'ambito dei progetti IDA (Banca mondiale).

In questo modo la crisi causata dai fattori strutturali e congiunturali citati in precedenza è stata aggravata dalla diminuzione delle attività di cooperazione la cui presenza fungeva in un certo senso da motore dell'economia nazionale.

5.1.3.2 Aiuto finanziario e tecnico come palliativo alla crisi

Per far fronte alla crisi il Ruanda ha ricevuto pochi aiuti esteri, soprattutto da parte della CEE (Stabex) e del Belgio. Nel 1987 la cooperazione svizzera ha accordato al Ruanda aiuti per 4 mio di Frs destinati a sovvenire al crollo del corso del caffè; fondi equivalenti in FRW sono stati così destinati ad operazioni prioritarie del bilancio per lo sviluppo e al Fondo per lo sviluppo comunale. L'UFEE,

competente per erogare aiuti alla bilancia dei pagamenti - e in grado di fornirli materialmente - ha rifiutato di dar seguito alla richiesta del Ruanda perché il suo intervento non si sarebbe inserito nell'ambito di un aggiustamento strutturale della Banca mondiale. Il suo rappresentante ha fatto presente al gruppo di studio che non si poteva parlare di politica macroeconomica in Ruanda perché quest'ultima non era stata elaborata dalle organizzazioni internazionali (nonostante l'appoggio del Programma di sviluppo delle Nazioni Unite al programma ruandese di risanamento) e che l'UFEE non era in grado di giudicare della politica economica del paese. Soltanto nel 1991, nell'ambito del programma di aggiustamento strutturale, la Svizzera, per il tramite dell'UFEE, ha versato 10 mio di Frs a titolo di aiuto alla bilancia dei pagamenti. Questi versamenti in valuta consentivano di mantenere le importazioni mentre il controvalore in franchi ruandesi (visto che le importazioni venivano vendute sul mercato nazionale) aumentava le risorse delle finanze pubbliche. D'altra parte, nel 1990, tenuto conto della crisi politica del paese, la Svizzera ha espresso riserve relativamente al sostegno di progetti di cooperazione, soprattutto con riferimento a nuove, eventuali iniziative. Queste riserve, che andavano soprattutto a scapito della popolazione rurale, erano in contraddizione con la concessione di un credito che, facilitando le importazioni e la spesa pubblica, forniva un aiuto praticamente incondizionato al governo. Evidentemente l'urgenza della situazione spiega la concessione di un aiuto immediato alla bilancia dei pagamenti svincolato dalla realizzazione di progetti di sviluppo; tuttavia il Ruanda aveva richiesto questo aiuto circa due anni prima, in un momento in cui uno stanziamento di minore entità avrebbe consentito di sanare la situazione con maggiore efficacia. La Cooperazione svizzera non era favorevole a un rinnovo di questo aiuto. Tuttavia un accordo su un aiuto alla bilancia dei pagamenti di quattro mio di franchi era in sospeso dal dicembre 1993 (cofinanziamento dell'aggiustamento strutturale).

Occorre aggiungere che oltre all'aiuto finanziario la Svizzera ha accordato al Ruanda assistenza tecnica non soltanto mediante finanziamenti di un consulente economico ma anche inviando una missione di alto livello alla Banca centrale del Ruanda e partecipando a una missione di preparazione dei negoziati con le organizzazioni finanziarie internazionali.

5.1.3.3 Aiuto per la disoccupazione

Le attività di cooperazione non avevano praticamente tenuto conto del progressivo deteriorarsi della situazione sul mercato del lavoro. Il "Programma per paese" del 1987 esprime, con riferimento al Ruanda, la preoccupazione della Cooperazione svizzera (pag. 8) ma questa non sembra esser stata seguita da decisioni significative. Non sembra d'altra parte che la cooperazione si sia orientata verso progetti o tecnologie ad alta intensità di manodopera. Il sottoimpiego ha facilitato l'aumento delle unità dell'esercito rendendo irrealizzabile la decisione di ridurre gli effettivi, adottata a Arusha nell'agosto del 1993.

5.1.3.4 Conclusioni

Nel 1989 nel momento in cui la crisi economica ha compromesso l'equilibrio socioeconomico e politico del Ruanda, l'aiuto della Svizzera si articolava su tre assi:

- cooperazione allo sviluppo, attività per la quale la disponibilità di mezzi finanziari era limitata; la relazione sulla cooperazione Svizzera-Ruanda del maggio 1991 fa rilevare (pag. 7) che "lo stato delle finanze della DSA... rende difficoltosa la nostra cooperazione con il Ruanda";
- partecipazione all'aggiustamento strutturale: il ritardo causato da quasi due anni di negoziati ha comportato un rischio di destabilizzazione della situazione politica. Un simile rischio viene considerato normale dalle istituzioni internazionali che organizzano l'aggiustamento e dall'UFEE;
- aiuto umanitario: quest'ultimo può essere organizzato rapidamente e con grande spiegamento di mezzi ma non è stato fornito, malgrado la carestia nel 1989 (cfr. tabella 8-1); l'intervento è avvenuto soltanto nel momento in cui la catastrofe si mostrava in tutta la sua evidenza.

È lecito quindi porsi domande sul coordinamento dei mezzi d'intervento della Confederazione in caso di crisi economiche e sociali tali da causare conflitti politici o catastrofi umane nelle regioni di cui la Confederazione stessa si è impegnata ad assicurare lo sviluppo.

Sarebbe stato possibile realizzare il programma di aggiustamento strutturale, contrariamente a quanto è avvenuto in quasi tutti i paesi africani, se la guerra non l'avesse bruscamente interrotto? D'altra parte ci si potevano aspettare risultati migliori da operazioni più tempestive e condotte sulla base del piano di risanamento e di rilancio del governo ruandese (al quale ha largamente contribuito il consulente economico finanziato dalla Svizzera), piano che rispondeva agli obiettivi della Cooperazione svizzera e che godeva dell'appoggio delle Nazioni Unite e dell'FMI. Non c'è dubbio che questo piano non era sufficientemente rigoroso rispetto ad alcune rigidità ed inefficienze del sistema di gestione dell'economia. Il fatto che il governo ruandese non abbia trovato l'appoggio necessario al suo piano di risanamento e di rilancio economico, per ragioni più istituzionali che finanziarie, ha spezzato le iniziative di solidarietà causando grave avvilitamento a Kigali.

5.2. Aspetti sociopolitici della crisi

Se la crisi economica del Ruanda si è manifestata nel corso degli anni '80, quella sociopolitica ha radici più profonde e più remote di cui non è possibile, in questa sede, che riassumere i tratti principali.

5.2.1 Punti di vista da relativizzare o rifiutare

- Opposizione tribale endemica: è indiscutibile che il Ruanda è abitato da popolazioni di origini diverse ma esse sono vissute insieme per secoli e si sono

ampiamente mescolate. In Ruanda c'è una sola lingua e una sola cultura; venti anni fa un'organizzazione internazionale di indubbia serietà affermava che una delle carte vincenti del Ruanda era proprio l'unità della sua popolazione. Il conflitto non è stato causato da diversità etniche insanabili.

- Le conseguenze della colonizzazione: in numerose colonie la madrepatria si è servita di minoranze della popolazione per garantirsi un appoggio all'esercizio del potere. Al momento dell'indipendenza queste state relegate, dopo secoli di privilegi, in un ruolo secondario. In Ruanda invece la colonizzazione si è appoggiata su strutture sociali esistenti.
- Le conseguenze della colonizzazione: il potere politico coloniale non aveva bisogno di legittimarsi all'interno del paese poiché la legittimazione proveniva dall'esterno. In seguito all'indipendenza, in un momento in cui scompaiono i capi carismatici, il potere non riesce più a trovare una base sociale; non esiste in altri termini un sistema sociopolitico che funga da elemento portante. Questo fenomeno può essere riscontrato in quasi tutta l'Africa subsahariana; in Ruanda invece la rivoluzione sociale che si è accompagnata all'indipendenza ha dato luogo a una situazione diversa da quella di altri paesi.
- La crisi per la sopravvivenza: verso la fine degli anni '80 il Ruanda non era più in grado di nutrire la sua popolazione; era riapparsa la fame che aveva più volte colpito il paese in passato. Ma precedentemente essa non aveva mai causato massacri.
- La crisi economica (congiunturale): il crollo del corso del caffè e delle ragioni di scambio, l'indebitamento e la mancanza di opportunità economiche hanno causato numerose tensioni sociali; questi fattori tuttavia non sarebbero bastati da soli a provocare gli avvenimenti del 1994.
- I sommovimenti sociali causati dalla democratizzazione imposta in Africa dalle potenze occidentali dopo la scomparsa della tensione est-ovest: dal 1989 non c'è più ragione di sostenere "governi forti" per contrastare l'altra superpotenza; per impedire il crearsi di un vuoto, queste potenze promuovono il multipartitismo e la democratizzazione. In questo modo viene fortemente scossa alle fondamenta la struttura stessa del potere in tutti i paesi africani, ivi compreso il Ruanda.
- Una crisi esclusivamente ruandese: la crisi sociopolitica del Ruanda non può essere compresa senza tener conto della profonda interdipendenza della storia del paese e di quella dei paesi confinanti.
- La guerra condotta da una forza organizzata, moderna e democratica contro la delinquenza e la corruzione del potere politico del paese; questa tesi è stata propugnata dai mezzi d'informazione europei.

La crisi sociopolitica che si configura nel 1985 e giunge al suo apice nel 1989/90 non è soltanto la conseguenza di un insieme di fattori. Essa risulta dalla loro interazione per un certo numero di anni. Questa interazione percorre tutta la trama della storia economica, sociale e politica del paese. Gli avvenimenti del 1994 sono la conseguenza ultima di un lungo processo: ciò non significa che essi fossero ineluttabili ma che avrebbero potuto essere evitati con una maggiore attenzione a tutte le distorsioni e alle tensioni strutturali prodottesi nel corso di questi anni.

5.2.2 I prodromi della crisi

Per comprendere la crisi è necessario risalire nel tempo al periodo precedente la colonizzazione, a quel fenomeno di forte stratificazione sociale che può essere espresso con il termine di asservimento (n. 3.1.4). Benché scomparso, questo dato sociale lascia ancora una traccia profonda nella coscienza collettiva, nella cultura e nei comportamenti.

Con il ricorso all'amministrazione indiretta la colonizzazione ha rafforzato, istituzionalizzato e espresso in termini etnici un sistema sociale fornendogli così fondamento naturale e giuridico.

La rivoluzione sociale del 1959, sostenuta dal Belgio e dalla Chiesa, ha rovesciato il potere e provocato esodi successivi. Il primo di essi è una conseguenza diretta della rivoluzione sociale. Quelli successivi (1963/64 e 1973) non possono essere spiegati senza un fenomeno secondario, l'etnicizzazione dei conflitti. Nel momento in cui sopravviene una grave tensione sociale, come nel 1972, il potere cerca di convertire la popolazione alla sua causa dando una dimensione etnica al conflitto. Alcune popolazioni si sentono quindi minacciate.

La presenza di rifugiati al di là delle frontiere è fonte di conflitti ricorrenti:

- è motivo di attacchi armati, soprattutto all'inizio e alla fine del periodo preso in considerazione,
- fa dipendere l'equilibrio sociopolitico del paese da quello dei suoi vicini; il trattamento dei rifugiati ruandesi in Burundi e in Uganda è la causa di molte tensioni all'interno del paese
- l'afflusso in Ruanda di rifugiati del Burundi ha accresciuto il peso di questi problemi.

Non si può fare a meno di riconoscere l'esistenza di uno spazio *banyarwanda* più esteso del territorio ruandese; questo spazio è stato segmentato dal tracciato dei confini politici in modo estremamente traumatico, se si pensa che proprio qui si colloca una ben precisa dinamica demografica: al centro, la densità della popolazione è molto elevata, con una forte dinamica demografica; la periferia è scarsamente popolata e offre spazi coltivabili. Ne risultano continui flussi migratori a carattere centrifugo. I confini politici rendono questo spazio una ragione di discordia fra Stati: il Ruanda richiede per i suoi cittadini il diritto di stabilirsi nelle zone limitrofe talvolta già caratterizzate da una dominante *banyarwanda*. Il ritorno dei rifugiati (soprattutto di quelli di vecchia data) deve quindi essere considerato in una doppia prospettiva. Dei due milioni di *banyarwanda* fuori dal paese, ben 600.000 erano rifugiati nel 1990.

D'altra parte la rivoluzione del 1959, le elezioni comunali di giugno-luglio 1960, il referendum a favore della repubblica e le elezioni legislative del settembre 1961, nonché gli episodi di violenza che le hanno accompagnate, hanno escluso i tutsi dal potere. Nel 1963 nuovi episodi di violenza fanno 5.000-8.000 vittime tutsi in tutta la prefettura di Gikongoro, a seguito di un attacco armato dei rifugiati. In questa occasione i partiti politici tutsi scompaiono definitivamente dalla scena.

Una conseguenza di questi disordini è stata la concentrazione del potere e l'aumento dell'autoritarismo. Prende piede il sistema monopartito (*Parmehutu*): il

regime si ripiega su se stesso e sulla sua regione, quella di Gitarama. Criticato, il regime ha facile gioco nell'invocare argomenti etnici, visto che nel giugno del 1972 gli hutu sono vittima di un genocidio in Burundi dove i tutsi si sentivano minacciati da una rivoluzione ruandese; si parla in questa occasione di 300.000 morti.

Il pericolo che grava sui politici hutu del nord induce il generale Hybyarimana e l'esercito a intervenire mettendo fine alla prima repubblica (5 luglio 1973). All'austerità della prima repubblica si sostituisce l'apertura politica e economica, l'espansione del mondo degli affari. I funzionari dello Stato sono autorizzati a partecipare a iniziative commerciali; si assiste all'apparizione di un nuovo divario sociale fra la quasi totalità della popolazione, che vive modestamente di agricoltura e mestieri umili, e una borghesia ristretta (commercianti, politici e militari) che assorbe gran parte del reddito nazionale per il tramite del commercio e delle imposte. La solidarietà città-campagna si spezza; nonostante i discorsi politici del Presidente poche sono le iniziative volte a far beneficiare il mondo rurale della prosperità urbana (cfr. n. 3.3).

Oltre alla capitale sono le regioni di Gisenyi e di Ruhengeri a trarre il maggiore vantaggio dal denaro pubblico. Ne risulta un conflitto interregionale che prevale sul conflitto etnico potenziale che, durante la seconda repubblica, si manifesterà soltanto negli anni '80. Un sistema di quote tentava di garantire un'adeguata partecipazione di tutte le etnie ma non di tutte le regioni.

Fino agli inizi degli anni '80 i compromessi cui è giunto il potere hanno consentito uno sviluppo senza gravi scosse e una crescita sostenuta dell'economia.

Va comunque riconosciuto che il regime ruandese era relativamente liberale se paragonato a quello di altri paesi. Se il potere politico era essenzialmente nelle mani dell'etnia e della regione del Presidente, gli uomini d'affari di Kigali provenivano da tutti gli ambienti e in particolar modo da quello tutsi.

Da profondamente rurale e egualitaria la società è divenuta sempre più inegualitaria. Una parte della proprietà rurale è passata in poche mani e il commercio ha iniziato a rendere meglio dell'attività produttiva; la crescita della ricchezza è stata favorita dalle buone relazioni con i tutsi all'estero e con il potere politico nonché dal fatto che i commercianti ruandesi hanno tratto vantaggio dai disordini politici e monetari dei paesi confinanti.

5.2.3 La dinamica della crisi

Dopo il 1980 la crescita economica subisce un rallentamento; viene varato un programma di austerità che prevede: controllo dei prezzi, sovvenzioni, limitazione delle importazioni, contingentamento della valuta estera, ecc. Queste misure mettono nelle mani dello stato un notevole potere di controllo che può essere causa di favoritismi e corruzione.

L'aumento delle tensioni sociali negli ambienti economici e politici di Kigali induce ancora una volta il potere politico a cercare il sostegno della base dando maggiore spazio a persone provenienti da ambienti vicini a coloro che esercitano incarichi direttivi (famiglie, regioni). Ciononostante, nel corso degli anni '80, non

esisteva un'opposizione politica organizzata. Le tensioni sociali sono divenute sempre più acute. La popolazione rurale era gravemente colpita dalla scarsità di terre, dalla crisi economica, dai tagli di bilancio (sempre maggiori dal 1983/84) e dall'inflazione; la borghesia urbana e il mondo degli affari si contendono prospettive di guadagno che divengono sempre più rare.

Il crollo del corso del caffè rende manifesta la crisi economica e innesta la crisi sociale. Dal 1989 la popolazione soffre delle restrizioni applicate all'assistenza sanitaria, dell'aumento dei costi della pubblica istruzione nonché delle carestie causate dalle intemperie. Un milione di persone soffrono di malnutrizione.

La relazione del 1989 della Cooperazione svizzera fa rilevare che “se ufficialmente la situazione politica appare distesa, le voci che corrono tra l'opinione pubblica fanno pensare che la realtà sia diversa” (pag. 2).

Altre tensioni sono causate dalle relazioni con i paesi vicini:

- Nel 1982 il presidente Obote fa attaccare e saccheggiare il campo profughi ruandese in Uganda obbligando 45.000 persone a fuggire in Ruanda; gli atti di violenza contro i *banyarwanda* in Uganda continuano fino al 1985 e fanno 60.000 vittime.
- Nel 1988, a seguito di un'insurrezione hutu e della violenta repressione dell'esercito del Burundi (da 5.000 a 50.000 morti a seconda delle fonti) 60.000 persone trovano rifugio in Ruanda per alcuni mesi.
- Nel 1990 si contavano 260.000 rifugiati ruandesi in Burundi.
- Nel 1991 una nuova repressione delle forze armate fa 3.000 vittime in Burundi e obbliga 10.000 persone a cercare rifugio in Ruanda.
- Nonostante i tentativi di unione nazionale, l'esercito del Burundi resta tutsi; in Uganda, con l'arrivo al potere del presidente Museveni, gli emigrati tutsi occupano importanti posizioni nell'esercito.

Dal 1990 l'opposizione interna si rafforza pur senza assumere un carattere etnico. Si tratta piuttosto di una reazione ai privilegi e alla corruzione della classe dirigente. L'opposizione rivendica i vantaggi economici che questi traggono dall'esercizio del potere. Non è ancora un'opposizione politica, non esistono partiti con un programma e strutture politiche di base.

Questa opposizione viene rafforzata dalla pressione che i consulenti francesi e i creditori (la Banca mondiale nella fattispecie) esercitano a favore dell'instaurazione di un pluralismo politico. La Svizzera si associa a questa pressione per il multipartitismo. In effetti la società ruandese era scarsamente organizzata ed abituata da lunga data a vivere sotto il controllo di un potere politicamente forte. D'altra parte l'instaurazione del multipartitismo e della democratizzazione richiedeva un minimo di stabilità economica e politica che si era lungi dal raggiungere. Essa implicava inoltre l'esistenza di una classe media organizzata, in grado di farsi portatrice di progetti sociali e dotata di una formazione politica; tutti questi elementi mancavano completamente. Il presidente Habyarimana godeva di una considerazione assimilabile a quella del *Mwami*.

Il regime aveva previsto da molto tempo un'evoluzione progressiva verso il multipartitismo; annunciata nel 1990 essa venne accelerata dagli eventi; dal 1990 venne riconosciuto a tutti i ruandesi all'interno e all'esterno del territorio il diritto di costituire partiti politici; veniva nominata la Commissione nazionale di sintesi con l'incarico di redigere una carta nazionale. Il 10 giugno 1991 veniva promulgata una nuova costituzione che istituiva il multipartitismo.

Contemporaneamente la liberalizzazione della stampa portava a un proliferare di pubblicazioni che, mancando di professionalità e deontologia, non facevano che acuire le tensioni e non permettevano alla società civile di far sentire la propria opinione fra la pletera degli slogan politici.

5.2.4 La guerra e i suoi effetti sulla crisi

Il governo aveva appena iniziato questa fase di liberalizzazione quando, nell'ottobre del 1990 le truppe del Fronte patriottico ruandese, stanziato in Uganda dove erano state addestrate dall'esercito del presidente Museveni, entrava in forze nel paese. Alcuni videro in questa azione di guerra un tentativo di accelerare la crisi politica. Altri ritengono al contrario che i capi militari dell'FPR temevano che la liberalizzazione del potere a Kigali vanificasse il senso della lotta che stavano preparando.

È certo comunque che questa guerra aperta e al contempo fatta di azioni di guerriglia ha provocato:

- una rinnovata popolarità del presidente Habyarimana il cui potere era stato fortemente indebolito dalla crisi politica,
- lo schieramento dalla parte dell'FPR di alcuni oppositori politici, visto che il fronte sembrava volersi impadronire del potere,
- tensioni interne e massacri, in special modo dopo l'incursione dell'ottobre 1990 e il raid su Ruhengeri del febbraio 1991,
- la comparsa sulla scena politica dei movimenti estremisti; gli elementi più radicali dell'*akazu* si sono organizzati ed hanno iniziato a tenere liste aggiornate degli oppositori (hutu e tutsi); l'antica diffidenza interetnica riprendeva il sopravvento e i tutsi si ritrovarono presi in una morsa tra i due schieramenti;
- un irrigidimento della politica dello Stato che nell'ottobre 1990 non ha esitato a mettere agli arresti migliaia di cittadini praticamente senza formulare capi d'accusa (poi liberati nell'aprile successivo per intercessione della comunità internazionale), a imporre il coprifuoco e istituire posti di blocco;
- un notevole aggravamento della crisi economica e delle sue conseguenze sociali; a causa dell'occupazione da parte del FPR di regioni più o meno estese a nord del paese e delle migrazioni della popolazione (un milione di persone nel 1990) la produzione agricola ha subito un calo di circa il 25%; a causa delle spese militari i servizi sociali e in particolare l'assistenza sanitaria sono stati sospesi, l'inflazione ha duramente colpito i più poveri che non sono più stati in grado di mandare i figli a scuola; il governo ha ridotto del 20% il prezzo corrisposto ai produttori di caffè

non essendo più in grado di sovvenzionare le esportazioni. Inoltre la chiusura dell'accesso al mare attraverso l'Uganda ha influito sul costo delle importazioni ed esportazioni. Il programma di aggiustamento strutturale che doveva aiutare il paese ad uscire dalla crisi economica, sottoscritto a Washington il giorno stesso in cui iniziava la guerra, è stato prima ritardato e poi compromesso; gli investimenti sono crollati e le iniziative di cooperazione estere e internazionali (oltre a subire una battuta d'arresto per ragioni politiche) si sono scontrate con difficoltà tecniche nel varo di nuovi programmi o nel mantenimento di quelli in corso; la riduzione dei posti di lavoro ha reso l'arruolamento nell'esercito o nelle milizie più allettante per i giovani. L'assistenza internazionale, non potendo più perseguire obiettivi di sviluppo, si è rivolta ad interventi per la protezione dei rifugiati e per l'aiuto agli sfollati.

Va detto però che la guerra ha accelerato le riforme istituzionali. Essa scoppiava pochi giorni prima dell'inizio dei lavori della Commissione nazionale di sintesi che portò a termine il suo incarico in due mesi invece che nei due anni previsti inizialmente. La nuova costituzione veniva così promulgata già il 10 giugno 1991. Quattro partiti si sono coalizzati contro l'ex partito unico (MRND) per costituire un governo di transizione a base allargata ottenendo molte concessioni: il potere del presidente ne è risultato fortemente diminuito e, dall'aprile 1992, il governo è stato presieduto da un primo ministro dell'opposizione. Il protocollo d'intesa sottoscritto dai partiti rappresentati nel governo di transizione prevede innanzitutto i negoziati di pace e in secondo luogo la soluzione del problema dei rifugiati e l'organizzazione di elezioni politiche. Questi cambiamenti sono stati ottenuti grazie alla pressione dell'opinione pubblica, ma anche per intervento delle ambasciate e della Chiesa.

I partiti politici che si trovavano al governo erano però coalizioni della classe politica, prive di una vera base democratica e di programmi che andassero oltre la pura e semplice spartizione del potere. Essi disponevano nel migliore dei casi di una base regionale e, in misura minore, etnica. La costituzione di un governo nel quale ogni partito cercava di accrescere la sua influenza ha finito per condurre alla paralisi del potere. E al termine dell'anno di transizione le lotte politiche hanno portato a lacerazioni all'interno dei partiti: lotte per la presidenza del partito, per la presidenza del governo e in modo più generale, per trarre vantaggi economici da queste cariche.

La frattura fra popolazione e classe politica si è fatta più profonda.

Per effetto della guerra e della crisi le lotte politiche hanno condotto inesorabilmente a un rafforzamento degli estremismi e all'eticizzazione del conflitto. Nessuno è più in grado di dirigere il dibattito. Il presidente ha perduto gran parte dei suoi poteri. Le organizzazioni internazionali ed altri creditori annunciano (Tavola rotonda del luglio 1992) che l'appoggio allo sviluppo economico dipenderà a medio termine dalla capacità delle parti in causa di ristabilire la pace. Nuove priorità dell'aiuto umanitario obbligheranno perfino il CICR a sospendere la sua assistenza nell'agosto 1993.

Il governo è accusato di sfruttare le tensioni etniche create dalla guerra per mantenere il potere. Un tale radicalizzazione delle posizioni hutu, che sono largamente maggioritari e detengono il potere politico, ha più spiegazioni: si tratta in parte di una ossessione collettiva, di un senso di inferiorità diffuso tra molti hutu e

del fatto che essi considerano le iniziative di alcuni ambienti tutsi come velleità di restaurazione autoritaria confermate peraltro dalle incursioni esterne e dalle dichiarazioni di alcuni capi dell'FPR.

Una seconda fonte di estremismo è costituita dai privilegiati del potere, vale a dire gli esponenti dell'*akazu* che lottano per non perdere le loro prerogative. A loro si devono i massacri che hanno gettato il paese in un bagno di sangue dalla fine del 1991; essi si servono di tutti i mezzi per impedire il processo di democratizzazione.

Una terza ragione è costituita dalle lotte politiche interne che portano alla formazione di milizie il cui scopo è sostenere i diversi partiti in lizza.

Ma, come fa osservare Filip Reyntjens, "esiste una convergenza oggettiva fra il regime Habyarimana, per il quale la guerra è un modo di mantenere il potere, e l'FPR per il quale la guerra è un modo di impadronirsi del potere" (Reyntjens, pag. 181). L'8 marzo 1993 una commissione internazionale giunge alla conclusione che tanto lo Stato ruandese che l'FPR sono colpevoli di gravi violazioni dei diritti dell'uomo, che vengono definite "atti di genocidio".

5.2.5 Ricerca di soluzioni

Nel febbraio 1989 viene costituita la Commissione speciale per i problemi degli emigrati ruandesi; nel luglio 1990 un comitato ministeriale congiunto del Ruanda e dell'Uganda adotta provvedimenti concreti. Sembra che questa decisione non faccia altro che metter fretta all'FPR ma, visto il fallimento dell'offensiva dell'ottobre 1990, viene aperta una serie di negoziati (anche se non vi saranno incontri diretti prima del maggio 1992). L'FPR esita fra l'opzione politica e quella militare, ambiguità di comportamento che rispecchia il dualismo della sua organizzazione ed alla quale fa da contraltare la non minore ambiguità del potere politico di Kigali (anch'esso fortemente diviso). Alla fine del 1992 si verificano massacri di tutsi e di oppositori nella prefettura di Gisenyi e, nel febbraio 1993, l'FPR riprende le ostilità provocando la fuga di centinaia di migliaia di persone; in questa occasione il Fronte perde una parte del credito di cui godeva tanto presso gli oppositori del regime che all'estero. Passando per i vari accordi di Arusha, in occasione dei quali il governo fa crescenti concessioni (luglio 1992: cessate il fuoco, agosto 1992: Stato di diritto, ottobre 1992: spartizione del potere, gennaio 1993: ritorno dei rifugiati, agosto 1993: costituzione di un esercito unico e creazione delle istituzioni politiche) si giunge progressivamente a un accordo generale; la pace viene sottoscritta a Arusha il 4 agosto 1993.

L'accordo di Arusha modifica in molti punti la Costituzione del 1991: il Presidente viene privato di praticamente tutte le competenze; il governo viene nominato dai partiti politici e detiene ampi poteri.

L'FPR ottiene nell'Assemblea lo stesso numero di seggi degli altri partiti (undici su circa settanta), cinque ministri su 21 e il 40% degli effettivi delle forze armate. Per garantire la creazione di queste istituzioni viene richiesto l'intervento di 2.500 uomini delle Nazioni Unite. 36.000 soldati dei due eserciti vengono congedati e tornano alla vita civile.

Da questo momento i principali protagonisti degli scontri politici sono l'area di influenza detta "presidenziale" e l'FPR che si è costituito in partito politico dall'agosto 1993. I partiti nati nel 1992, benché dispongano della maggioranza dei seggi nell'Assemblea e nel governo, appaiono come una terza forza politica.

Le nuove istituzioni non verranno mai realizzate e le tensioni politiche si acuiscono; si crea una situazione di bipolarismo fra l'FPR e l'area di influenza presidenziale che perseguono entrambi una logica di controllo assoluto del potere. L'amministrazione si politicizza e non svolge più la sua funzione di gestione della *res publica*. Lo Stato non è più in grado di assumere le sue responsabilità. I processi decisionali divengono lenti e incoerenti. Gli estremismi dei due campi si aizzano reciprocamente intensificando l'etnicizzazione del conflitto, le tensioni sociali, il clima di violenza, la mancanza di sicurezza e la crisi economica. L'assassinio del presidente del Burundi, Ndadaye, nell'ottobre 1993 e i massacri che gli fanno seguito accrescono la diffidenza e i timori della popolazione hutu del Ruanda. Quando l'aereo del Presidente viene abbattuto, il 6 aprile 1994, la violenza scoppia incontrollata.

5.2.6 La reazione della Svizzera di fronte alla crisi sociopolitica

Di fronte alla crisi sociopolitica le iniziative di cooperazione dall'estero hanno reagito in modo diverso. L'appoggio della Francia è rimasto immutato, il Belgio si è alquanto distanziato, i Paesi Bassi si sono ritirati, l'Austria ha ridotto le sue attività fino agli accordi di Arusha, gli Stati Uniti, il Canada e la Germania hanno mantenuto i rispettivi programmi seguendo da vicino gli sviluppi della situazione. La Banca mondiale e l'FMI non hanno interrotto le operazioni a causa della crisi politica ma le hanno sospese nei momenti in cui le condizioni poste (misure da adottare da parte del governo) non venivano rispettate.

La Svizzera per parte sua ha adottato diverse misure:

- a) ha aderito alle pressioni esercitate dal 1989 per l'introduzione della democrazia e del multipartitismo,
 - b) la Cooperazione svizzera ha riformulato le modalità del suo intervento.
- In un primo tempo l'intervento svizzero si è articolato sul campo, in regioni e per progetti considerati talvolta "iniziative pilota".
 - In un secondo tempo, visti i risultati positivi di alcune iniziative, le operazioni sono state estese a livello nazionale dietro richiesta del governo (la cooperazione si concentrava ormai sull'appoggio alle strutture governative). Ma anche nei casi in cui non si trattava di progetti pilota, di cui soltanto lo Stato poteva garantire l'estensione a tutto il paese, il "Programma per paese" del 1987 precisa: "Molte importanti iniziative sono state concepite, viste le carenze delle strutture nazionali, come entità autonome o parallele a servizi nazionali o comunali di carattere embrionale. Questo stato di cose non è più accettabile" (pag. 16). O ancora: "Con l'affermazione del sistema istituzionale ruandese che 'integra' in modo crescente le iniziative di cooperazione, si porrà in futuro in modo sempre più acuto il problema di come dar seguito a detti contributi" (pag. 22). Il

programma 1990 parla di “trasformazione della cooperazione per progetti in attività d’appoggio a programmi nazionali (pag. 4).

- Dal 1990, dopo la crisi politica che ha scosso la gestione dello Stato, la Cooperazione svizzera si è rivolta in maggiore misura a operatori privati come del resto aveva fatto per l’appoggio alle iniziative agricole. Si è impegnata nel settore delle imprese (Ruliba, Guttanit), ha posto l’accento su un più profondo coinvolgimento dei beneficiari nella gestione e tutela del patrimonio forestale (scelta che comporta una maggiore collaborazione con operatori privati). La Cooperazione svizzera ha tentato inoltre di dare maggiore appoggio alla decentralizzazione. Nella nota metodologica del marzo 1994 si insiste sulla necessità di “ampliare la cerchia di coloro che partecipano al dialogo sull’orientamento del nostro appoggio” anche se sfortunatamente “essi spesso non sono preparati ad assumere questo ruolo” (pag. 1). Nel 1992 la preparazione di un nuovo “Programma per paese” è stata fatta con “interlocutori dei diversi settori prioritari del nostro programma” (pag. 5). La possibilità di questo nuovo orientamento è stata rafforzata dal fatto che, di fronte allo sfaldamento dei servizi dello Stato, le popolazioni hanno sviluppato attività associative aprendo così la strada ad una collaborazione con nuovi attori, sia direttamente che per il tramite di ONG d’appoggio alle iniziative di base.

c) La Svizzera non ha esitato a usare il suo contributo allo sviluppo come mezzo di pressione sul potere politico. Alla fine del 1990 il governo svizzero ha comunicato alle autorità ruandesi che deprecava “il tentativo di rovesciare con la forza il governo nazionale” e che nutriva preoccupazioni riguardo al rispetto dei diritti dell’uomo; il governo svizzero ha deciso di “limitare la durata delle nuove fasi a un anno incaricando l’ambasciata / Ufficio di coordinamento di seguire da vicino la questione del diritto umanitario e dei diritti dell’uomo” (Programma 1991, pag. 4). Non escludeva d’altra parte impegni pluriennali con altri interlocutori della società civile.

d) La Svizzera ha intrapreso attività a favore dello Stato di diritto

- Dopo gli arresti in massa verificatisi alla fine del 1990 ha finanziato un progetto di assistenza giuridica; con l’appoggio delle ambasciate occidentali è intervenuta presso le autorità ruandesi per consentire al Comitato internazionale della Croce rossa (CICR) di riprendere le sue attività; si è associata a un gruppo di ambasciate costituito per ottenere la liberazione dei prigionieri; il direttore della Cooperazione allo sviluppo ha convocato l’ambasciatore del Ruanda per attirare la sua attenzione su questo problema.
- Contemporaneamente ha denunciato l’arresto del processo di democratizzazione.
- Nel marzo del 1992 si è associata alle iniziative di altre ambasciate per richiedere misure giudiziarie appropriate in seguito ai massacri del Bugesera.
- Alla Tavola rotonda di Ginevra (luglio 1992) ha insistito sulla necessità del ritorno dei rifugiati.
- Nel novembre 1992 ha indirizzato una lettera al Presidente nella quale esprimeva la sua inquietudine per l’atteggiamento ambiguo adottato nei confronti dell’apertura politica.

- Nel marzo del 1993, preoccupata della politica del terrore e della violazione dei diritti dell'uomo in Ruanda, si è rivolta al ministro degli Affari esteri minacciando di sospendere completamente la sua assistenza economica; una nota veniva contemporaneamente indirizzata all'ambasciatore a Berna.
- Nel giugno 1993, in occasione di una visita a Berna del Primo ministro, ha espresso la sua preoccupazione per le violazioni dei diritti dell'uomo e si è offerta di inviare un consulente in materia.
- Nel marzo del 1994 ha convocato l'ambasciatore del Ruanda allo scopo di rimmettergli una nota che esprimeva la sua preoccupazione di fronte all'ostruzionismo che si frapponeva alla costituzione del nuovo governo.

Durante questo periodo la Cooperazione allo sviluppo ha concesso appoggio finanziario ad associazioni ruandesi per la difesa dei diritti dell'uomo.

Essa ha inoltre contribuito allo sviluppo di una stampa indipendente offrendo possibilità di formazione ai giornalisti e il proprio appoggio per l'elaborazione di un codice deontologico.

e) La Svizzera ha fornito aiuti occasionali alla soluzione dei problemi politici.

Nella grande trasformazione del sistema politico, dal 1990 in poi, il Ruanda ha manifestato grandi aspettative nei confronti della Svizzera. In effetti le istituzioni svizzere e il funzionamento della nostra democrazia avevano suscitato l'interesse delle autorità ruandesi: il presidente Habyarimana aveva richiesto alla Svizzera una consultazione sulla politica e sulle strutture d'informazione nella prospettiva del multipartitismo. Per quanto riguarda questa problematica la Svizzera è stata un interlocutore privilegiato.

Discutendo il programma annuale 1993, la Cooperazione svizzera ha esaminato la possibilità di presenziare "per facilitare il dialogo fra le parti in causa" ai negoziati di Arusha ai quali partecipavano altri partner del Ruanda; questo progetto non è stato però realizzato. Per contro la Svizzera si è impegnata ad adoperarsi per la realizzazione degli accordi. Nell'ottobre del 1992 veniva ricevuto a Berna il presidente dell'FPR per discutere del processo di pace; nel maggio del 1993 il vice presidente dell'FPR; nel giugno del 1993 il primo ministro del governo di Kigali e nell'ottobre del 1993 il rappresentante dell'FPR per l'Europa con il quale veniva discussa la futura cooperazione fra la Svizzera e i ministeri di competenza dell'FPR.

f) In questo periodo di disordini la Svizzera ha notevolmente aumentato la sua assistenza umanitaria a favore dei ceti più poveri e dell'economia; questi interventi sono stati portati a termine direttamente o per il tramite dell'Alto commissariato per i rifugiati, il CICR ed altre organizzazioni (cfr. allegato IIIa). Il coordinamento con altri donatori, spesso incerto nei periodi di prosperità, si è rafforzato per far fronte al problema politico ma anche per assicurare l'assistenza umanitaria; in questo campo il ruolo svolto dalla Svizzera non è indifferente.

A distanza di alcuni anni ci si possono porre due domande su queste operazioni nel loro insieme.

- A seguito delle forti pressioni esercitate dalle iniziative di cooperazione dall'estero si è assistito all'emergere di partiti che non disponevano né della base

né della consistenza necessarie a rappresentare il popolo e governare. Quando le iniziative di cooperazione hanno deciso di ampliare la cerchia dei loro interlocutori si sono indirizzate verso le associazioni e in particolare verso quelle che operavano per la tutela dei diritti dell'uomo. Ma la costituzione dei partiti e del governo si è rivelata un drammatico fallimento... fino alla catastrofe finale! Si sono cercati i mezzi per appoggiare le forze che costituivano il vero fulcro del processo di democratizzazione?

- La Svizzera, come del resto altri partner esteri, non ha forse riposto un'eccessiva fiducia nei negoziati di Arusha nel corso dei quali entrambe le parti in causa hanno mantenuto un atteggiamento di ambiguità?

5.3 La politica della Svizzera di fronte alla crisi nel suo insieme

Per valutare la politica svizzera di fronte alla crisi ruandese nel suo insieme (sotto il profilo economico, sociale, politico e militare) non si può prendere in considerazione il solo periodo della crisi, visto che quest'ultima ha radici molto più antiche. Sono stati identificati in modo adeguato gli eventi che hanno progressivamente messo fine a un periodo relativamente lungo di stabilità politica e prosperità economica?

Il fatto che il modello di sviluppo economico fosse votato alla crisi (non solo in Ruanda ma in altri paesi africani) era ampiamente prevedibile; questa realtà non è stata però intuita né dai responsabili politici né dagli economisti. Si può forse rimproverare alla Cooperazione svizzera una certa incapacità di avvertire i prodromi di una crisi economica strutturale (n. 5.1.1). Lo sviluppo dell'affarismo, la riduzione della cerchia dei dirigenti politici erano inquietanti segni di crisi anche se non uscivano dalla norma.

Se nel momento in cui il paese ha iniziato ad accusare gli effetti degli squilibri macroeconomici (1982/83) le iniziative di cooperazione dall'estero si fossero unite per far fronte al problema, sarebbero state probabilmente in grado, senza gravi costi, di diminuire i rischi e la portata della crisi; ma esse hanno continuato a perseguire una serie di progetti indipendenti l'uno dall'altro. Il Consigliere della Presidenza aveva fatto opportunamente notare, con grande anticipo, lo scarto fra la realizzazione di tutti questi progetti e lo sviluppo macroeconomico del paese nonché l'assenza di un accordo di solidarietà che impegnasse in un obiettivo comune i partner interni e esterni del paese (cfr. n. 4.3.1.2). Va detto, d'altra parte, che i fondamenti istituzionali di una simile collaborazione non sono stati ancora creati.

Di fronte alla crisi congiunturale la Svizzera ha reagito prontamente nel 1987; ma nel 1989, quando la situazione è divenuta veramente drammatica si è schierata dietro le organizzazioni finanziarie internazionali ritardando così di due anni il suo intervento: due anni cruciali.

La Svizzera è poi divenuta uno dei sostenitori del multipartitismo. Il nostro ideale di democrazia ne è stato forse gratificato ma la gestione del Ruanda è stata gravemente compromessa.

Nella confusione che è seguita agli avvenimenti, la Svizzera è intervenuta a favore della tutela dei diritti dell'uomo e dello stato di diritto; le ragioni erano legittime ma gli interventi venivano fatti nei confronti di autorità che, prese dal vortice degli avvenimenti e circondate da mille compromessi politici, non riuscivano più a tenere in pugno la situazione. Il governo pluripartitico, insediatosi nell'aprile del 1992, non disponeva di un modello di funzionamento accettabile. Nel mese di luglio le iniziative di cooperazione hanno reagito annunciando che il loro sostegno allo sviluppo economico dipendeva dalla capacità dei partiti di ristabilire la pace. Avevano forse dimenticato le loro responsabilità quanto all'insediamento di un regime politico incapace di governare?

Un osservatore esterno potrebbe, col senno di poi, porsi domande sulla coerenza degli interventi dall'estero. Gli interventi umanitari erano indispensabili, gli interventi diplomatici legittimi; essi sono persino stati meglio coordinati che in precedenza. Ma l'aiuto umanitario non poteva sostituire un appoggio economico che veniva a mancare proprio nel momento cruciale. Era già troppo tardi per salvare la base economica del paese irrimediabilmente compromessa dagli eventi. E il progressivo acutizzarsi delle tensioni fra il partito unico e i nuovi partiti di governo (senza apparentemente che i promotori del multipartitismo intraprendessero tentativi di riconciliazione) ha aperto la strada all'etnicizzazione del conflitto, al rafforzamento delle milizie e all'intensificazione della guerra.

Cosa poteva fare la Svizzera? Pur con mezzi molto limitati, ha svolto un ruolo non indifferente: il capo dell'Ufficio di coordinamento ha preso l'iniziativa - assai positiva - di sensibilizzare le ambasciate occidentali ai problemi umanitari. Ma sono stati considerati con sufficiente capacità di sintesi tutti gli aspetti della situazione o ci si è limitati a reagire a problemi particolari quali quelli dello sviluppo, dei diritti dell'uomo, della stampa, dello stato di diritto, degli sfollati, dei rifugiati, ecc? Si è cercato di capire la dinamica complessiva che causava tutti questi problemi individuando così i casi nei quali un intervento, anche modesto, avrebbe esercitato un impatto molto più positivo?

6. La cooperazione svizzera dopo gli avvenimenti del 1994

6.1. Il Ruanda dal 1994 al 1995

6.1.1 I fatti

Il dramma del Ruanda è iniziato la sera del 6 aprile 1994. Il Presidente Habyarimana stava facendo ritorno da Dar-el-Salaam, dove si era incontrato con i Presidenti del Burundi, dell'Uganda e della Tanzania. L'aereo su cui viaggiava in compagnia del Presidente della Repubblica del Burundi venne abbattuto poco prima dell'atterraggio a Kigali causando la morte dei due Capi di Stato.

L'avvenimento dava il via al massacro sistematico di tutsi e oppositori hutu perpetrato, sulla base di liste approntate in precedenza, dai membri della guardia presidenziale ruandese, dalle milizie e da un'ala delle forze armate. Uno dei primi a cadere fu il Primo ministro (hutu moderato), assassinato il 7 aprile. I governi occidentali rimpatriarono prontamente i propri connazionali mentre la Missione di aiuto per il Ruanda delle Nazioni Unite (MINUAR) non reagì; stando al suo mandato, infatti, il ricorso alle armi è ammesso solo per difendersi da attacchi diretti.

Il Paese sprofondò nel caos. L'esercito governativo (FAR) e i miliziani continuarono il loro inesorabile massacro: nessuno veniva risparmiato, né donne né bambini. Le chiese, ultimo rifugio, furono teatro di barbari assassini, gli hutu venivano costretti a uccidere i propri vicini tutsi. Rimane ancora incerto il numero delle vittime di questo genocidio, secondo alcuni sfiorerebbero il milione.

Sempre in aprile, l'esercito patriottico ruandese (APR) si era rimesso in marcia verso sud. Di fronte a questa avanzata, il governo ad interim costituitosi a Kigali fu costretto a ritirarsi prima a Gitarama e poi a Gisenyi. Decise infine di fuggire a Bukavu in Zaire, seguito da numerosi militari, funzionari e collaboratori di svariate organizzazioni. La popolazione, in preda al panico, si riversò in massa in Burundi e Zaire. Coloro che rimasero furono, per la maggior parte, sottoposti ad atroci sevizie o uccisi dalle forze armate del Fronte patriottico del Ruanda (FPR). Anche in questo caso non si conosce esattamente il numero delle vittime che potrebbe però raggiungere le centinaia di migliaia.

Nel giugno dello stesso anno, l'APR aveva già raggiunto Butare dove le forze francesi, su mandato dell'ONU, gli sbarrarono l'accesso al triangolo di sicurezza Gikongoro-Cyangugu-Kibuye (nel sud-ovest del Paese) detto anche "*Zone Turquoise*".

Secondo le stime, sono circa due milioni i ruandesi fuggiti oltre confine; di questi soltanto alcune decine di migliaia hanno fatto ritorno. Alcune centinaia di migliaia,

inoltre, si sono spostati all'interno del Paese per cercare rifugio nei campi profughi. Si è assistito invece al ritorno di circa 700.000 persone, soprattutto Tutsi, fuggite durante gli anni sessanta e settanta. Si tratta di rifugiati di vecchia data che, tornati in patria, hanno occupato le case, i negozi e le proprietà dei loro connazionali uccisi o fuggiti durante gli ultimi massacri.

6.1.2 Gli sviluppi politici

Nel luglio del 1994, l'intero Paese, ad eccezione della "*Zone Turquoise*", era stato occupato dalle forze dell'APR. Veniva costituito un "governo di transizione a base allargata" nel quale l'FPR aveva assunto un ruolo preponderante. Alla fine dell'agosto del 1995, però, il Primo ministro e quattro ministri dell'ala più moderata venivano costretti a presentare le dimissioni, fatto che metteva in luce le tendenze sempre più estremiste di questo governo.

Sul piano parlamentare, la nuova Assemblea nazionale si insediava il 25 novembre del 1994. Era composta da settanta deputati, di cui 64 designati dagli otto partiti della coalizione governativa e sei dall'esercito e dalla *gendarmérie*.

Il governo, infine, aveva nominato un certo numero di prefetti e sindaci.

Questa apparente ristrutturazione politica resta a tutt'oggi senza alcun valore reale. I ministeri e l'Assemblea nazionale sono privi di mezzi finanziari, le autorità provinciali e comunali non sono ancora state costituite. Il vero potere, a tutti i livelli, è gestito in maniera indiscriminata dall'esercito, guidato dal suo comandante in capo che è anche vicepresidente della Repubblica e ministro della Difesa. Dall'aprile del 1994, è l'APR che ha portato avanti le campagne che hanno condotto all'arresto di decine di migliaia di persone, e ha imposto la chiusura dei campi per sfollati. Ricordiamo a questo proposito gli incidenti di Kibeho dell'aprile 1995, quando l'esercito ha chiuso con la forza uno di questi campi e ha tentato di rispedire gli occupanti sulle loro colline facendo centinaia di vittime.

6.1.3 La cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario

Di fronte al caos e all'instabilità della situazione, i programmi di cooperazione allo sviluppo furono in un primo momento sospesi per poi riprendere solo in parte all'inizio dell'autunno del 1994. Era necessario dare priorità all'aiuto umanitario per il quale sono stati attribuiti finanziamenti spesso più consistenti rispetto a quelli normalmente destinati alla cooperazione.

Era necessario, inoltre, sollecitare gli aiuti delle organizzazioni intergovernative e degli Stati e migliorarne il coordinamento. Questo compito spettò al PNUS che organizzò due Tavole rotonde nel corso delle quali le organizzazioni e gli Stati presentarono i rispettivi piani di aiuto finanziario cercando soluzioni per ottimizzarne l'interazione. In occasione della Tavola rotonda tenuta a Ginevra nel gennaio del 1995, il governo ruandese ha sollecitato un contributo dall'estero di 764 mio di dollari ottenendo una promessa di finanziamento per 534 mio (più 53 mio di aiuti

alimentari). Nei sei mesi successivi sono pervenute ulteriori promesse di finanziamento, per un totale di 154 mio di dollari, e alla Tavola rotonda del 7 luglio tenutasi a Kigali sono stati annunciati aiuti per altri 175 mio di dollari. Nel settembre del 1995 l'importo totale degli aiuti annunciati aveva raggiunto 1.089 mio di dollari, di cui 524,6 mio oggetto di un impegno definitivo e 252 mio già versati.

Attualmente in Ruanda sono presenti oltre 150 ONG, anche se non tutte sono ugualmente gradite dal governo.

6.1.4 La situazione attuale (ottobre 1995)

a) La paura e la sfiducia che continuano a regnare nel Paese compromettono, in generale, la possibilità di una coesistenza pacifica o di una riconciliazione a livello nazionale.

b) Il governo ha irrigidito ulteriormente la propria politica e non dispone degli strumenti di base necessari per un'azione realmente efficace. L'Assemblea nazionale, dal canto suo, è in uno stato di quasi totale paralisi. Nelle province e nei comuni, prefetti e sindaci non possono esercitare le proprie funzioni per mancanza di fondi e sono spesso ostacolati dall'esercito. Quest'ultimo è la sola istituzione del Paese a disporre di una organizzazione e di mezzi finanziari adeguati. Passato in breve tempo a 50 000 uomini, l'esercito non può più contare sulla disciplina che vantava prima del 1994. I soldati, pagati in maniera irregolare, sono stati spesso reclutati in fretta e furia; ciò spiega anche i frequenti episodi di violenza e l'arbitrarietà del loro operato.

c) Sul piano giudiziario la situazione è catastrofica. Tribunali e avvocati sono praticamente inesistenti. Il Consiglio superiore della magistratura, istituito nell'ottobre del 1995, a tutt'oggi non è entrato in funzione mentre ancora non è stata costituita una Corte suprema. In assenza di queste istituzioni è impossibile amministrare la giustizia, punire i colpevoli e liberare le migliaia di innocenti che si trovano attualmente in stato di detenzione. Visto che la sicurezza interna non può essere garantita, risulta compromesso l'eventuale ritorno dei circa due mio di rifugiati che, ammassatisi alle frontiere del Paese, costituiscono un pericoloso elemento di instabilità.

Il quadro è aggravato dalle spaventose condizioni in cui versano gli oltre 55.000 carcerati; la recente apertura di nuovi centri di detenzione, che ha permesso di decongestionare in parte le prigioni sovraffollate, non ha migliorato la situazione in maniera sostanziale. Gli arresti, spesso effettuati dall'esercito sulla base di una semplice denuncia, non sono registrati in nessun documento ufficiale e, finora, non hanno dato luogo a nessun procedimento istruttorio. In assenza di tribunali il giudizio di questi detenuti, 20% dei quali sono ritenuti innocenti, è rimandato *sine die*. Oltretutto, il 9 luglio 1995 l'Assemblea nazionale ha respinto l'emendamento al Codice di procedura penale che avrebbe permesso a 50 giudici dell'Africa francofona di amministrare la giustizia in Ruanda, come invece era previsto nel piano del PNUS.

L'assenza di un apparato giudiziario, infine, fa sorgere un altro problema. Accade di frequente che quando i rifugiati dell'ultimo conflitto fanno ritorno alle proprie case le trovino occupate dai rifugiati degli anni sessanta e settanta. Non soltanto i primi

non possono far valere i propri diritti di proprietà sui secondi, ma rischiano anche di essere percosi e denunciati come assassini che hanno preso parte al genocidio.

d) La popolazione del Ruanda si è ridotta considerevolmente in seguito al genocidio della primavera del 1994, ai successivi massacri perpetrati dalle forze dell'APR e soprattutto alla fuga oltre confine di circa due milioni di persone. I rifugiati di vecchia data che hanno fatto ritorno nel Paese si sono accentrati, di preferenza, nelle città; le zone collinose, invece, si sono praticamente spopolate. A breve termine, è impensabile prevedere un ritorno in massa dei rifugiati fuggiti nel 1994: queste persone vivono nel terrore di essere accusate di aver preso parte al genocidio, soprattutto se tentano di recuperare i propri beni.

e) Sul piano economico, i massicci interventi umanitari delle organizzazioni intergovernative e degli Stati, la parziale ripresa dei programmi di cooperazione allo sviluppo nonché l'aiuto fornito dalle numerose ONG che si stanno attivando nel Paese fanno pensare a un ritorno alla normalità, in particolare nelle città. Si tratta però di un'impressione fallace creata dall'afflusso di finanziamenti esteri più che da una reale ripresa delle attività produttive del Paese.

6.2 Politica della Svizzera dopo l'aprile del 1994

6.2.1 Quadro generale

Il 13 aprile 1994, la Svizzera ha sospeso i propri programmi di cooperazione e l'Ufficio coordinamento di Kigali, dopo aver provveduto al rimpatrio dei cittadini svizzeri, ha cessato le sue attività. Nonostante i massacri, la coordinatrice ha dato prova di sangue freddo e, a costo di mettere a repentaglio la propria vita, ha preso decisioni coraggiose che hanno permesso di salvare molti esseri umani. L'ambasciata è stata occupata da varie persone su cui la Confederazione non aveva nessun controllo; la presenza delle guardie ha probabilmente impedito che lo stabile fosse attaccato e saccheggiato.

Dopo un sopralluogo ufficioso avvenuto a metà luglio, il Consiglio federale ha inviato in Ruanda una delegazione del Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe (ASC). Il capo della delegazione ha assunto la direzione delle attività svizzere nel Paese.

Verso la seconda quindicina di settembre, una missione ufficiale si è recata a Kigali per informare le autorità ruandesi che, pur avendo sospeso i programmi di cooperazione, la Svizzera rimaneva attiva sul piano umanitario; le autorità svizzere avrebbero peraltro continuato a osservare da vicino l'evoluzione della situazione in particolare dal punto di vista del rispetto dei diritti dell'uomo e della proprietà privata, del ritorno dei rifugiati nonché della reintegrazione e dell'indipendenza della giustizia.

Questa posizione è stata confermata in occasione della Tavola rotonda tenuta a Ginevra il 18 e 19 gennaio 1995. La Confederazione si è impegnata a devolvere a

favore del Ruanda 15 mio di franchi destinati ad attività umanitarie - in particolare all'assistenza medica e all'agricoltura (fornitura di sementi e di utensili ai rifugiati che fanno ritorno nel Paese) - e ad attività per la promozione dei diritti dell'uomo e la restaurazione dello stato di diritto. In merito a quest'ultima, la Confederazione, alla stregua degli altri partner del Ruanda, ha garantito il suo impegno dopo aver preso atto di un piano di "riabilitazione" e riconciliazione in cui il governo ruandese promette di attuare gli accordi di Arusha.

La Confederazione ha preso parte anche alla seconda Tavola rotonda (Kigali, 6-7 luglio 1995). Tuttavia, il rimpasto ministeriale di fine agosto 1995 - che ha portato alle dimissioni del primo ministro e di altri quattro ministri dell'ala moderata - nonché il fatto che i cinquanta magistrati stranieri non abbiano ottenuto l'autorizzazione ad esercitare in Ruanda, ha spinto la Svizzera a non assumere ulteriori impegni nell'ambito della reintegrazione dell'apparato amministrativo e giudiziario del Paese, alla quale peraltro già partecipa.

Alla data del 14 settembre, il sostegno finanziario della Svizzera per il 1995 era di 24 mio di dollari, di cui 7,8 già versati.

6.2.2 La cooperazione allo sviluppo

Attualmente, i compiti principali dell'Ufficio coordinamento sono quelli di recuperare il materiale ancora utilizzabile nelle sedi dei diversi progetti, riparare nella misura del possibile edifici e installazioni e provvedere alla loro manutenzione corrente per evitare un aggravarsi del loro degrado. L'Ufficio, inoltre, cura i contatti con le autorità, le organizzazioni internazionali e le altre agenzie nazionali di cooperazione che nel frattempo hanno riguadagnato il Paese. Il personale ruandese è stato in gran parte ucciso, è scomparso o è stato licenziato per mancanza di lavoro.

Nell'ambito delle misure cautelative, l'Ufficio coordinamento si dedica essenzialmente a:

- la ricostruzione e riattivazione delle Banche popolari (n. 4.2.2),
- la salvaguardia della foresta di Nyungwe e dei siti del progetto, il cui direttore è stato arbitrariamente arrestato nell'aprile del 1995 (n. 4.2.6),
- la Centrale dei semi da albero (n. 4.2.6) di cui sono stati ripristinati i locali e dove è ripresa la raccolta e la commercializzazione dei semi, grazie all'aiuto dell'"International Centre for Research in Agroforestry" di Nairobi,
- il Centro Iwacu (n. 4.2.3) che grazie a un modico finanziamento ha potuto riprendere, anche se in condizioni precarie, le proprie attività,
- i progetti industriali per i materiali da costruzione che comprendono la fabbrica di laterizi di Ruliba e l'impianto di Guttanit (n. 4.2.8).

Su richiesta del capo del Dipartimento per gli Affari esteri, l'Ufficio coordinamento si è occupato di due importanti progetti nei settori dei mezzi di informazione e della giustizia.

Come abbiamo già detto (n. 3.2.3), la maggior parte dei mezzi di informazione ruandesi era direttamente impegnata nella lotta politica e, diffondendo idee e affermazioni false, ha contribuito ad infuocare gli animi e a fomentare l'odio. Con l'intento di favorire un migliore spirito di convivenza, se non di riconciliazione, è sembrato utile istituire una radio indipendente che trasmettesse informazioni obiettive, in grado di placare i sentimenti esacerbati e formare nuove leve di giornalisti. Dal 4 agosto 1994, questo è il ruolo di Radio *Agatashya* (che significa 'rondine'), posta sotto la direzione del giornalista svizzero Philippe Dahinden. Radio *Agatashya* trasmette da Bukavu (Zaire); ha già presentato al governo di Kigali una richiesta di concessione per trasmettere dal Ruanda, ma le risposte finora ottenute sono state piuttosto evasive.

Per quanto riguarda la restaurazione dello stato di diritto e della giustizia - questione estremamente problematica (n. 6.1) - la Confederazione sta partecipando a vario titolo ad alcune operazioni. Innanzitutto, ha preso parte alla seconda fase del piano di assistenza elaborato dal PNUS che prevedeva la costituzione di un gruppo di cinquanta giudici stranieri e del relativo personale giudiziario. Sta inoltre sovvenzionando una ONG belga che, tra l'altro, ha organizzato corsi accelerati per la formazione di ispettori della polizia giudiziaria.

La Confederazione partecipa alle iniziative lanciate dall'ONU per riportare la pace e la sicurezza nel Paese mettendo a disposizione un ispettore e alcuni osservatori per la tutela dei diritti dell'uomo, nonché alcuni sorveglianti per i campi profughi in Zaire. Partecipa alle spese della MINUAR e del Tribunale penale internazionale, presso il quale invia personale.

Le varie attività della Confederazione hanno assorbito: 1,2 mio di franchi per il periodo aprile-dicembre 1994 (oltre a un versamento per le misure cautelari proveniente da crediti già concordati) e 3,7 mio di franchi circa per i primi dieci mesi del 1995.

Sul piano puramente finanziario, la quota di partecipazione della Confederazione ai progetti della Banca Mondiale era stata fissata a nove mio di franchi; i progetti, il cui finanziamento era stato deciso prima dell'aprile 1994, dovranno ora essere ridefiniti in funzione delle nuove priorità del Ruanda. Inoltre, per permettere a quest'ultimo di ottenere nuovi prestiti dalla Banca Mondiale, la Svizzera si è assunta l'onere di versare a questa istituzione un importo di 1,3 mio di franchi di arretrati accumulati.

6.2.3 L'aiuto umanitario

Per circa trenta anni, l'aiuto umanitario svizzero al Ruanda si è limitato essenzialmente a forniture di latte in polvere nell'ambito dei programmi alimentari.

Dal 1990, i disordini politici, la guerra e le forti migrazioni, spinsero i partner del Ruanda a intensificare gli aiuti umanitari destinandoli soprattutto alla protezione delle migliaia di persone che erano fuggite dalle colline su cui abitavano. Il contributo finanziario della Svizzera a queste operazioni è stato di 2 mio di franchi nel 1991, 5,3 mio nel 1992 e 10,5 nel 1993. Queste cifre comprendono una somma

complessiva di 3,4 mio di franchi a favore dei rifugiati del Burundi in Ruanda e nei Paesi confinanti.

Dall'aprile 1994, le attività svizzere si sono concentrate essenzialmente sull'assistenza umanitaria nell'ambito della quale il governo ha fornito personale e finanziamenti a organizzazioni intergovernative quali l'Alto Commissariato per i Rifugiati (HCR) e il Programma alimentare mondiale (PAM). La Confederazione, inoltre, finanzia svariate iniziative del Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), soprattutto nell'ambito degli aiuti in caso di emergenza, la distribuzione di sementi e l'assistenza ai detenuti. Per quest'ultimo tipo di intervento, l'azione del CICR è volta a migliorare le condizioni di vita dei carcerati mediante l'installazione di un sistema di tubature per l'acqua potabile, gli aiuti alimentari, l'igiene di base e l'assistenza ai malati. Il CICR inoltre ha partecipato all'allestimento di nuovi istituti penitenziari che dovrebbero accogliere 10-12.000 detenuti circa, ovviando in parte al sovraffollamento delle prigioni. Parte dell'aiuto umanitario viene fornita per il tramite di ONG svizzere; il Corpo svizzero d'aiuto di caso di catastrofe, infine, ha lanciato alcune iniziative proprie in ambito medico e ospedaliero. Dall'aprile del 1994 alla fine dell'ottobre 1995, il mantenimento di tutte queste operazioni ha richiesto l'apertura di linee di credito per un totale di 36 mio di franchi.

6.2.4 Confronto con le organizzazioni internazionali e gli altri Stati

In linea di massima, le misure adottate dalle organizzazioni internazionali e dagli altri partner del Ruanda e quelle prese dalla Svizzera vanno nella stessa direzione. Allo scoppio dei disordini, la reazione immediata è stata di sospendere, o quanto meno ridurre al minimo, le attività di cooperazione allo sviluppo a favore di una più urgente assistenza umanitaria. Una politica, del resto, imposta dallo stato di guerra e di disgregazione del Paese, nonché dalle impressionanti masse di rifugiati.

Alla fine della guerra, la ripresa dei progetti di cooperazione allo sviluppo non è stata omogenea. Le istituzioni dell'ONU e il PNUS, per esempio, hanno rilanciato le loro attività imponendo al governo ruandese due condizioni minime: il rispetto degli impegni internazionali assunti nei confronti dell'ONU e la libera circolazione della MINUAR e degli osservatori. Sono le stesse condizioni imposte dagli Stati Uniti che, dando prova di fiducia nel governo, oltre a riprendere la cooperazione, hanno voluto contribuire materialmente alla "riabilitazione" del governo in carica mettendo a disposizione forniture da ufficio e veicoli. Gli Stati Uniti hanno inoltre partecipato alla reintegrazione dell'apparato giudiziario e si sono infine fatti carico di una parte degli arretrati che il Ruanda doveva alla Banca mondiale per un totale di 2,4 mio di dollari. Germania e Paesi Bassi hanno assunto una posizione simile a quella degli Stati Uniti e hanno ritenuto controproducente imporre alle autorità ruandesi condizioni che non sarebbero mai state in grado di rispettare se non mediante un aiuto esterno. Si sono tuttavia riservati la facoltà di verificare l'uso che verrà fatto dei loro contributi e, ove necessario, di rielaborare la propria politica in conseguenza.

Altri Stati hanno invece assunto posizioni più caute. Nella nota del ministro degli Esteri belga del gennaio 1995 si legge (pag. 33):

"... il governo belga ritiene che l'aiuto umanitario d'emergenza non debba più costituire la sola forma di assistenza. È necessaria una "riabilitazione", tra l'altro delle istituzioni dello Stato, per evitare che la situazione si destabilizzi completamente... Il Belgio è pronto a mettere a disposizione i mezzi necessari ma non incondizionatamente: è indispensabile adoperarsi per il ritorno alla democrazia e allo stato di diritto, per il rispetto dei diritti dell'uomo e per l'instaurazione di un dialogo che porti ad una riconciliazione a livello nazionale. Il sostegno finanziario del Belgio sarà erogato quindi per *tranches* e vincolato all'evoluzione politica nonché alla capacità di assorbimento durante ciascuna fase del piano".

La Francia, dal canto suo, sembra voler aspettare ancora a riprendere la sua attività di cooperazione allo sviluppo.

I massacri di Kibeho hanno segnato una breve battuta d'arresto nell'attività di cooperazione, ripresa subito dopo la pubblicazione di una relazione del governo ruandese sulla vicenda.

La tavola 6-1 indica i contributi più importanti per il periodo dal 1° gennaio al 14 settembre 1995.

Tavola 6-1: Principali donatori (1° gennaio-14 settembre 1995)
(in mio di dollari)

Stato o organizzazione	Promesse di finanziamento	Impegnative	Versamenti
Totale	1084,7	524,6	252,0
di cui:			
Belgio	40,2	22,7	20,0
Canada	38,9	23,2	22,4
Francia	11,7	1,4	0,8
Giappone	30,9	26,4	26,0
Paesi Bassi	53,8	27,7	15,5
RFG	117,7	40,9	7,0
Stati Uniti	92,5	85,0	68,5
Svizzera	24,0	24,0	7,8
Unione europea	220,6	116,5	47,4

Fonte: UNDP, Third regular Report on Rwanda's Round Table Activity, 14 settembre 1995

In questo contesto, il sostegno finanziario della Svizzera potrebbe sembrare piuttosto moderato. Va però notato che i fondi che essa devolve all'aiuto umanitario sono superiori a quelli che venivano destinati alla cooperazione per lo sviluppo. Le attività di Radio *Agatashya* e la ristrutturazione dell'apparato giudiziario si situano

piuttosto al confine fra questi due campi. La Confederazione, infine, mediante misure cautelari e finanziamenti modesti ma ben mirati, lascia aperta la via a una ripresa della cooperazione in condizioni più favorevoli. È quindi possibile concludere che l'azione svizzera in Ruanda, per quanto cauta, rimane molto generosa.

6.2.5 Valutazione

Sospendere i programmi di cooperazione allo sviluppo, nell'aprile 1994, era l'unica soluzione possibile. Essendo venute meno le garanzie minime di sicurezza e stabilità, il rischio di veder distruggere domani quello che si è costruito oggi era divenuto troppo grande. Un'attività di cooperazione articolata sul lungo periodo, come quella svizzera, deve inoltre riposare sulla certezza che un giorno i programmi di sviluppo possano essere realizzati a vantaggio di coloro per i quali sono stati elaborati. Nella primavera del 1994, tali presupposti non esistevano più.

A un anno e mezzo di distanza la situazione non è cambiata. Nel Paese, benché il clima di sicurezza sia migliorato, rimane la minaccia degli arresti arbitrari, delle confische illegali, dei furti commessi impunemente anche dall'esercito. Il governo, che come abbiamo visto non applica gli accordi di Arusha, è riconosciuto solo da una minoranza e fonda la propria "legittimità" sulla forza delle armi. Non ha ancora ripristinato le istituzioni in grado di garantire l'ordine e la legalità.

Tra la popolazione regna ancora una profonda sfiducia e una paura latente che, in circostanze determinate, potrebbe degenerare nel panico.

La Svizzera, comunque, non ha messo la parola fine alla cooperazione per lo sviluppo. Non è escluso che i programmi vengano riattivati; nella migliore delle ipotesi sarebbe auspicabile riprenderli dal punto in cui sono stati lasciati al momento dello scoppio del conflitto; ciò giustifica le misure cautelari adottate.

Per certi versi tuttavia queste misure non sembrano sufficienti, come ad esempio nel caso della fabbrica di laterizi di Ruliba (n. 4.2.8). Non basta infatti mantenerne in buono stato gli edifici e le installazioni ma è indispensabile riprendere la produzione in modo da poter onorare il servizio del debito. In caso contrario la fabbrica è destinata a fallire entro breve tempo. La fabbrica di Ruliba è una società anonima di cui la Svizzera detiene il pacchetto di maggioranza; sarebbe quindi importante considerare seriamente l'eventualità di rimetterla in funzione non appena la situazione politica permetta uno sbocco di mercato per i suoi prodotti.

Il gruppo di studio si complimenta con la Cooperazione svizzera per le iniziative intraprese a favore della riapertura delle Banche popolari.

Le principali operazioni in cui, a ragione, la Svizzera ha voluto apportare il suo contributo saranno determinanti per il futuro del Paese: Radio *Agatashya* e soprattutto la reintegrazione degli organi giudiziari. Un ritorno alla convivenza pacifica tra le due etnie e tra gli avversari politici presuppone, da una parte, un'informazione obiettiva e non facinorosa e, dall'altra, un apparato giudiziario e di polizia che punisca i colpevoli, indipendentemente dal loro schieramento, protegga la popolazione e soprattutto provveda alla liberazione degli innocenti che stanno marcendo nelle carceri sovraffollate del Paese.

La Confederazione infine ha dato un valido contributo a numerose azioni umanitarie. Era impossibile infatti rimanere indifferenti di fronte alle migliaia di esseri umani la cui vita e incolumità fisica erano costantemente in pericolo. A questo proposito, il gruppo di studio ha potuto constatare *de visu* la concreta azione del CICR nei penitenziari ruandesi. Nella prigione di Kigali, per esempio, ha fatto installare un sistema di tubature per l'acqua potabile, integra le carenze alimentari dei detenuti, si prende cura dei malati. Grazie al suo intervento è stato possibile fermare un'epidemia di dissenteria che avrebbe potuto mietere un numero incalcolabile di vittime tra i detenuti del carcere.

L'assistenza umanitaria e la cooperazione allo sviluppo richiedono oggi un maggiore coordinamento. Attualmente in Ruanda sono attive svariate organizzazioni intergovernative, numerosi Stati e più di cento ONG. La Cooperazione svizzera potrebbe accrescere il suo ruolo di coordinamento perché questa panoplia di attività costituisca un insieme omogeneo e funzionale.

È doverosa un'ultima osservazione: attualmente la presenza della Confederazione in Ruanda è estremamente discreta, senza dubbio perché la Cooperazione svizzera agisce soprattutto per il tramite del CICR, di organizzazioni internazionali e ONG. Senza voler ricorrere ad annunci altisonanti sarebbe però opportuno che gli aiuti della Confederazione in Ruanda vengano forniti in modo più immediatamente visibile per la popolazione.

7. Valutazione globale della cooperazione allo sviluppo svizzera in Ruanda

7.1. Situazione iniziale e premesse

La cooperazione allo sviluppo svizzera iniziò poco dopo l'indipendenza del Ruanda, cosicché la Svizzera è impegnata da più di 30 anni in un numero sempre crescente di progetti.

Il Ruanda è uno dei Paesi più poveri del mondo e continua ad esserlo anche dopo 30 anni di cooperazione allo sviluppo, sebbene vi operino ormai oltre alla Svizzera anche organizzazioni internazionali, numerosi altri Paesi donatori e varie organizzazioni non governative.

Il Ruanda deve lottare contro alcune gravi difficoltà. È il Paese con una tra le più elevate densità di popolazione e con il più alto tasso di crescita demografica. Come si mantiene allora la popolazione? Ancora oggi la maggior parte degli abitanti vive in zone rurali e lavora nell'agricoltura, questo significa che gli altri settori dell'economia e quindi anche gli impieghi non agricoli sono poco sviluppati. Il lato positivo è che per ora non esiste il fenomeno dell'urbanizzazione con le conseguenze negative che ne derivano (baraccopoli). La popolazione in forte aumento esercita una pressione enorme sulle basi vitali, provocando uno sfruttamento eccessivo dei suoli e delle foreste. Il Paese inoltre non è riuscito, malgrado lunghe fasi di distensione, a superare il fattore esplosivo costituito dal problema etnico, che nell'aprile del 1994 affondò il Paese nel caos. La politica ruandese non riuscì poi a risolvere il grave problema dei profughi, esistente sin dalla rivoluzione. Citiamo anche la crisi economica dopo il crollo del prezzo del caffè e la severità dei provvedimenti di adattamento strutturale imposti dalla Banca mondiale. Non è neppure trascurabile il fatto che il Ruanda è un Paese senza sbocchi sul mare e questo rende molto difficili gli scambi internazionali.

Il fatto che l'aiuto della Svizzera ebbe inizio in un Paese dalle condizioni generali per nulla facili non richiede spiegazioni, poiché riflette l'orientamento di base della cooperazione allo sviluppo per i Paesi più poveri. L'impegno corrisponde anche globalmente agli scopi enunciati all'articolo 5 della legge federale sulla cooperazione allo sviluppo internazionale e l'aiuto umanitario (n. 2.2.2.). L'articolo è formulato in modo relativamente aperto, contiene tuttavia alcuni importanti punti essenziali. La cooperazione svizzera allo sviluppo in Ruanda si orienta chiaramente su di essi. Le attività coprono infatti tutti i settori menzionati, benché diversamente ponderati.

7.2. Progetti

7.2.1. In generale

Gran parte della cooperazione svizzera allo sviluppo era concentrata geograficamente sull'isolata prefettura di Kibuye. Era anzitutto orientata sull'agricoltura e la silvicoltura per aiutare la popolazione rurale. L'attività nelle zone rurali permise di raccogliere esperienze ed una migliore comprensione, evoluta in tre direzioni:

- l'impostazione dei progetti evidenziò l'esigenza di promuovere la ricerca e la formazione. Ne derivò la creazione e l'assistenza ad istituti quali la scuola agro-forestale di Nyamishaba, l'Istituto di scienze agronomiche del Ruanda e il Centro Iwacu.
- I progetti col tempo si differenziarono e ne formarono altri: dal Progetto pilota forestale nacque ad esempio l'Operazione di sostegno agli imprenditori forestali e del legno.
- Si aggiunsero nuovi progetti, per es. le banche popolari, che permisero alla popolazione rurale di investire sicuramente i loro risparmi e di accedere a crediti d'investimento.

Alcuni progetti diedero prova della loro dinamica estendendosi a tutto il Paese. Altri progetti, soprattutto al di fuori delle zone rurali, furono piuttosto l'espressione di esigenze specifiche, alle quali la DSA rispose spontaneamente, come per es. la creazione della fabbrica di laterizi Ruliba, presso Kigali, o l'assistenza alla fabbrica di lastre di papiro Guttanit. Anch'esse sono iniziative sensate, poiché permettono di produrre all'interno del Paese beni che altrimenti dovrebbero essere importati ad alto costo a causa delle difficoltà di trasporto.

Con il passare degli anni nacque in questo modo una miriade di progetti, dei quali un estraneo può farsi un'idea soltanto con un po' di pratica. Dopo un esame approfondito si delinea però una coerenza generale. Prima della sospensione della cooperazione vi era una ventina di progetti. E' questa la ragione per la quale dal 1978 la DSA aveva nominato un suo coordinatore permanente a Kigali. Gran parte dei progetti, inoltre, non vengono eseguiti direttamente dalla DSA, ma sono gestiti in regia da Intercooperation.

La cooperazione svizzera allo sviluppo preferiva chiaramente l'approccio bilaterale a quello multilaterale; lo si nota anche dalla ponderazione finanziaria del contributo.

7.2.2 Aspetti prioritari

a) Geografici

Il baricentro geografico della cooperazione allo sviluppo si trovava indubbiamente nella prefettura di Kibuye. Quasi la metà di tutti i mezzi finanziari svizzeri per il Ruanda erano destinati a questa circoscrizione, isolata e caratterizzata da particolare povertà in un Paese già povero di per sé. Il fatto che la Svizzera abbia iniziato proprio qui i suoi lavori, corrisponde al pensiero che sottende l'aiuto svizzero ai Paesi in via di sviluppo, ed è approvato senza riserve. Il gruppo di studio ritiene anche giustificato l'aiuto per la costruzione di una strada principale nella circoscrizione, poiché era indispensabile per promuovere economicamente la zona e superare la fase di autarchia.

La cooperazione svizzera non si limitò tuttavia a questo territorio. Alcuni progetti inclusero l'intero Paese, a volte partendo da Kibuye, come ad esempio il Programma nazionale di rimboschimento.

Complessivamente la cooperazione è incentrata sull'aiuto alla popolazione rurale; progetti specifici per la popolazione urbana sono molto rari.

b) Sociali e tecnici

Il settore nel quale la cooperazione svizzera allo sviluppo vanta probabilmente il successo più duraturo è la silvicoltura. Lo si può esprimere in cifre: il Ruanda aveva alla fine degli anni settanta una superficie forestale del 6-7%; nel 1990 era più del doppio. È stato il risultato di una campagna d'informazione e di sensibilizzazione che risultò dal Programma svizzero di rimboschimento dell'ambiente rurale ed ebbe un successo senza pari. Le conoscenze e l'importanza del rimboschimento in un Paese, la cui fonte primaria d'energia è la legna, si mantengono anche dopo gli avvenimenti dell'aprile 1994. Occorre parallelamente sottolineare gli sforzi per conservare e proteggere la foresta di Nyungwe. Anche qui, malgrado l'opposizione della popolazione, da non sottovalutare poiché è continuamente alla ricerca di terra e legna, siamo sulla buona strada per portare avanti con successo un lavoro di salvataggio necessario per motivi idrologici, climatici, biologici ed economici.

È stato particolarmente importante incoraggiare l'agricoltura; al cospetto di una popolazione in rapido aumento era giustamente prioritaria. Occorreva rimediare all'eccessivo sfruttamento dei poderi, i quali diventavano sempre più piccoli (alla fine degli anni Ottanta erano in media di circa 0,8 ha), tramite nuovi metodi di coltivazione, la scelta di coltivazioni abbondanti, la protezione del suolo ed il mantenimento della fertilità. Richiedeva inoltre particolare attenzione l'agroforestale, vale a dire quel settore così importante per la popolazione rurale del Ruanda, che consiste nel duplice sfruttamento di campo e foresta. Furono perciò necessarie campagne d'informazione e di sensibilizzazione duratura con personale qualificato. Lo scopo primario era di garantire l'approvvigionamento autonomo. Questo obiettivo sembra sia stato raggiunto. Un rappresentante della DSA ha potuto constatare che malgrado la popolazione sia triplicata dall'inizio della cooperazione svizzera allo sviluppo, vi sono molto meno carestie. Manca purtroppo una valutazione globale dei nuovi sviluppi, sebbene quella effettuata nel 1982 già indichi un bilancio positivo considerevole. Il progresso si è arrestato per motivi demografici a metà degli anni Ottanta ed è difficile stabilire se la popolazione abbia superato la fase di autosostentamento. E' lecito chiedersi se la cooperativa Trafipro avrebbe potuto creare una piattaforma per veicolare maggiormente i prodotti agricoli sui mercati, e permettere così alla popolazione rurale di avere introiti supplementari oltre al mero autosostentamento.

Possono essere considerate molto positivamente le Banche popolari. Questo sistema, che si rifà alle Casse Reiffeisen, si estese molto rapidamente a tutto il Paese. Era praticamente presente in ogni comune ed era concepito per rispondere alle esigenze della popolazione rurale. Permise un investimento sicuro dei risparmi, nonché l'accesso al credito, e promosse il pensiero cooperativo. Non manca però anche un'obiezione nei confronti di queste banche popolari. Le statistiche provano infatti che la popolazione rurale costituiva realmente la maggior parte dei depositi a risparmio, anche se questa otteneva una parte molto inferiore in crediti. Le spiegazioni divergono: da un lato si fa riferimento alle ridotte capacità d'investimento dei contadini, dall'altra alle garanzie elevate che venivano richieste.

Un'altra iniziativa economica che ha goduto per anni di grande successo su tutto il territorio è stata la cooperativa Trafipro. I suoi meriti per l'approvvigionamento delle zone rurali con beni di consumo ed il fallimento finale sono ampiamente descritti al n. 4.2.1. e non dovrebbero essere qui ripetuti. La commissione di studio è convinta che la Trafipro svolse per lungo tempo un ruolo importante, malgrado il decadimento finale. È tuttavia concesso domandarsi se questa potente cooperativa di mercato non avrebbe potuto fare di più nell'acquisto e nella commercializzazione dei prodotti agricoli e per stimolare la produzione non-agricola. La questione è stata sollevata da alcuni interlocutori del gruppo di studio; essi fanno notare che la Trafipro metteva in commercio prodotti stranieri, che avrebbero benissimo potuto essere prodotti anche in Ruanda.

La cooperazione allo sviluppo in Ruanda mostra chiaramente l'importanza del settore della ricerca e dell'istruzione. Sin dall'inizio si riconobbe che l'aiuto per stimolare l'iniziativa personale, ovvero la consegna dei progetti in mano ai ruandesi era possibile soltanto se esistevano persone qualificate cui affidarli. Agli inizi la Svizzera si era impegnata nel Collegio ufficiale di Kigali. Questo impegno, quasi casuale, per questa scuola media sovvenzionata dallo stato (n. 4.2.10), che dovette ben presto lottare contro difficoltà interne, non apparve molto convincente. Lo si abbandonò infatti dopo pochi anni. A parte questo aiuto meno riuscito la Svizzera mostra un orientamento preciso nel campo dell'istruzione e della ricerca: da un lato formazione professionale, dall'altro ricerca applicata. L'accento posto sulla formazione professionale è stato la conseguenza del lavoro pratico, e doveva servire nuovamente a questo tipo di lavoro. Concretamente occorre fornire i responsabili necessari. Ne è un esempio coerente la scuola agro-forestale di Nyamishaba. Formava la base per la formazione del personale specializzato in agricoltura, silvicoltura e nel settore misto agroforestale. Ogni anno i 15-20 diplomati dei due settori, agricoltura e silvicoltura, costituiscono la base indispensabile per la diffusione delle conoscenze e delle capacità necessarie. La DSA appoggiava inoltre altre istituzioni, che si occupavano d'informare e di sensibilizzare la popolazione rurale, prima fra tutte il Centro Iwacu. La formazione del personale di grandi progetti e cooperative come la Trafipro era molto importante. Tutto sommato, proprio questa parte dell'istruzione potrà essere annoverata tra le acquisizioni delle attività allo sviluppo che non sono andate perdute. Lo stesso vale per i risultati delle ricerche dell'Istituto di scienze agronomiche del Ruanda. I risultati, per esempio, dell'importante ricerca sui fagioli - e così anche il contributo degno di nota della Svizzera in questo campo - rimarranno conoscenze acquisite per la popolazione.

Il gruppo di studio si è anche occupato con grande interesse degli aiuti per i piccoli e medi imprenditori. Considera estremamente importante incoraggiare questo settore, poiché la creazione di nuovi posti di lavoro nel settore primario si è ormai da tempo esaurita. Una filosofia orientata soltanto sull'autosostentamento non può bastare ed è dunque indispensabile creare dei posti di lavoro nei settori non-agricoli. Altrimenti dove si possono creare dei posti di lavoro per una popolazione, composta per il 50% da persone di meno di 15 anni d'età? Il gruppo di studi ha constatato, per quanto possibile, che in questo campo è stato realizzato troppo poco. Questo contrasta con la situazione particolarmente difficile del Paese. Approva con soddisfazione i primi passi - per quanto modesti - intrapresi in questo contesto difficile dalla DSA. Come ampiamente descritto in precedenza (n. 4.2.9.2.), venne avviato nel 1982 dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dalla Svizzera il 'Progetto di appoggio al settore non strutturato in Ruanda', abbandonato nel 1992. Più promettente sembrerebbe un progetto iniziato nel 1989 per la produzione di tofu (n. 4.2.9.1.). Degna di nota è anche l'operazione lanciata dalla DSA insieme al Canton Vaud nel 1988, per il sostegno degli imprenditori forestale e del legno, imperniato sui vari modi di utilizzazione e valorizzazione del legno (n. 4.2.4.2.c). In questo contesto va

ricordata anche la promozione della falegnameria Ububaji (n. 4.2.4.2.c), sebbene nell'insieme sia soltanto una goccia nel deserto. La DSA aveva scritto nel suo programma 1994 della necessità di creare posti di lavoro poiché il Ruanda deve assolutamente poter assicurare l'inserzione economica e sociale a coloro che non hanno più abbastanza terra.

Un importante progetto pilota della DSA è stato lo sviluppo del comune di Bwakira nella prefettura di Kibuye. Anche questo progetto, che avrebbe dovuto portare la popolazione ad una maggiore solidarietà comunale, per risolvere insieme problemi comuni, corrisponde alle esigenze ruandesi, benché nella prima fase non si sia ancora potuto registrare un successo clamoroso, come descritto nel n. 4.2.5.

7.2.3. Aspetti non prioritari

Il gruppo di lavoro è consapevole che la cooperazione allo sviluppo di un Paese non può coprire tutti i settori, ma deve concentrarsi su alcuni settori chiave. Non vuole dunque che le seguenti osservazioni vengano interpretate come delle critiche, bensì come constatazioni, poiché il gruppo di lavoro ritiene che la DSA, alla luce dei dati e della molteplicità dei progetti, avesse già quasi raggiunto il massimo delle sue possibilità.

Tali constatazioni si basano sugli obiettivi specifici della DSA per gli anni 1995-1998 (Messaggio del Consiglio federale del 20 aprile 1994), secondo il quale si tratta di fare le cose giuste (livello strategico) nel modo giusto (livello operativo).

Nell'ottica strategica, è concesso domandarsi se sono stati identificati i problemi urgenti e a lungo termine del Paese. La commissione di studio giunge alla conclusione che la DSA ha affrontato alcuni problemi di rilievo. Li ha trattati in maniera del tutto pratica, basandosi sulla vita quotidiana e dando prova di lungimiranza. Quanto fatto nel campo dell'agricoltura e della silvicoltura - settori principali della cooperazione allo sviluppo - andò ben al di là della garanzia del sostentamento quotidiano, poiché venne effettuato anche guardando al futuro del Paese.

La cooperazione svizzera allo sviluppo si è invece preoccupata meno delle concezioni politiche della popolazione - per esprimerla in termini semplici - e dei problemi più lontani dalle esigenze quotidiane della gente. I progetti della DSA, per esempio, non consideravano chiaramente la problematica del futuro dei giovani. Dove avrebbero potuto trovare lavoro, in questo Paese sovraffollato? Non venne poi trattata la questione dei profughi, dalla cui soluzione dipende la pace duratura tra le etnie. Come fare per accogliere in questo Paese il numero esorbitante di profughi? Già la valutazione del progetto agricolo per la prefettura di Kibuye del 1982, aveva fatto notare che la DSA aveva ben poco considerato le richieste delle donne e delle ragazze. Si aggiunga poi che in un nuovo documento (Rapporto annuale 1994) la DSA mette in dubbio i programmi per sole donne e dà la preferenza a quelli che associano i due sessi; poiché occorre considerare la situazione delle donne a tutti i livelli della società. Lo sviluppo demografico non viene quasi considerato. In conclusione citiamo l'osservazione di un collaboratore esperto della DSA, il quale considera che i programmi dovrebbero essere maggiormente orientati dal profilo politico.

7.3. La collaborazione con i partner

La DSA ha lavorato in stretta collaborazione con il governo ruandese. Il gruppo di lavoro ritiene, in linea di principio, che l'impostazione sia giusta, anche se alcuni interlocutori, soprattutto agli inizi, le sono sembrati troppo statalistic. Il governo del Paese in sviluppo ha l'importante compito di orientare verso gli obiettivi prioritari del Paese le attività di aiuto allo sviluppo dei numerosi partecipanti - organizzazioni internazionali, molti Paesi donatori e svariate ONG. La Svizzera ha dunque concordato con coerenza con il governo le zone d'intervento e le attività, inserendole poi nei contratti. Questi contratti pluriannuali disciplinavano i doveri e le prestazioni di entrambe le Parti. La Svizzera riteneva molto importante il fatto che anche il governo dovesse fornire un contributo adeguato. Per questo motivo, aveva contatti relativamente stretti con il governo, ma non era sotto la sua influenza. Questa circostanza è stata persino confermata da quegli interlocutori del gruppo di lavoro, che ritenevano la DSA troppo vicina al governo. Era importante il fatto che gli aiuti arrivassero direttamente alla popolazione. La ripartizione dei diritti e doveri tra le due Parti venne apparentemente risolta in modo soddisfacente e il gruppo di studio, in base ai colloqui con i numerosi interlocutori, non ha notizia di critiche al riguardo. L'impostazione dei progetti, quanto ai contenuti, è stata principalmente determinata dai singoli operatori allo sviluppo. Per incoraggiare la 'ruandizzazione', la DSA si sforzava di dare i progetti in mano ai ruandesi, non appena le circostanze lo permettevano. Questo è avvenuto nel caso del Progetto pilota forestale (PPF) appena la prefettura di Kibuye organizzò un servizio forestale. Il PPF si trasformò allora in Progetto di sostegno al PPF. Lo stesso accadde con il Progetto agricolo di Kibuye. Per dimostrare che la collaborazione con il governo si svolse senza difficoltà, basta notare il fatto che progetti locali si estesero a tutto il Paese.

La Svizzera ha risolto bene la questione del coordinamento nel suo settore d'attività, alla luce dell'orientamento generale della politica del governo ruandese e delle attività delle organizzazioni internazionali e degli altri Paesi donatori. Concentrandosi sin dall'inizio sull'isolata provincia di Kibuye, evitò in un certo senso il problema stesso. L'agricoltura e la silvicoltura erano settori dove la Svizzera aveva capacità superiori alla media e poteva quindi svolgere un ruolo di pioniere riconosciuto da tutti. Gli altri progetti erano ispirati da pragmatismo ed hanno permesso di identificare importanti lacune - soprattutto nella vita della popolazione rurale - e in seguito di colmarle nel modo più adeguato. Tuttavia non si può evitare di constatare che le interazioni tra i singoli progetti svizzeri e le sinergie possibili avrebbero dovuto essere sfruttate meglio. Questo aspetto strategico della coordinazione non è stato sufficientemente sottolineato.

Occorre inoltre domandarsi qual'è stato il contributo svizzero all'indispensabile coordinamento generale delle attività per lo sviluppo nel Ruanda. Le disfunzioni in tale ambito sono descritte nel n. 4.4. Il numero elevato di progetti dei vari Paesi donatori - inclusa la Svizzera - spiega perché non sempre sia stato possibile coordinarli al meglio. La Svizzera ha chiaramente riconosciuto il problema, lamentando tra l'altro nei Progetti per Paese 1987 della DSA la forte concorrenza tra Paesi donatori. Poiché la Svizzera non contava tra i grandi Paesi donatori, il suo influsso per risolvere il problema, era sin dall'inizio piuttosto limitato. Il gruppo di lavoro però non è neppure al corrente di eventuali tentativi di coordinamento da parte svizzera. Ci si può anche chiedere, quale sia stato il ruolo svolto dal consigliere svizzero alla presidenza, al riguardo; poiché il presidente poteva influire in modo decisivo in questo campo e di conseguenza anche il suo consigliere.

Differente è stata l'organizzazione della collaborazione tra la Svizzera ed i suoi partner nelle cooperative come la Trafipro, le Banche popolari o il Centro Iwacu. Per loro natura queste iniziative erano lontane dal governo, seppure fossero minacciate come nel caso della Trafipro, da uomini politici assetati di potere. In questo caso si pose soprattutto la questione del momento opportuno per il passaggio delle responsabilità della direzione nelle mani dei ruandesi. Il gruppo di lavoro ritiene che fosse giusto che la DSA volesse, in linea di principio, trasferire rapidamente i poteri. Questo coincide anche con le intenzioni del legislatore svizzero. Nel caso della Trafipro però considera che il momento fosse prematuro. Questo coincide anche con il parere degli interlocutori. La gestione di questa grande impresa era troppo pesante per la nuova direzione ruandese; i dirigenti inoltre non erano sufficientemente preparati per far fronte alle pressioni esterne. Alcuni interlocutori hanno inoltre espresso la critica che le grandi cooperative non corrispondessero alla mentalità ruandese. Nel caso di Guttanit la Svizzera incoraggiò nel 1991 una "joint venture" tra l'impresa svizzera ed alcuni investitori ruandesi ed infine per la fabbrica di laterizi Ruliba è stata creata nel 1991 una società per azioni a partecipazione maggioritaria svizzera.

Il più importante elemento della cooperazione allo sviluppo è indubbiamente l'attuazione pratica, sul posto, tra gli esperti e la popolazione. Il gruppo di studio ha colto molte lodi da parte degli interlocutori per l'operato della DSA. Dicono che la Svizzera si è occupata delle persone semplici. Oppure: "Affrontava i problemi laddove apparivano." O ancora: "Anche a Kibuye i cooperatori allo sviluppo dovevano soltanto assistere i progetti, i progetti stessi erano ruandesi." Il commento più eloquente proviene da una ruandese, buona conoscitrice dell'ambiente rurale, la quale disse: "I cooperatori svizzeri erano dei contadini tra i contadini." Questo riconoscimento per la collaborazione diretta è un elemento costante di tutti i colloqui. Ma questa stessa donna aggiunge: "Gli Svizzeri non erano creativi, volevano semplicemente trasferire le strutture ed i concetti svizzeri nelle foreste ruandesi. La loro organizzazione era troppo severa, troppo svizzera..." Il gruppo di studio non ha potuto verificare la fondatezza di queste affermazioni. La valutazione del Progetto agricolo di Kibuye del 1982, il quale constata che le richieste delle donne non sono state considerate nel programma della DSA, sembrerebbe indicare che le preoccupazioni della base non venivano sempre considerate a sufficienza dai cooperatori allo sviluppo. Allo stesso punto si esprime anche in tal senso, con disinteressata chiarezza, Willi Graf. L'organizzazione della cooperazione allo sviluppo, costantemente basata sulle esigenze e le preoccupazioni della popolazione, trovò poi la sua espressione programmatica nel passaggio dal 'Progetto agricolo di Kibuye' al 'Progetto d'assistenza alle iniziative contadine'. Questo orientamento venne anche incoraggiato nell'ultimo Programma per Paesi 1987 ed in modo ancora più deciso in un documento interno della DSA del 1993, il quale dà chiara priorità alla popolazione civile, per poter creare le condizioni favorevoli all'iniziativa privata. Viene affermato nel documento che appoggiarsi su altri attori, ovvero "gruppi, associazioni, ONG d'assistenza che derivano o sono molto vicini alla popolazione, presenta per la cooperazione (svizzera) un'alternativa interessante ai servizi d'assistenza dello Stato." Lo stesso pensiero sottende il progetto per salvare la foresta di Nyungwe, che può essere realizzato soltanto con l'aiuto della popolazione, come viene ora detto chiaramente. Il gruppo di studio condivide pienamente questo orientamento; è persino un po' sorpreso che questo principio, che le appare ovvio, debba ancor essere sottolineato con forza alla fine degli anni Ottanta. Inoltre è anche importante, in vista della cooperazione con la popolazione, di assicurare una certa continuità nei rapporti umani. Numerosi interlocutori hanno deplorato l'alternarsi troppo rapido dei coordinatori a Kigali. Vale la pena di ricordare il fatto che la DSA non si attenne al

regolamento relativo alle quote di Hutu e Tutsi per l'assunzione del personale, ma guardava alle qualifiche del candidato.

7.4. La cooperazione allo sviluppo durante gli anni della crisi

Malgrado tutte le difficoltà, il Ruanda era considerato fino alla fine degli anni Ottanta un Paese dallo sviluppo comparativamente soddisfacente. Le cause e la portata della crisi economica della fine degli anni Ottanta sono discritte al n. 5. La crisi economica è il fattore che causò lo scontento della popolazione. Il secondo elemento è l'attacco militare del FPR dell'ottobre del 1990 che mise in luce il problema irrisolto dei profughi ed esaltò violentemente la divisione etnica. Il terzo aspetto è la democratizzazione che, sviluppatasi a causa della pressione internazionale, portò ad un sistema multipartitico polarizzato e ad una libertà di stampa fuori controllo.

Dal punto di vista svizzero ci si può domandare: la situazione era stata prevista e quali furono le reazioni ?

Nel Programma per Paese 1987 non si menziona in modo prioritario il problema etnico. Nel documento si afferma che il governo attuale pare abbia saputo creare un'organizzazione interna che assicuri al Paese una certa stabilità politica. Fa tuttavia notare l'esistenza di tensioni interne, le più forti delle quali provocate da movimenti regionalisti. Il problema etnico sembra meno grave; sebbene i Tutsi non possano ancora partecipare realmente alla politica, la loro influenza è reale nell'economia privata. Anche il "Rapport 1989/Programme 1990" del febbraio 1990 non allude alla questione etnica, mentre descrive gli effetti nefasti del crollo brutale del prezzo del caffè. I rapporti annuali della DSA, dopo l'azione del FRP dell'ottobre 1990 e le sue pesanti conseguenze, mettono a nudo la situazione politica nella sua esplosiva complessità. La DSA era consapevole della situazione sempre più critica, ma nessuno poteva prevedere la catastrofe finale a dimensione di genocidio. Tutti gli interlocutori concordano su questo punto. La dichiarazione del Rapporto annuale 1994 della DSA è credibile, se si confrontano le due seguenti affermazioni: "(I collaboratori della DSA in Ruanda) erano al corrente quanto i Ruandesi più informati." E: "Mai avremmo pensato che il Ruanda sarebbe diventato il teatro di uno dei maggiori genocidi della storia recente." Un'interlocutrice riassume probabilmente bene la situazione, quando afferma che ogni esperto vide dei segnali di tensione, ma mancava una visione d'insieme. Ancora alla vigilia (marzo 1994) della catastrofe era stata elaborata alla sede della DSA una 'Nota metodologica sul proseguimento del programma di cooperazione nel Ruanda durante la fase di transizione', la quale cercava di riassumere in tre scenari gli sviluppi possibili del Paese. Questa nota descriveva le enormi difficoltà nelle quali si trovava il Paese ed i presupposti da adempiere per ricreare le condizioni normali. Lo scenario più negativo esprime chiaramente la problematica affermando che questo scenario, prolungamento di fatto dell'attuale situazione bloccata rischia di portare, a più o meno breve scadenza, ad una crisi del conflitto, sotto forma o di guerriglia, o di guerra civile generalizzata innescata dalle ripetute provocazioni reciproche.

Come reagì la Svizzera ? Il gruppo di studio ritiene anzitutto che l'informazione sulla situazione nel Ruanda non abbia o abbia insufficientemente raggiunto, al di fuori della DSA, gli interlocutori politici del DFAE. L'ambasciatore a Nairobi ha dichiarato di essere stato insufficientemente informato, non ottenne né da Berna, né dall'ufficio di coordinamento di Kigali - non era però il compito di quest'ultimo - le informazioni corrispondenti. È indicativa l'osservazione di un rappresentante della DSA, secondo il

quale nulla faceva pensare alla fine del 1993 che sarebbe potuto succedere qualcosa in Ruanda, si era molto più preoccupati della situazione in Burundi. Non venne fatta un'offerta di buoni uffici. La Svizzera inoltre non partecipò alle trattative di Arusha. Il gruppo di studio deplora l'astensione politica degli ultimi anni movimentati che visse il Ruanda. La motivazione sembra trovarsi in una, ancora irriconoscibile, politica per l'Africa. L'esempio del Ruanda dà l'impressione che nel mirino della politica svizzera stiano Paesi economicamente forti, e quindi interessanti, mentre i Paesi poveri vengano attribuiti alla DSA. Gli interlocutori del gruppo di lavoro hanno però sempre riconosciuto che la Svizzera non persegue fini politici con la cooperazione allo sviluppo. Tutti considerano che questo la rendesse particolarmente credibile. Proprio questa posizione neutrale, non intaccata da un passato di politica coloniale, e la stima che vi si collega, avrebbero dato la possibilità alla Svizzera di fare di più nei disordini politici degli ultimi anni. La seguente citazione proviene da un ex-ministro degli esteri ruandese: "Si potrebbe deplorare che la Svizzera, Paese neutrale, abbia cooperato senza assumersi responsabilità internazionali. Non ha lasciato fruttificare abbastanza il capitale investito. Avrebbe potuto esercitare sul Ruanda una forte influenza politica, visto che i Ruandesi non avevano nessun sentimento ostile e che la Svizzera forniva un aiuto rilevante senza mire politiche. Avrebbe dovuto seguire meglio gli sviluppi della politica."

La Svizzera non reagì con speciali provvedimenti alla crisi economica e alla carestia. Una specifica assistenza economica sarebbe però stata necessaria in questo momento cruciale. In tal contesto occorre anche notare che non si può parlare in generale di una politica degli scambi con l'estero nei confronti del Ruanda, sebbene il Ruanda fosse un Paese strategico.

Negli ultimi anni la stessa DSA si è vista sommergere dai compiti e dalle missioni per il Ruanda. L'accompagnamento dei progetti in corso era più difficile, perché l'efficienza dei servizi pubblici del Ruanda era molto ridotta dal caos generale. Dal 1990 si passò giustamente a programmi annuali. Inoltre, fino alla sospensione della cooperazione allo sviluppo, non venne più elaborato un nuovo programma per il Ruanda, atteso sin dal 1993. Per i progetti i cui contratti scadevano nel 1993, vennero garantiti crediti supplementari di un anno. L'assemblea della Commissione mista venne aggiornata 'sine die'.

Gli interventi per i diritti dell'uomo presso il governo occupavano gran parte del tempo dell'ufficio di coordinamento. A tal riguardo, era molto attivo il coordinatore di Kigali. Vale la pena menzionare anche in merito la domanda di assistenza da parte del governo del Ruanda per rinforzare lo stato di diritto. La questione, se la Svizzera avesse eventualmente potuto inviare un consigliere per i diritti dell'uomo, venne discussa da parte svizzera, tuttavia non si arrivò a nessun risultato positivo, poiché pare che non fosse stata trovata la persona adatta. Insieme alle organizzazioni internazionali ed agli altri Paesi donatori, anche la Svizzera esercitò pressioni sul regime di Habyarimana per la democrazia, il pluralismo politico e la libertà di stampa. La DSA era convinta che soltanto un vero sistema multipartitico avrebbe risolto le tensioni ed i conflitti attuali. A posteriori è stata fatta la critica e l'autocritica per questa richiesta di democratizzazione nella difficile situazione esistente dal 1990, perché non fece che minare ancor di più la stabilità del Paese. Anche il Rapporto annuale 1994 della DSA parla degli effetti negativi delle condizioni per lo sviluppo. Inoltre la fiducia dei Paesi donatori nel trattato di Arusha contrastava nettamente con lo scetticismo che lo stesso trattato suscitava nei Ruandesi di entrambe le Parti. La DSA non si limitò però soltanto a porre condizioni, ma offrì anche il suo aiuto, sostenendo per esempio le organizzazioni per i diritti dell'uomo e finanziando nel 1992 un seminario per giornalisti.

Dai rapporti e programmi annuali appare che la DSA seppe adattarsi nei suoi lavori pratici in modo flessibile alle nuove esigenze, non limitandosi solamente ai lavori in loco. Divennero sempre più importanti le azioni per rafforzare lo stato di diritto e gli aiuti umanitari, necessari soprattutto per gli sfollati dalle operazioni di guerra. Del totale di 21,4 mio di franchi dell'anno 1992, 5,5 mio di franchi erano destinati agli aiuti umanitari e alla fine del 1993 essi rappresentavano un terzo del totale delle spese.

7.5. La situazione attuale della cooperazione allo sviluppo

Dopo il 6 aprile 1994 la Svizzera sospese le attività di cooperazione allo sviluppo in Ruanda e fino ad ora, con il nuovo governo, non le ha riprese. Il coordinatore per il Ruanda si trova ancora nel Paese e si occupa, con un personale ridotto, degli indispensabili lavori di manutenzione. La Svizzera ha sostituito l'aiuto tecnico con l'aiuto umanitario, circa nello stesso ordine di grandezza. La situazione dei progetti è descritta dettagliatamente al n. 4. Complessivamente, bisogna domandarsi cosa sia rimasto dei più di 30 anni di cooperazione svizzera allo sviluppo con un impegno finanziario di circa 300 mio di franchi.

In linea generale si può dire che è rimasto alla popolazione soprattutto il know-how. La cooperazione svizzera allo sviluppo era soprattutto orientata sull'informazione, la sensibilizzazione, la motivazione e l'istruzione. Questo costituisce la garanzia che molto di quello che è stato seminato, resiste ancora. È un aspetto che anche gli interlocutori hanno sempre particolarmente evidenziato. Dal punto di vista materiale inoltre molto è ancora in buono stato, sebbene i profughi abbiano generalmente preso con sé tutto ciò che era trasportabile. Ma gli edifici, come per esempio la fabbrica di laterizi di Ruliba o la Scuola forestale di Nyamishaba, sono intatti. Imprese cooperative come il Centro Iwacu o le Banche popolari possono riprendere le loro attività. Ma parte del personale è morto o è stato sfollato. Esistono sicuramente ancora parti considerevoli dei lavori infrastrutturali agricoli, come le trincee antierosione e le zone rimboscate. Occorre però essere consapevoli che a volte il tempo gioca a nostro sfavore. Gli edifici vengono usati per uno scopo diverso da quello inizialmente previsto e le cooperative perdono di coesione, se non sono attive per un certo periodo di tempo. La foresta di Nyungwe non potrà essere protetta, se l'anello di rimboschimento non potrà essere completato. E la fabbrica di laterizi di Ruliba fallirà se non potrà riprendere le sue attività.

Per concludere, occorre nuovamente ricordare che il giudizio globale degli interlocutori del gruppo di lavoro sulla cooperazione svizzera allo sviluppo in Ruanda è chiaramente positivo. I 30 anni di cooperazione svizzera hanno fornito un contributo importante per il benessere di una generazione di Ruandesi. Quanto al perché la cooperazione allo sviluppo svizzera, insieme alle cooperazioni di tutti gli altri Paesi e le organizzazioni internazionali non abbiano potuto evitare il genocidio, non trova risposta.

8. Prospettive socio-economiche; sfide per le cooperazioni

Con l'esame delle prospettive socio-economiche del Ruanda non si intende definire il futuro probabile o auspicabile di questo Paese. Un simile tentativo sarebbe vano nel contesto attuale. Al contrario, non è impossibile né inutile individuare i vincoli che le strutture socio-politiche e l'economia fanno pesare sullo sviluppo del Paese oggi, nei prossimi anni e a più lungo termine. Del resto, questi stessi vincoli graveranno su qualsiasi futuro programma di cooperazione.

8.1. Il futuro prossimo

8.1.1. Prospettive socio-politiche

Nel complesso, l'attuale situazione socio-politica del Ruanda è così complessa, spinosa e fragile che il tentativo di delineare prospettive per il futuro risulta del tutto aleatorio. E' comunque illusorio cercare di vedere oltre i prossimi quattro o cinque anni. Questo è d'altronde il termine che si è fissato il governo attuale per ristabilire una situazione normale. Si potrebbe essere tentati di elaborare vari scenari, ma sarebbe estremamente complesso ed esulerebbe dall'ambito di questa relazione. E' preferibile limitarsi a considerare le sfide socio-politiche che dovranno affrontare, nei prossimi anni, la comunità internazionale e in particolare le cooperazioni allo sviluppo. Anche entro questi limiti, le prospettive delineate dal gruppo di studio potrebbero rapidamente rivelarsi errate in seguito agli sviluppi della situazione politica nella regione dei Grandi Laghi.

8.1.1.1. Il contesto istituzionale

Come è stato visto (n.6.1), il potere è dominato da una minoranza Tutsi reduce dalla diaspora.

L'Assemblea nazionale è composta da deputati che, di fatto, sono designati dal governo. Non ha reali poteri. Anche se ufficialmente è considerata provvisoria, è poco probabile che nei prossimi anni sia rinnovata nel rispetto delle regole delle libere elezioni; il FPR perderebbe così il suo potere.

Il governo è anch'esso completamente dominato dal FPR, anche se alcuni ministri sono vicini ad altri partiti. Questa radicalizzazione sarà senza dubbio mantenuta, almeno per qualche tempo.

Il potere giudiziario è praticamente inesistente.

Di fatto, siamo in presenza di un potere totalitario. Chi governa è il FPR con l'appoggio dell'esercito, che mantiene il Paese sotto stretto controllo. E' vero che di fronte al caos che regnava nel Paese nell'estate del 1994, davanti alla mancanza quasi totale di quadri civili, le nuove autorità non avevano praticamente alternativa.

Tale situazione perdurerà verosimilmente nei prossimi anni. Per il momento, dal governo non viene alcun segno di apertura. Sembra non avere alcuna linea politica, se non quella di assicurare la propria permanenza al potere.

Eppure, non è impossibile che le autorità giungano ad ammettere che il Paese ha bisogno di una politica più aperta. Certo, nei prossimi anni non ci sarà evoluzione in senso democratico: non si può tuttavia escludere che il governo si doti di una politica e demandi la gestione del Paese ai quadri civili. Ha già compiuto alcuni passi in questa direzione istituendo le funzioni di prefetto e borgomastro. D'altra parte, potrebbe ritenere conveniente indebolire gli oppositori estremisti aprendo lui stesso un dialogo costruttivo con oppositori moderati e lungimiranti; il gruppo di studio ne ha incontrati molti, sia all'interno che all'esterno del Paese. Infine, potrebbe considerare buona politica il basarsi maggiormente sulle istituzioni sociali esistenti e su altri organismi di base, come quelli creati dalle donne. Una tale politica permetterebbe al governo di alleviare la diffidenza e i timori della popolazione. Potrebbe così dare il via, se non alla riconciliazione nazionale, almeno ad un'organizzazione che permetterebbe la vita e le attività normali.

8.1.1.2. La popolazione

a) Demografia

La popolazione è stata fortemente ridotta dai massacri e dalle fughe in massa all'estero, fenomeno che è stato in parte compensato dal ritorno di ex profughi tutsi.

Molti problemi demografici permangono.

Nessun elemento indica che il tasso di natalità diminuirà a breve termine. Se per mancanza di pianificazione familiare l'attuale tasso del 3% sarà mantenuto, la sovrappopolazione non tarderà a manifestarsi nuovamente con le sue conseguenze come la sotto-occupazione e le carestie endemiche. E' vero che la ricerca di terre sarà facilitata dal fatto che alcune regioni sono oggi quasi deserte. Ma la popolazione urbana rischia di aumentare troppo rapidamente, dato che gli ex profughi tendono a stabilirsi soprattutto nelle aree urbane.

D'altro canto, la composizione della popolazione è e rimarrà a lungo squilibrata:

- benché i massacri non abbiano risparmiato né le donne né i bambini, le principali vittime sono state gli uomini. Si valuta attualmente che circa nei due terzi dei nuclei familiari il capofamiglia è una donna, cui spetta assumere la gestione dell'impresa familiare. In queste nuove circostanze le donne si scontrano contro un grave ostacolo: la legge e la tradizione ruandese che negano loro il diritto alla successione ed alla proprietà immobiliare. Sarebbe opportuno che la comunità internazionale sostenesse le autorità ruandesi nell'emendamento della legge su questo punto.

- Inoltre, la piramide dell'età indica un marcato restringimento fra quindici e quarant'anni. Da questo risulterà un deficit non solo nella produzione alimentare, ma anche per molte altre attività, come l'insegnamento.
- Infine la demografia rischia di essere influenzata ugualmente dalle malattie, in particolare da epidemie come l'aids di cui si ignora oggi la reale diffusione.

b) Le strutture sociali

Malgrado i massacri, le fughe e le distruzioni, molte strutture sociali non ufficiali sono ancora presenti.

Il Centro Iwacu aveva censito diverse migliaia di cooperative attive nei settori più vari. Molte sono sopravvissute e sono ancora oggi centri di solidarietà. Lo stesso vale per altre organizzazioni più tradizionali come le tontine. Inoltre, il senso della responsabilità reciproca si esercita spesso in modo spontaneo. Molte famiglie hanno accolto orfani; il gruppo di studio ha potuto constatarlo visitando un piccolo centro nella provincia di Kibuye.

A questo proposito, le organizzazioni di donne svolgono un ruolo particolarmente importante. Benché la loro diffusione sia ancora abbastanza scarsa, contribuiranno alla ricostruzione della società ruandese. Le donne sono portatrici del futuro del Paese. Il gruppo di studio ne ha incontrate molte ed è stato impressionato dal loro coraggio, dalla loro intraprendenza e dal loro buonsenso.

Tutte queste manifestazioni di solidarietà costituiscono allo stesso tempo una „terapia di prossimità“, che potrebbe recare sollievo alla popolazione traumatizzata e ristabilire almeno una coabitazione fiduciosa e pacifica. Una adeguata politica del governo in tal senso darebbe un cospicuo contributo.

8.1.1.3. La giustizia

La giustizia, che peraltro non è mai funzionata bene in Ruanda, si trova attualmente in una situazione particolarmente grave. Si può dire che - ad eccezione del Tribunale penale internazionale di Arusha - la giustizia è praticamente inesistente.

Come è stato già esposto (n. 6.1.4) più di 55 000 persone sono state arrestate, soprattutto dall'esercito; dovranno essere sottoposte ad inchiesta giudiziaria poi giudicate. Inoltre, sorgeranno innumerevoli conflitti nel caso in cui i profughi ritornassero e volessero recuperare i loro beni. Ciononostante, nessun provvedimento è stato preso per ristabilire un sistema giudiziario in grado di farsi realmente carico di questi compiti. Con l'aiuto del PNUS, la comunità internazionale si è impegnata ad instaurare una certa amministrazione della giustizia. Ma quello che è riuscita a realizzare fino ad ora - malgrado i suoi meriti - è minimo rispetto ai bisogni. Inoltre, non può fare affidamento sull'appoggio delle autorità ruandesi, che rifiutano come già è stato detto (n. 6.1.4) il ricorso a giudici stranieri.

Quanto ai conflitti sulla proprietà, si potrebbe ipotizzare il ritorno alla giustizia tradizionale, ma questa non si presta a giudicare in merito a questioni penali, di sicuro le più importanti e senza dubbio anche le più numerose. D'altro canto, pare impossibile creare in pochi anni un sistema giudiziario e un'avvocatura capaci di

assolvere questa funzione. Infine, la possibilità che le autorità decretino un'amnistia, anche parziale, è per il momento da escludere.

Dobbiamo quindi riconoscere che la giustizia resterà molto problematica nei prossimi anni, il che contribuirà a mantenere vive le tensioni in seno alla popolazione e ostacolerà il funzionamento dell'economia.

Questo naturalmente non significa che la comunità internazionale debba rassegnarsi. Al contrario, è necessario che moltiplichi i suoi sforzi per ristabilire la giustizia, anche se nell'immediato non si può contare su alcun miglioramento importante.

8.1.1.4. I profughi

Il governo dichiara di incitare i profughi a rientrare nel Paese, quando non hanno nulla da rimproverarsi. Ma attualmente, non dà loro alcuna garanzia reale che possa rassicurarli sul funzionamento della giustizia - in particolare sulla presunzione d'innocenza - e sul rispetto dei diritti fondamentali, come il diritto alla vita, all'integrità fisica, alla libertà personale e alla proprietà. Temono, qualora rientrassero, di essere accusati di genocidio e imprigionati anche se innocenti. Rischiano inoltre di non poter recuperare i loro beni. Inoltre, in alcuni campi, sono impauriti dai discorsi di ex dirigenti che amplificano nella percezione comune i rischi del rientro. Per il governo infine, il rientro dei profughi comporterebbe l'indebolimento della sua base politica.

Se la situazione rimanesse bloccata come è ora, questi due milioni di profughi ai confini del Paese saranno una fonte di grave instabilità per il Ruanda. Sicuramente non avranno i mezzi per invadere il Paese come lo ha fatto l'APR nel 1990, ma potrebbero compiere delle incursioni armate sempre più frequenti e in profondità e forse instaurarvi una forma di guerriglia. Inoltre, la loro assenza avrà ricadute sull'economia del Ruanda e continueranno ad assorbire risorse immense sotto forma di aiuti umanitari, che non potranno così essere devolute alla cooperazione allo sviluppo.

Certamente si tratta di ipotesi e non di certezze. Si potrebbe supporre - e anche sperare - che la comunità internazionale organizzi il rientro dei profughi con l'appoggio del governo, affinché possano ritrovare le loro colline e recuperare i propri beni. Ad esempio, le autorità potrebbero redigere e pubblicare le liste degli indiziati ricercati garantendo l'impunità a quelli che non vi figurano.

8.1.1.5. Il contesto internazionale

Il destino del Ruanda è legato a quello della regione dei Grandi Laghi, che ha vissuto un nuovo anno di violenze e di conflitti di confine.

Nell'ambito del suo mandato, il gruppo di studio non può studiare l'insieme di questi problemi. Ci preme comunque ricordare che il Burundi, che presenta molte analogie con il Ruanda è - secondo il parere di numerosi osservatori - ai bordi

dell'abisso. Se in Burundi la situazione precipita il conflitto rischia con ogni probabilità di estendersi in Ruanda o quantomeno di influenzare la situazione di questo Paese. Si tratta di un ulteriore fattore d'incertezza per il futuro del Ruanda.

8.1.2. Prospettive economiche

Sin dall'inizio del 1995, la popolazione di Kigali ha ritrovato gli stessi livelli del 1994 e le attività economiche non sono trascurabili. Le attività nelle altre città sembrano molto più scarse. Nelle campagne, vaste regioni soprattutto nel sud-ovest, sono praticamente spopolate e in tutto il Paese sembra dilagare il ritorno all'economia di sopravvivenza. Gli apporti da parte d'istituzioni internazionali (MINUAR, ONG), il rientro dei capitali degli ex profughi e soprattutto l'aiuto finanziario ottenuto dai partner esterni sono fonte di valuta, di reddito e di introiti pubblici. Hanno permesso di ristabilire un certo flusso di scambi e di attività a Kigali grazie al ripristino delle infrastrutture ad opera delle cooperazioni internazionali. La produzione di elettricità è pari alla metà del livello ante-guerra. Ciononostante, la totalità del Paese vive praticamente di aiuti umanitari.

Degli aiuti promessi nel corso delle tavole rotonde tenutesi a metà settembre 1995, 252 mio di dollari sono già stati versati. Se i contributi esteri continueranno ad affluire allo stesso ritmo, si raggiungerà la cifra di 300-350 mio di dollari nel 1995. Le entrate in valuta di quest'anno saranno le più alte mai registrate dal Paese, malgrado il basso livello delle esportazioni. Data l'importanza degli impegni assunti, l'attività economica potrà essere sostenuta con l'aiuto esterno per qualche tempo ancora. Tuttavia, questa situazione non può essere altro che transitoria. In futuro, i fattori determinanti saranno:

- la ricostruzione del tessuto socio-economico, lenta a causa di ostacoli giuridico-politici; sembra d'altronde che l'urgenza della ricostruzione del tessuto socio-politico non sia avvertita essendo mascherata da una temporanea prosperità visibile a Kigali,
- il ritmo della ripresa delle esportazioni del Paese.

Nei prossimi tre-cinque anni, non si possono certo immaginare esportazioni diverse da quelle in cui il Paese si è specializzato in passato. Le esportazioni di té sono compromesse nelle regioni in cui le piante non sono state potate da troppo tempo. Nel 1995, cinque delle dieci piantagioni sono operanti (con una produzione uguale a un terzo del normale). Quanto al caffè, il recupero della produttività richiederà anche in questo caso alcuni anni, benché sia possibile ottenere raccolti più rapidamente a condizione che:

- le colline non siano spopolate (la popolazione rurale é calata di più di due mio)
- il livello di vita degli agricoltori sia sufficientemente alto e la situazione monetaria sufficientemente stabile perché i bisogni di sopravvivenza non prevalgano sulla produzione per il mercato.

Nel 1994/95, le esportazioni di caffè erano di 1980 tonnellate (27 300 tonnellate nel 93/94 e 39 000 tonnellate nel 1992/93). Nel 1995/96, il raccolto previsto sarà di

20 000 tonnellate, ma la qualità rischia di essere scarsa per mancanza di cure. Nel 1995, il raccolto di tè previsto è di 6000 tonnellate, ossia il 45% del livello raggiunto prima della guerra.

La ripresa delle esportazioni e della produzione alimentare per la città dipendono in larga misura dal ritorno degli attuali profughi, poiché gli ex profughi già rientrati nel Paese si sono stabiliti di preferenza in città e non nelle campagne. La rapida ripresa della produzione agricola è una condizione essenziale per il mantenimento dell'economia urbana. La produzione alimentare del 1995 è stimata al 60% delle quantità prodotte negli anni 1989-93 (80% per la banana).

Nell'industria, su sessanta imprese oggetto di una ricerca, ventinove funzionano al 75%. L'occupazione raggiunge solo il 30-40% del livello prima della guerra.

Il tasso d'inflazione e di deprezzamento della moneta (50% da aprile 94 a settembre 95) possono essere segnali premonitori di crisi. Il prodotto nazionale è diminuito del 30% dal 1989 al 1993 e del 50% dal 1993 al 1994; nel 1995 sembra non essere aumentato. Il deficit della bilancia dei pagamenti per il 1995 è stimato a 32 mio di dollari malgrado gli aiuti esterni, e la cifra sarà con ogni probabilità superata. Se la crisi incipiente diventa grave, il ripiego all'autosussistenza si confermerà e Kigali rischia il collasso delle attività.

Nel complesso, regna un generale clima di attesa; alcuni ex profughi rientrati in Ruanda sono già ripartiti; molti altri mantengono un piede all'esterno; quelli che restano sono spesso costretti a farlo per la difficile situazione in Burundi e nello Zaire; eppure, alcuni sono fortemente motivati a favore della ripresa del Paese.

Il riassetto delle infrastrutture necessarie non pone più gravi problemi, ma gli aiuti alla ricostruzione sono in larga misura concentrati a Kigali. La ripresa delle produzioni è condizionata da:

- livello generale di attività,
- sicurezza giuridica (garanzia della proprietà), sicurezza delle transazioni,
- sicurezza personale,
- qualità dei servizi e dell'amministrazione pubblica, in particolare nella gestione dell'economia.

Quanto alle attività dello Stato, che soffrono oggi per la mancanza di entrate e l'insufficienza di quadri nonchè per il peso dell'esercito, diverranno sempre più carenti se la ricostruzione del tessuto socio-economico non sarà dovutamente considerata come priorità. Le entrate previste per il 1995 sono di 19,4 miliardi di FRW e le spese di 35,7 miliardi escluso il servizio del debito che ammonta a 10,4 miliardi; il numero di funzionari della pubblica amministrazione è 22 000 contro 48 000 prima del 1990 e quello dei militari è 50 000 contro 7 000 prima del 1990. Malgrado l'aiuto esterno, il ritardo nei pagamenti si accumula persino per i militari.

La capacità dello Stato di mettere in atto una collaborazione con partner esterni resta tecnicamente insufficiente e diventa politicamente problematica nella misura in cui il divario fra popolazione e dirigenti si allarga e la mancanza di soluzioni politiche suscita il timore di un intervento militare.

8.1.3. Sfide per le cooperazioni

Dieci o venti anni fa, il Ruanda appariva come il Paese in cui la cornice istituzionale e lo sviluppo generale di tutta l'economia erano più favorevoli alla cooperazione. Oggi, è uno dei Paesi più problematici:

a) Grandi sforzi sono stati fatti dalle cooperazioni per far sì che alcune istituzioni e servizi pubblici funzionassero. Le azioni intraprese a favore dell'infrastruttura sono state bene accolte, ma le altre? Tutte le proposte fatte in vista del riassetto della giustizia penale e civile non sembrano essere apprezzate. Altre contribuzioni sono compromesse dall'ambiente politico (vedi la direzione del progetto: foresta di Nyungwe).

b) Per ristabilire un certo equilibrio sociale o addirittura socio-politico, pare urgente sostenere le popolazioni rurali nelle loro attività economiche, la loro organizzazione, le loro iniziative e facilitare il ritorno alle loro colline a quelli che si accalcano senza poter garantire la propria sopravvivenza.

c) Per rilanciare l'attività economica, potrebbe essere illusorio basarsi sulla prosperità passeggera di Kigali (il tentativo di riapertura di Ruliba lo dimostra, n. 4.2.8.1.). L'artigianato vicino all'agricoltura, che ha ricevuto scarso appoggio nei decenni di crescita, sembra essere il campo più propizio per un intervento a favore della ristrutturazione di circuiti economici validi.

d) Il livello delle esportazioni previste e l'inevitabile lentezza del processo di rilancio dei progetti di sviluppo nello specifico contesto socio-economico e istituzionale non garantiranno i flussi necessari al funzionamento dell'economia urbana e al finanziamento del bilancio dello Stato. Quali progetti, quale appoggio alle finanze pubbliche dopo che l'embargo sulle armi è stato tolto di recente? All'origine del massiccio appoggio finanziario da parte di Paesi stranieri sembrano esserci interessi strategici e/o il timore di una catastrofe. Non sarebbe preferibile una politica comune a tutti i partner stranieri?

e) I progetti di sviluppo come essi vengono generalmente concepiti presuppongono una certa base sociale, economica e giuridica, che in questo caso è palesemente carente. Un interlocutore ruandese ha detto al gruppo di studio: "E' necessario prima ridare fiducia alle popolazioni". Come contribuire a questa ricostruzione del tessuto sociale?

f) La sfida precedente è aggravata dai terribili traumi psichici di cui è vittima la quasi totalità della popolazione. Come contribuire ad alleviarli dopo che questa tragedia ha risvegliato nella coscienza collettiva dei demoni e timori atavici profondamente radicati?

g) Dopo lo sterminio o l'allontanamento dalle responsabilità delle popolazioni maschili, la popolazione femminile dà prova di un dinamismo notevole organizzando le proprie associazioni, a volte su vasta scala e in modo ben strutturato. Le donne dimostrano di avere un notevole potenziale nel dare appoggio alle popolazioni in questo doloroso periodo; eppure, le cooperazioni non si sono affatto impegnate al loro fianco.

h) E' urgente salvaguardare e ristabilire un certo ordine istituzionale per evitare il caos, aggravato dalla presenza di 50 000 militari disseminati nelle campagne e dalle pressioni al confine. Ma non solo la classe politica è avulsa dalla popolazione, ma il potere sta addirittura passando fra le mani di un gruppo ristretto vicino all'esercito, mentre l'equilibrio politico proclamato un anno fa diventa illusorio. Quale ordine istituzionale promuovere, e come?

i) Come favorire una sorta di "pluralismo basato sul consenso", come suggeriva un interlocutore ruandese? Come ricostruire partendo dalle basi sociali la legittimità di un potere politico? O come procedere se è assente?

j) E' spesso stata sollevata la questione relativa alla possibilità di lavorare nei Paesi in cui le cooperazioni non potevano sostenere un potere politico totalitario o in conflitto. La risposta è stata: agire a favore del popolo senza appoggiare il governo. Gli interventi possibili in quest'ottica sono soprattutto interventi d'emergenza; i progetti di maggiore respiro si scontrano con la carenza dei servizi dello Stato.

8.2. Prospettive a lungo termine

Per trattare le prospettive più a lungo termine è indispensabile far riferimento ai dati più fondamentali del Paese, al di là della sua congiuntura economica o politica. Data l'attuale situazione di crisi, ci baseremo sulla situazione precedente per individuare i fattori che a lungo termine condizionano lo sviluppo del Paese e il ruolo delle cooperazioni. I fattori tecnico-economici essendo più costanti di quelli socio-politici, che fra qualche anno potrebbero essere del tutto diversi da quello che sono oggi, saranno i primi a fornire la base principale da cui trarremo le prospettive più a lungo termine.

8.2.1 Gli ostacoli

Se l'ordine politico e sociale fosse ristabilito e se non esistessero ostacoli congiunturali allo sviluppo, quali sarebbero le prospettive dell'economia ruandese? Nel 1976, la Banca mondiale s'interrogava già sulle prospettive future di questo Paese, scrivendo: "Lo sviluppo futuro del Ruanda ha poche alternative, ammettendo che ne abbia". Gli ostacoli sono oggi più importanti che in passato. Il problema non è tanto di scegliere fra diversi orientamenti di sviluppo, quanto di trovarne uno che sia praticabile".

Primo dato: la popolazione ruandese, che conta circa sette mio di persone con un alto tasso di crescita demografica, vive in uno spazio geografico limitato. La regione dei Grandi Laghi comprende una ventina di mio di abitanti ed è circondata da vaste zone di foreste o di savana molto poco popolate; il primo porto si trova a 1750 km dal Ruanda.

Secondo dato: la piena occupazione di questa popolazione presuppone un tessuto socio-economico ben diverso da quello del passato (la sotto-occupazione era pari al 30%) e una proporzione di quadri molto più elevata.

Terzo dato: l'utilizzo delle terre è stato spinto al limite estremo. I problemi di erosione e di calo della produttività sono gravi, ma un massiccio intervento d'innovazione tecnica permetterebbe di aumentare la produzione agricola del 50%, fino a un massimo del 100%. Ciò presuppone non solo la ricerca e divulgazione delle tecniche, l'uso di sementi selezionate, ecc. ma anche la trasformazione delle strutture socio-economiche: localizzazione delle colture nelle regioni più favorevoli (in particolare per la banana), produzione per la vendita e l'acquisto di cibo, dimensioni appropriate delle aziende agricole, ecc..

Quarto dato: la lontananza del mercato mondiale può essere chiaramente espressa con un dato: il trasporto di una tonnellata verso la costa (o in senso inverso) costa 300 dollari. Questo esclude numerose attività che richiedono esportazioni o importazioni di merci di peso elevato. Inoltre, la manutenzione delle attrezzature è difficile e onerosa. Questo esclude una forte integrazione all'economia mondiale del tipo praticato da alcuni Paesi asiatici, nonché il tipo di industrializzazione da questi adottato. Anche se alcune produzioni sarebbero in grado di sopportare un simile sovraccosto, in una economia mondiale che si liberalizza, come sperare che le suddette produzioni non si localizzino di preferenza altrove?

Quinto dato: il modello di funzionamento dell'economia sviluppato dal 1962 al 1989 ha subito meno contraccolpi negativi in seguito alla mondializzazione dell'economia rispetto ad altre regioni dell'Africa. In effetti, la distanza dal mare e l'instaurarsi di una economia prettamente agricola hanno permesso la creazione di una rete di attività urbane e industriali valorizzando le complementarità locali: i flussi interni non rischiano costantemente di essere bloccati dalle importazioni più concorrenziali anche senza l'uso ricorrente alle tecnologie di punta. Ciò nonostante, il margine dello sviluppo basato su questo modello è molto scarso.

Sesto dato: con le tecnologie attuali, il modello di funzionamento citato al punto precedente resta relativamente imperfetto e inefficiente se i circuiti economici locali non sono integrati all'interno della regione dei Grandi Laghi (sia dal punto di vista della ricerca e della divulgazione di tecniche agricole che degli scambi intersettoriali, dei servizi alla produzione e dei mercati del consumo). D'altra parte, anche sul piano socio-politico, la stabilità nella regione non può essere cercata Paese per Paese. Le solidarietà e interdipendenze sono oggi troppo forti per non rendere inevitabile l'approccio regionale.

Settimo dato: il modello di funzionamento citato nei due punti precedenti garantisce solo livelli di reddito e d'industrializzazione relativamente bassi. Per raggiungere un livello più alto è sufficiente - come lascia intendere il programma di adeguamento delle strutture - risanare la situazione "macro-economica" e aumentare l'efficienza del settore delle esportazioni, in particolare attraverso la liberalizzazione? O è necessario qualcosa di più? Le esportazioni svolgeranno un ruolo motore; una certa diversificazione è possibile a livello di risorse, ma le forze del mercato saranno sufficienti? Sempre più, su scala mondiale, più dei vantaggi naturali - peraltro relativi - contano i fattori esterni, cioè il contesto economico costituito da attività complementari e parallele, i servizi alla produzione, l'approvvigionamento, il mercato del lavoro, il contesto giuridico, la cultura industriale, ecc.. In altre parole, è necessario che si formi un polo in un certo settore affinché i canali o le reti di attività possano svilupparsi. Nei Paesi industrializzati, i poteri pubblici s'impegnano

attivamente per la creazione di questi poli. Non pare possibile che il Ruanda possa superare il livello d'industrializzazione precedentemente acquisito senza adottare una politica in tal senso.

Ottavo dato: se è vero che il Ruanda ha avuto una densità demografica molto elevata, è vero anche che oggi questo Paese si ritrova con una popolazione decimata dalla guerra e dai massacri e rischia di dover affrontare in futuro le conseguenze devastanti dell'aids. L'attuale diffusione della sieropositività, aggravata dalle violenze e dagli spostamenti delle popolazioni, suscita giustificati timori in merito ad un problema sociale e demografico di cui si ignora ancora l'ampiezza.

8.2.2. Sfide per le cooperazioni

La cooperazione esterna può essere impostata per il lungo termine basandosi sui dati di fatto menzionati al n. precedente. Ne scaturiscono alcuni principi guida:

a) Per superare il livello di sviluppo raggiunto prima della guerra, le azioni sporadiche a favore dell'uno o dell'altro settore non possono avere che effetti limitati, che rischiano di raggiungere il loro massimo spiegamento senza innestare una dinamica generale.

b) Dato il peso degli ostacoli presenti, solo una azione ben coordinata mirante a fare emergere nuove opportunità sulla base degli elementi esterni individuati nei settori specifici permette di costruire una economia urbana valida e di modernizzare l'agricoltura.

c) Gli aiuti alle popolazioni più bisognose hanno effetti palliativi e correttivi importanti; permettono di lottare contro l'emarginazione che deriva oggi dalla crescita, tuttavia nel futuro contesto ipotizzato non contribuiscono a rendere possibile la crescita. La crescita oltre il livello raggiunto prima della guerra richiede ristrutturazioni sociali e fa emergere disparità che è opportuno gestire al meglio. Certamente, la prospettiva di aiutare i gruppi più dinamici affinché creino nuove opportunità per i gruppi sfavoriti solleva un problema etico, soprattutto quando i primi si arricchiscono tanto con il loro affarismo quanto grazie alla produzione.

d) Il perseguire l'auto-sostentamento alimentare, che anche nel quarto piano costituiva il primo obiettivo, non può che condurre a un vicolo cieco se si procede in modo troppo diretto: non basta produrre più cibo, ciò che importa è cambiare le strutture socio-economiche.

e) Per assicurare la necessaria complementarità fra agricoltura e industria, la produzione manifatturiera artigianale può svolgere un ruolo maggiore delle imprese industriali in attesa di aver raggiunto un livello importante di modernizzazione dell'agricoltura.

f) In Africa, la Banca mondiale e l'ideologia predominante, ampiamente condivisa dalle istanze decisionali politiche ed economiche dei Paesi occidentali, tendono ad imporre un nuovo approccio allo sviluppo basato

- sul liberalismo,
- sull'integrazione nell'economia mondiale,
- sul ritiro dello Stato da qualsiasi attività economica.

Durante la precedente fase di crescita, la Banca mondiale imponeva dei piani di sviluppo e la creazione di imprese parastatali. Oggi, il ruolo dello Stato viene ridotto all'infrastruttura e il suo intervento alla creazione di condizioni propizie alle attività. La Banca mondiale conta sull'iniziativa privata per assicurare lo sviluppo della produzione. Le cooperazioni bilaterali hanno responsabilità maggiori nel sostenere il settore produttivo piuttosto che nell'ambito istituzionale e nei servizi pubblici.

g) Grazie agli aiuti di cui è stato beneficiario, il Ruanda ha una buona dotazione d'infrastrutture, soprattutto in proporzione allo scarso sviluppo della produzione. Questo squilibrio grava sull'economia nella stessa misura in cui crea condizioni favorevoli. Motivo di più per far convergere gli aiuti bilaterali verso innovazioni coordinate nel settore della produzione.

Considerando i vincoli di base che gravano sull'economia ruandese, la sua integrazione nell'economia mondiale come previsto dal programma di adattamento strutturale rischia di avere come esito:

- un settore delle esportazioni limitato che, vista l'estensione delle culture industriali in Asia, non produrrà più i surplus che hanno fatto funzionare l'economia in passato,
- un'economia rurale volta quasi esclusivamente all'auto-sostentamento e
- un'economia urbana molto modesta, protetta dalla distanza dal mare.

Questo stato di cose rischia di durare. Solo un coordinamento mirato fra cooperazioni permetterà di uscirne. Ma per questo, potrebbe essere necessario che le cooperazioni adottino nuove modalità di funzionamento, ad esempio:

- sostenere la produzione, in particolare le nuove produzioni per l'esportazione, piuttosto che le infrastrutture,
- perseguire l'obiettivo in collaborazione con il settore privato piuttosto che con lo Stato,
- coinvolgere il settore privato estero e contribuire alla creazione di legami,
- mirare alla creazione di reti, di poli di attività piuttosto che a specifiche produzioni,
- sostenere le attività che creano flussi di scambi, sia fra settori che verso i Paesi esteri, piuttosto che le attività di auto-sostentamento,
- operare a livello regionale (i Grandi Laghi) piuttosto che nazionale, evitando però che le azioni intraprese dipendano da accordi stipulati fra Stati,

- per aggirare l'ostacolo della rigidità delle strutture, coordinare gli sforzi non solo per evitare il varo di progetti concorrenti, come in passato, ma ricercando la complementarità delle azioni intraprese.

Poiché la trasformazione delle strutture socio-economiche può avvenire solo in un contesto istituzionale favorevole, è importante che le cooperazioni estere non traggano vantaggio dalla dipendenza da loro che deriva dalla debolezza dei governi, ma contribuiscano invece a rafforzare le strutture socio-politiche di base e ad instaurare una sicurezza giuridica.

9. Suggerimenti per il futuro

9.1. Cooperazione con il Ruanda

9.1.1. Situazione odierna

A un anno e mezzo dall'inizio del massacro, il Ruanda si trova in una situazione estremamente difficile, ampiamente descritta nel capitolo precedente. Nessuna soluzione delle questioni più urgenti è in vista. Quello che può essere detto del Paese in generale vale anche per il governo. I servizi pubblici funzionano in modo rudimentale. Molti settori della politica si trovano in gravi condizioni. Il governo di minoranza a Kigali non può appoggiarsi su alcuna base politica solida. Per questo motivo, il sopravvento dei militari sui politici ha assunto nel corso dell'anno passato una connotazione sempre più chiara. La riconciliazione e la ricostruzione non sono più argomenti all'ordine del giorno. La democratizzazione, di fatto, non è mai stata considerata un obiettivo da ricercare. La minoranza tutsi attualmente al governo non è forse in condizioni di estrema insicurezza? Ma qualsiasi sistema politico è tenuto a garantire alla minoranza tutsi la sicurezza individuale e collettiva. La situazione politica appare oggi praticamente disperata, e la libertà d'azione del governo fortemente limitata. E' altamente improbabile che la situazione possa cambiare radicalmente nei prossimi anni, gli esperti parlano di cinque anni.

La questione del proseguimento della cooperazione allo sviluppo svizzera in Ruanda deve essere vista in quest'ottica. Il gruppo di studio ha riassunto le sue considerazioni sulla questione in alcuni punti ampiamente condivisi anche dai partner nel corso delle discussioni in merito. Quanto il gruppo di lavoro esporrà in seguito sono riflessioni e raccomandazioni. Se esistessero formule risolutive semplici sarebbero già state avanzate nel frattempo.

9.1.2. Prospettive e opzioni

a) In questa fase, ritirarsi dal Ruanda è fuori discussione. Con il passaggio dalla cooperazione allo sviluppo agli aiuti umanitari, la DSA ha già preso posizione. La permanenza nel Paese rappresenta un aiuto e sostegno reale alla popolazione traumatizzata e spaventata. Dopo più di trent'anni di stretta collaborazione con questa popolazione, questa è una considerazione preponderante. Inoltre, sarebbe incomprensibile per l'opinione pubblica mondiale che la Svizzera - nota per il suo impegno umanitario - abbandoni un Paese che versa in condizioni drammatiche. Gli altri Paesi donatori hanno deciso di non ritirarsi; anche la Svizzera deve imparare a superare le proprie delusioni. Pertanto, è necessario garantire la nostra presenza. Solo rimanendo nel Paese si potrà esercitare la migliore influenza per il suo sviluppo.

Se la Svizzera ha intenzione di portare avanti una cooperazione a lungo termine con il Ruanda, lasciare il Paese ora sarebbe un errore. Considerando che le necessità sono aumentate, gli aiuti finanziari dovrebbero mantenersi almeno sui livelli attuali.

b) Attualmente, la Svizzera ha sospeso la cooperazione allo sviluppo e trasferito il suo intervento nel campo degli aiuti umanitari. A questo proposito, va detto che non esiste una netta distinzione fra la cooperazione allo sviluppo e gli aiuti umanitari. In altre parole: a un Paese in una situazione di grave emergenza, possono essere attribuiti progetti di aiuti umanitari che potrebbero anche essere definiti progetti di cooperazione allo sviluppo. In quest'ottica, nel corso dell'anno passato sono stati appoggiati diversi progetti, ad esempio il contributo al PNUS per il miglioramento delle condizioni all'interno delle carceri, il contributo alla ONG "Réseau des citoyens" per la formazione di ispettori di polizia giudiziaria o il finanziamento di un seminario del Ministero dell'informazione sul tema della riconciliazione nazionale. Va inoltre ricordato il contributo alle attività del CICR in Ruanda. Questi provvedimenti rientrano nel flessibile campo degli aiuti umanitari.

c) Esiste il problema di decidere per grandi linee quale atteggiamento deve assumere la Svizzera nei suoi rapporti con il governo. La cooperazione allo sviluppo può espletare efficacemente la sua funzione in condizioni relativamente stabili. Queste condizioni non sono assolutamente presenti nella situazione attuale. L'elaborazione di un nuovo programma per diversi Paesi - l'ultimo risale al 1987 - è per il momento da escludere; inoltre, già al tempo del vecchio regime era stata differita di due anni. Anche il rinnovo generale degli accordi giunti a termine non rientra nel dibattito. In compenso si potrebbe pensare ad accordi sporadici nel campo della cooperazione allo sviluppo, purché si tratti di progetti di aiuto diretto alla popolazione che non siano ostacolati dal governo.

Sarà importante seguire da vicino l'orientamento futuro della politica in Ruanda. Anche se per il momento si formulano pesanti riserve nei confronti di questa politica, soprattutto dovute al fatto che i segnali di apertura nei confronti della riconciliazione e della ricostruzione sono meno visibili che all'inizio dell'anno scorso, non si può tuttavia escludere che il governo in un futuro prossimo affronti con maggiore determinazione i problemi più urgenti del Paese. Questo sarebbe già un inizio promettente nella direzione del buon governo (good governance), meritevole di considerazione e adeguato sostegno. Non ci si può aspettare dal governo attuale che compia reali sforzi in vista di una democratizzazione. Ricordiamo la pressione che esercitarono i Paesi donatori nei confronti del governo Habyarimana, già incalzato da diverse parti; retrospettivamente si deve riconoscere che gli effetti non sono stati positivi. Al contrario, la presenza dei Paesi donatori e delle organizzazioni internazionali dovrebbe contribuire a far sì che la popolazione possa vivere nel Paese in condizioni più sicure e al riparo da arbitrari soprusi. Gli interventi volti al ripristino dei diritti dell'uomo - anche da parte della Svizzera - sono irrinunciabili.

d) In generale, occorre tener presente che senza l'aiuto esterno il Ruanda non può sopravvivere. Il fattore determinante nel decidere se la cooperazione allo sviluppo deve proseguire è il beneficio che può trarne la popolazione. Gli interventi del DSA sono stati rivolti alla base, e i progetti sostenuti nel loro orientamento generale erano direttamente finalizzati alla popolazione. Gli accordi sono stati presi con il governo, ma i vantaggi ricadevano sulla popolazione. L'impostazione di progetti concepiti in

funzione delle esigenze della base ha subito una svolta determinante già negli ultimi anni del governo Habyarimana, con il Programma nazionale 1987. Questo costituisce la giusta premessa per analizzare il complesso dei progetti ancora operanti nell'ottica del contributo che danno oggi alla popolazione bisognosa, ad esempio le Banche popolari, la fabbrica di laterizi di Ruliba o le molteplici attività nella provincia di Kibuye. Se il governo è disposto a non infrapporre ostacoli e se ci si accerta che la Svizzera possa esercitare la sua influenza in vista di una direzione corretta, il gruppo di lavoro ritiene che nulla dovrebbe ostacolare il proseguimento di questi progetti. In effetti, i benefici portati da questi progetti sono indipendenti dal governo. Ad esempio la conservazione della foresta vergine di Nyungwe non ha nulla a che fare con l'appoggiare il regime attuale, ma è vantaggiosa in senso lato per il futuro del Paese. La cooperazione allo sviluppo svizzera, nel corso degli anni ha opportunamente promosso il concetto cooperativo, e negli ultimi anni ha adottato un orientamento rivolto alla società civile, al privato ed ai suoi raggruppamenti. Stimolando queste attività si contribuisce alla ripresa della vita di comunità in questo Paese traumatizzato. D'altronde, il governo segue con qualche riserva questa ripresa; ma in assenza di divieto esplicito, che peraltro non potrebbe essere giustificato in modo plausibile, la Svizzera dovrebbe portare avanti il suo impegno. Dato che, come è stato detto nei capitoli precedenti, i progetti svizzeri sono rimasti sino ad oggi in generale intatti e che la loro ripresa è dunque possibile, non dovrebbero essere abbandonati. Anche secondo il giudizio dei nostri interlocutori, i progetti svizzeri non sono compromessi da stretti legami con il governo Habyarimana. Se per la ripresa si aspettasse il superamento della crisi, sarebbe in definitiva troppo tardi.

In Ruanda le opportunità per lanciare nuovi progetti sono innumerevoli. Traggono origine dal grave problema insoluto del Paese e comportano soprattutto aiuti per la ricostruzione. Decidere se vanno attribuiti in qualità di aiuti umanitari o se possono essere definiti veri e propri progetti di cooperazione allo sviluppo è secondario. Fra i problemi insoluti va ricordata in particolare tutta la questione dei profughi, la debolezza dell'amministrazione civile, le condizioni precarie in cui versa la giustizia. Sull'amministrazione e la giustizia si sono concentrati gli interventi di cooperazione di alcuni Paesi e organizzazioni internazionali. Gli interventi diretti alla base sono i più confacenti alla natura della cooperazione svizzera. In questo senso, la situazione delle donne sarebbe un possibile punto di partenza per l'elaborazione di idee per nuovi progetti. Le donne costituiscono oggi la colonna vertebrale del Paese. Nei due terzi dei nuclei familiari il capofamiglia è una donna. Sulle donne del Ruanda gravano impedimenti che derivano soprattutto dal diritto di successione e di proprietà, che le danneggia e le ostacola. E' su questo terreno che la Svizzera potrebbe intervenire con progetti originali. In Ruanda, il gruppo di studio ha incontrato alcune responsabili di organizzazioni di donne che si impegnano con ammirevole dedizione per la ricostruzione del Paese. Inoltre, la situazione richiede una pianificazione a lunga scadenza. Il problema demografico esige una strategia adeguata. Dal punto di vista svizzero, sarebbe possibile attuare una strategia favorevole alla creazione di posti di lavoro non agricoli, che potrebbe diventare operativa a termine. Se il governo dà il suo accordo su simili progetti a favore del Paese e della sua popolazione, non vi è motivo per cui la cooperazione allo sviluppo svizzera non li debba promuovere. In ultima analisi, tutto questo contribuisce al

processo di riconciliazione e di ricostruzione che, per il momento, è sostenuto solo dalle personalità più elevate del Paese.

e) Affinchè la promozione dello sviluppo in Ruanda possa avere il maggiore impatto possibile, è necessario che i vari Paesi donatori assumano nei confronti del governo una posizione compatta. La Svizzera può svolgere un ruolo attivo a livello di coordinamento. In particolare, è importante che i diversi Paesi donatori non assumano posizioni contraddittorie che possano ritorcersi contro di loro.

f) La cooperazione in Ruanda non deve essere limitata unicamente alla DSA. E' necessario moltiplicare gli sforzi in campo politico. La cooperazione tecnica senza il dialogo politico e gli opportuni contatti con i responsabili politici, oggi non è più possibile, a maggior ragione nei Paesi in cui la situazione è critica. Solo tenendo conto di queste considerazioni sarà possibile attivare le necessarie sinergie. Se consideriamo gli anni immediatamente precedenti il genocidio, possiamo dire che il lavoro politico è stato ampiamente delegato alla DSA, comportamento che merita un giudizio negativo dal punto di vista dell'incarico. Per esempio, è legittimo chiedersi se una attenta analisi politica non sarebbe riuscita ad intuire gli effetti perversi provocati dalla pressione esercitata sul governo Habyarimana nel senso di una democratizzazione e di un sistema multipartitico, come è stata esercitata anche da parte della DSA.

La Svizzera, con la sua presenza trentennale, è un partner importante per la cooperazione allo sviluppo. Inoltre, in virtù del suo passato non coloniale e della sua neutralità gode di un prestigio considerevole. Sarebbe opportuno farlo valere di più sul piano politico e cogliere tutte le occasioni importanti in tal senso. D'altronde, anche i nostri interlocutori sono di questo parere. Una Ruandese lo ha espresso chiaramente: "La Svizzera può svolgere un ruolo di mediazione molto importante in questo Paese". La dimensione politica è necessaria anche perchè il Ruanda deve essere posto in un'ottica che includa anche i Paesi limitrofi. La soluzione politica per il Ruanda non potrà che essere regionale. In questo contesto, il gruppo di studio non può che considerare con unanime timore la riduzione della rappresentanza diplomatica svizzera in Africa.

Per **concludere**, il gruppo di studio ritiene che la Svizzera non dovrebbe ritirarsi dal Ruanda. Più che mai, la popolazione ha bisogno del suo aiuto.

La maggior parte dei progetti sospesi potrebbe essere riattivata senza grandi difficoltà. Tuttavia, una simile decisione non dovrebbe essere presa globalmente e senza ulteriori esami. La DSA ha ora l'opportunità di valutare ogni progetto, non solo per se stesso, ma anche nella prospettiva del suo impatto sullo sviluppo generale del Paese. In questo processo, dovrebbe portare avanti la sua politica di sostegno diretto alla popolazione, aiutandola nella misura del possibile a realizzare le proprie iniziative. Nel quadro degli accordi da concludere con il governo ruandese, sarebbe opportuno includere la garanzia di sviluppare i progetti e utilizzare le realizzazioni con la necessaria autonomia. Ad ogni modo, la cooperazione non potrà essere efficace - soprattutto a lungo termine - se non sviluppandosi in un contesto in cui sia garantita la sicurezza della popolazione, sia delle persone che dei beni.

Per il momento, la priorità è senz'altro di riattivare le strutture dello Stato, in particolare la giustizia. Fino a quando la giustizia non sarà ristabilita, il rientro dei

profughi rimarrà del tutto incerto. Eppure la soluzione di questo problema è indispensabile per la stabilità del Paese, la riconciliazione e lo sviluppo dell'economia. La Cooperazione svizzera dovrebbe, con gli altri, dedicare una particolare attenzione a queste questioni e intraprendere le azioni necessarie alla loro soluzione.

Oggi più che mai è essenziale garantire un buon coordinamento fra le cooperazioni e le altre organizzazioni che attualmente s'impegnano in Ruanda. La DSA dovrebbe impegnarsi con tutti i suoi mezzi.

Sul piano politico, la Svizzera continua certamente ad essere pronta a contribuire a qualsiasi azione che possa sopire gli antagonismi, ristabilire la fiducia e, in modo generale, instaurare una politica che permetta alla popolazione di vivere e lavorare normalmente.

Infine, tutte le azioni dovranno essere intraprese non solo nell'ottica del Paese stesso, ma in quella di tutta la regione dei Grandi Laghi. In particolare, sono note le ripercussioni che possono avere sul Ruanda gli eventi che si verificano in Burundi e viceversa.

9.2. La cooperazione in generale. Alcune riflessioni

Da ultimo il gruppo di studio ha il compito di esprimere, all'occorrenza - le sue riflessioni sulla cooperazione allo sviluppo in generale. Naturalmente, è impossibile procedere ad un esame completo. Un simile studio richiederebbe inchieste e riflessioni approfondite che verterebbero sull'insieme della cooperazione svizzera, dalla progettazione fino alla realizzazione sul campo. Questo esula ampiamente dalle possibilità e dal mandato del gruppo di studio. Inoltre, non potrebbe pronunciarsi sulla politica africana della Confederazione. Si limiterà dunque a delineare alcune constatazioni e riflessioni precise che derivano dall'osservazione diretta della cooperazione allo sviluppo in Ruanda e che potrebbero avere un interesse più generale.

a) Il gruppo di studio ha rilevato con sorpresa lo scarso numero di rapporti di valutazione nella documentazione della DSA. Alcuni collaboratori di questo servizio hanno risposto che l'interesse maggiore era riposto nel futuro e non nel passato. Questa spiegazione è piuttosto laconica. Nella maggior parte dei casi i progetti della Cooperazione svizzera sono, giustamente, a lungo termine. Ciononostante, è necessario portarli avanti sottoponendoli durante l'esecuzione ad esami critici per valutare ciò che è stato fatto, per cambiare orientamento o per interromperli se si rivelano inefficaci o inadatti al mutare delle circostanze. Questo richiede valutazioni periodiche. Inoltre, quando un progetto è stato realizzato, la valutazione finale permette di riferirne in merito alle autorità di controllo e di trarne utili insegnamenti per le attività future della DSA. Il gruppo di studio è felice di notare che è in atto un miglioramento sensibile. Tuttavia, ha rilevato l'assenza di una valutazione globale che permetterebbe un esame del contributo dei diversi progetti alla dinamica di sviluppo dell'insieme del Paese.

b) Il gruppo di studio ha incontrato molte difficoltà nella ricerca della documentazione della DSA. I fascicoli e gli archivi sono confusi e dispersi. Inoltre,

comportano pochi documenti sintetici, tranne forse per gli ultimi anni. Di conseguenza, è stato difficoltoso ricostruire il percorso di alcuni progetti. Su questo punto, la DSA potrebbe ispirarsi dalle pratiche in uso presso Intercooperation, la cui documentazione è molto più accessibile.

c) E' sembrato al gruppo di studio che i cooperatori a volte tendessero a concentrarsi solo sul compito affidato loro e sul suo successo, come se si trattasse di una realizzazione individuale, senza tener conto sufficientemente della sua integrazione nello sviluppo generale del Paese.

d) Si è avuta anche l'impressione che pur svolgendo il proprio incarico con competenza e dedizione, non tutti i cooperatori svizzeri fossero ben informati sulla mentalità e la cultura del Paese. In quanto ai coordinatori, il loro intervento in Ruanda si limitava generalmente a un periodo relativamente corto. Indubbiamente è necessario che abbiano una visione generale della cooperazione e che possano usufruire delle esperienze fatte in altre regioni del mondo, ma devono anche avere il tempo di acquisire una buona conoscenza della popolazione e dei suoi bisogni. Una permanenza fra cinque e sette anni sembra essere ottimale in tal senso. In quanto ai funzionari incaricati a Berna dell'una o dell'altra regione, sarebbe utile che la conoscessero a fondo per averci lavorato.

e) Ci si chiede di frequente se è opportuno dare la preferenza alla cooperazione bilaterale o multilaterale. Di certo, in alcune situazioni quest'ultima è indispensabile, ad esempio per i progetti particolarmente costosi. Tuttavia il gruppo di studio ritiene che, in generale, è preferibile ricorrere alla cooperazione bilaterale. L'esempio del Ruanda ha dimostrato che quest'ultima è più flessibile e più vicina al Paese e ai suoi abitanti. Inoltre, è meglio percepita dalla popolazione svizzera, che vede più concretamente come sono attribuite le risorse stanziare per la cooperazione ed i risultati di quest'ultima.

f) Un altro fenomeno è ugualmente apparso al gruppo di studio: si tratta della necessità imperiosa di coordinare con il governo del Paese coinvolto l'azione delle organizzazioni intergovernative, degli Stati donatori e delle ONG, di sviluppare una visione comune dello sviluppo del Paese, tenendo conto della crescita demografica; d'altra parte è emersa anche la difficoltà di un tale coordinamento. In certi periodi è stata rilevata una vera e propria concorrenza fra Paesi donatori, concorrenza che viene a volte strumentalizzata dalle autorità dei Paesi destinatari. Al contrario, i governi desiderosi di assicurare un buon coordinamento non sono sempre in grado di farlo, per mancanza di personale qualificato. Anche se la Confederazione non è il donatore principale, non per questo è meno tenuta a fare il possibile per contribuire ad un migliore coordinamento. D'altronde, con questo termine non intendiamo solo una buona informazione reciproca, ma soprattutto una articolazione fra diversi progetti affinché si completino e producano sinergie feconde.

g) Lo sviluppo di un Paese richiede a volte un tipo di appoggio diverso da quello che può offrire un'amministrazione pubblica. La cooperazione potrebbe sviluppare maggiormente il partenariato fra imprese o altri organismi, sia che si tratti d'impresa dello stesso ramo che potrebbero utilmente combinare alcune delle loro attività, oppure d'impresa complementari.

h) La cooperazione allo sviluppo, fino ad oggi, non ha assolutamente integrato il proplema delle popolazioni delocalizzate o profughe. Eppure, è una questione importante. Da un lato queste persone, circa una ventina di mio in Africa, sono potenziali agenti di produzione, come qualsiasi individuo in età di lavorarare. Inoltre, rappresentano per la comunità internazionale un costo enorme in termini di aiuti umanitari, assorbendo risorse che non sono più disponibili per la cooperazione allo sviluppo. Infine, non dimentichiamo il dramma umano che rappresenta per ogni profugo l'obbligo di vivere in condizioni precarie, senza libertà e di non poter provvedere al proprio mantenimento e a quello della famiglia. Inoltre i profughi, soprattutto se ammassati in gran numero, rappresentano una grave fonte d'instabilità e di conflitti.

i) La Banca mondiale sta lavorando alla nuova rateizzazione o addirittura al condono dei debiti dovuti agli altri finanziatori. Ma le somme di cui è creditrice devono inesorabilmente essere rimborsate. Forte della posizione che occupa attualmente in seno a questo organismo, la Svizzera potrebbe, insieme ad altri finanziatori, adoperarsi affinché si rinunci a questo privilegio. In effetti, questo è contestato da decenni e un rapporto (Wapenhans) richiesto dalla Banca mondiale stessa, lo indica come causa d'inefficacia e d'irresponsabilità nelle operazioni di questa istituzione.

j) E' ugualmente apparso al gruppo di studio che mentre la cooperazione allo sviluppo è ben impiantata in Ruanda, i rapporti politici sono ancora trascurati. In realtà, entrambi sono indispensabili: non è possibile sviluppare a lungo termine una cooperazione efficace senza contatti sufficienti con il governo del Paese destinatario. Ciò presuppone la presenza di organi diplomatici. Il gruppo di studio è naturalmente consapevole del fatto che la Svizzera non può avere ambasciate in tutti gli Stati. Ma la presenza di un incaricato d'affari in ogni Paese di concentrazione favorirebbe i necessari contatti con le massime autorità nazionali e migliorerebbe indubbiamente l'informazione dello stesso DFAE. Il gruppo di studio ha avuto l'impressione che per quanto riguarda la situazione politica in Ruanda, il DFAE era meglio informato dai canali della DSA che dai canali diplomatici. E' ugualmente importante che la politica di aiuto allo sviluppo e la politica economica estera siano ben coordinate fra loro.

k) Il dramma del Ruanda ha messo in luce un altro fenomeno di cui non si è sufficientemente tenuto conto fino ad oggi: i Paesi sono politicamente e economicamente interdipendenti, soprattutto se sono vicini. La prosperità dell'uno è necessaria a quella degli altri. I conflitti e gli scontri che scoppiano in un Paese possono avere ripercussioni in altri. E' quello che accade nella regione dei Grandi Laghi. Dunque, per giudicare la situazione di un Paese e decidere quale aiuto gli si può dare, è necessario analizzare ugualmente la situazione dei Paesi vicini. Spesso, sarebbe preferibile parlare non solo di Paesi, ma piuttosto di regioni di concentrazione, anche a costo di limitare in tal caso la cooperazione a settori più ristretti.

l) Infine il gruppo di studio non può fare a meno di puntare il dito su un certo numero d'incoerenze nella politica dei Paesi industrializzati anche se così facendo, oltrepassa forse i limiti del suo incarico. Benchè gli Stati condannino esplicitamente la prevaricazione che imperversa in numerosi Paesi in sviluppo, si fa stranamente prova di scarsa energia nell'impedire che i capitali che ne risultano affluiscano sul

loro territorio. Inoltre, forniscono di frequente armi il cui costo rovinerà i Paesi in sviluppo destinatari e che saranno forse gli strumenti dei massacri e delle distruzioni alle quali bisognerà poi rimediare con l'aiuto umanitario. Va detto inoltre che gli accordi del GATT non tengono sufficientemente conto della necessità di risorse doganali per i Paesi in sviluppo.

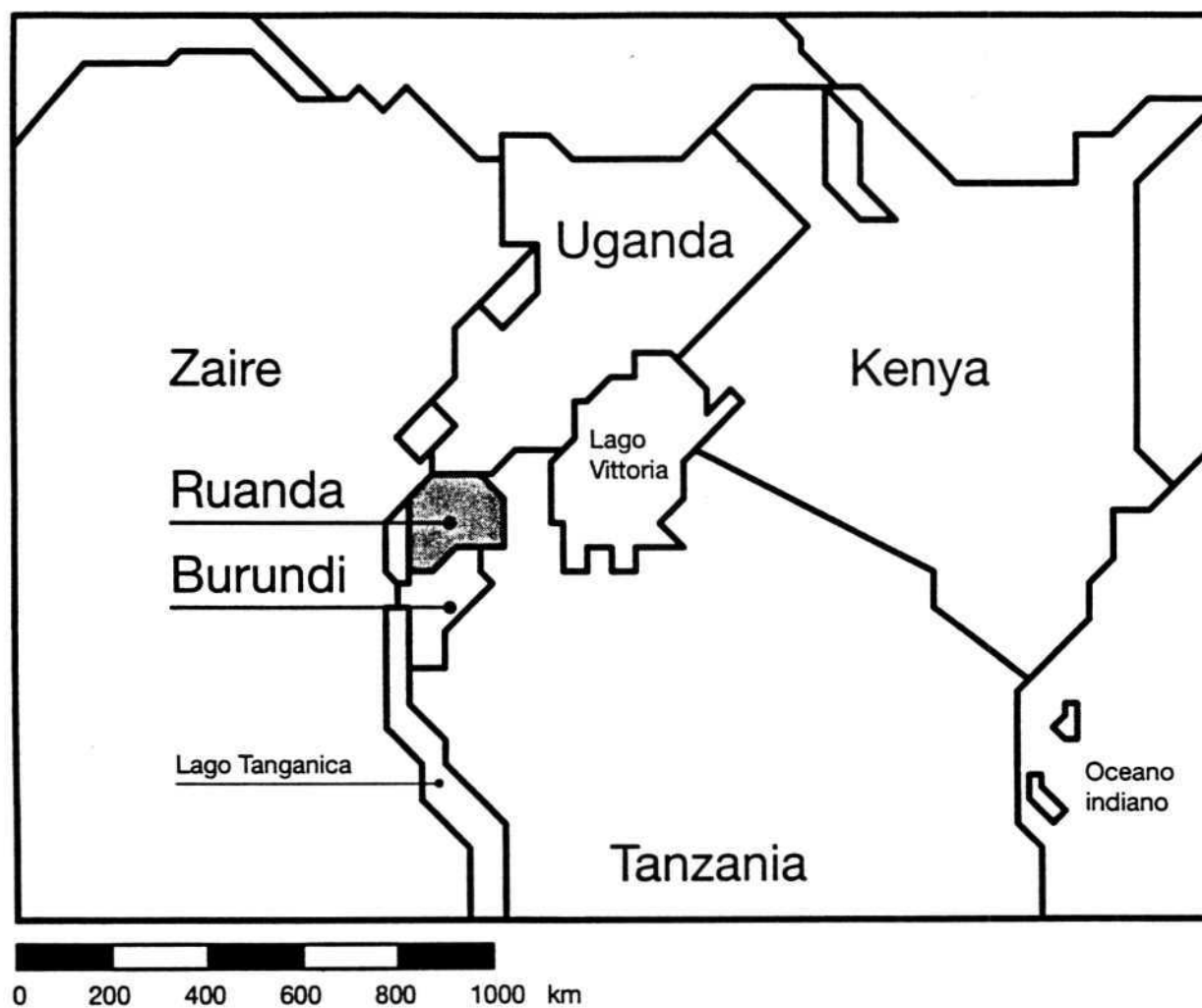
m) Altra constatazione: le organizzazioni intergovernative, gli Stati e le ONG consacrano enormi risorse all'aiuto umanitario, cioè in parole povere, per la sopravvivenza delle popolazioni vittime di conflitti. E' risaputo ad esempio che i caschi blu costano all'ONU più del suo bilancio ordinario. Rispetto a queste cifre, i mezzi di cui si dispone per individuare le fonti dei conflitti, per prevenirli o per attenuarne le conseguenze sin dall'inizio, sono irrisori. Eppure, simili azioni permetterebbero non solo di risparmiare cifre colossali destinate agli aiuti umanitari, ma salverebbero anche innumerevoli vite umane ed eviterebbero immense distruzioni di beni. La Svizzera, che gode ancora di un buon seguito e che ha sempre promosso la mediazione e l'arbitrato sul piano internazionale, potrebbe essere ancora più attiva in questo campo.

Per tornare alla DSA, il gruppo di studio in conclusione del suo rapporto ritiene doveroso dichiarare che le osservazioni che precedono non offuscano in alcun modo l'impressione generale molto favorevole che ha avuto di questo servizio federale.

Lista degli allegati

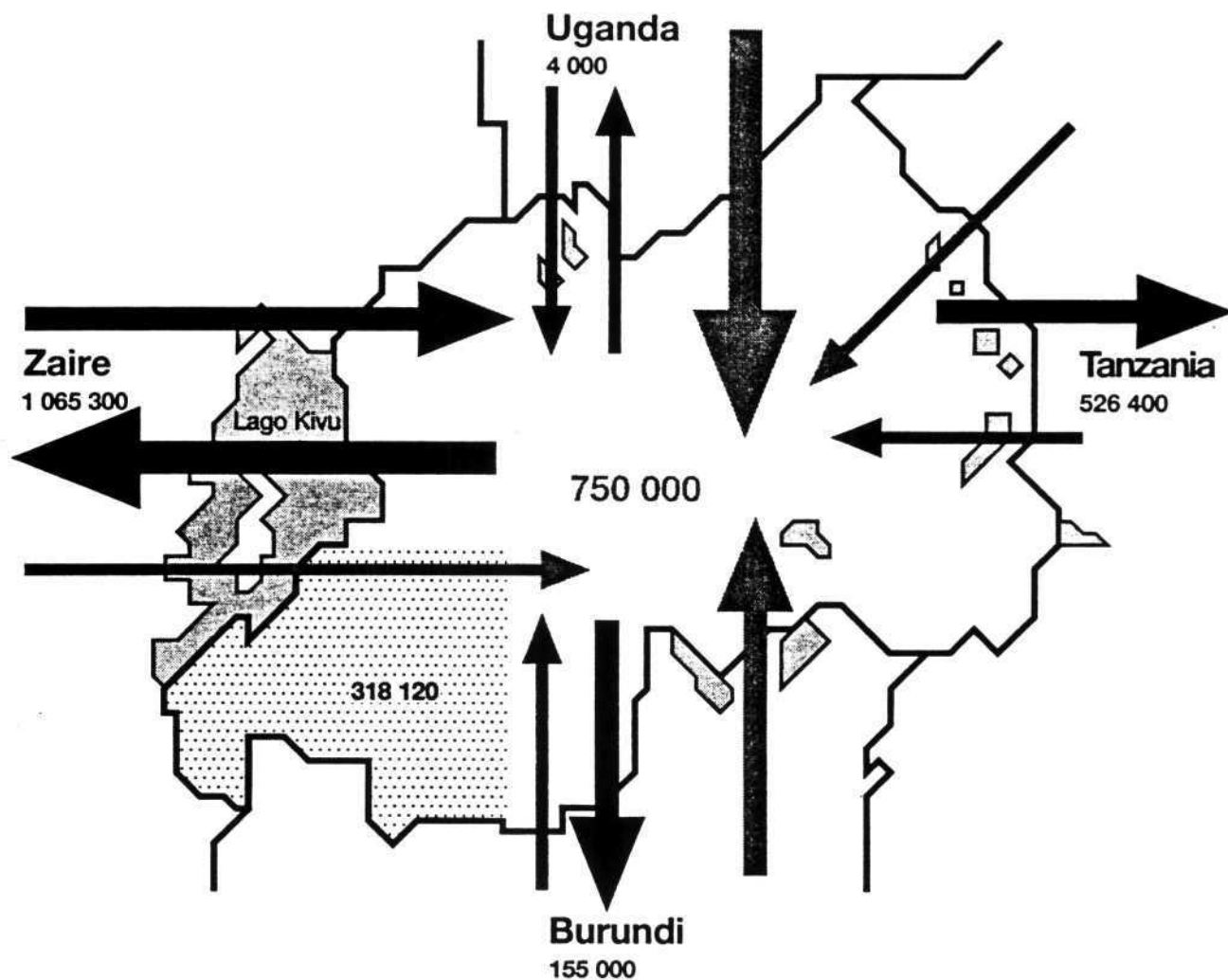
I.	Carta: ubicazione geografica del Ruanda	192
II.	Carta: flussi migratori dall'aprile 1994 al settembre 1995	193
III.	Cooperazione svizzera nel Ruanda	
IIIa	Aiuto pubblico e privato al Ruanda	194
IIIb	Cooperazione svizzera nel Ruanda settore per settori (1963-1993)	195
IIIc	Esperti del DSA nel Ruanda	196
IV.	Programmi dei viaggi del gruppo di studio	
IVa	Programma di viaggio del gruppo di studio nel Ruanda	197
IVb	Programma degli incontri a Parigi di una delegazione del gruppo di studio	202
IVc	Programma degli incontri a Bruxelles di una delegazione del gruppo di studio	203
V.	Lista delle persone ascoltate	204
VI.	Rapporti e studi	209
VII.	Bibliografia	211
VIII.	Abbreviazioni e sigle	212

I. Ubicazione geografica del Ruanda



II. Flussi migratori dall'aprile 1994 al settembre 1995

(Fonte: UNHCR/OIM)



«Zona Turchese»: 318 000 profughi nell'agosto 1994. Da allora, 280 000 hanno lasciato la zona.



Ritorno nel Ruanda, tra l'aprile 1994 e il settembre 1995, 750 000 fra i primi profughi che avevano abbandonato il Paese dal 1959.



Nuovi profughi dal 6 aprile 1994. Durante la guerra, numerosi Ruandesi hanno abbandonato il Paese per farvi ritorno poco tempo dopo. Solo 67 000 di essi sono rientrati tra gennaio e settembre 1995. Attualmente, il numero di profughi ruandesi nei Paesi limitrofi ammonta a circa 1 750 000.

III.a Aiuto pubblico e privato al Ruanda (1963–1995)

Versamenti netti in milioni di franchi svizzeri (esclusi i contributi dei cantoni)

Aiuto pubblico				Aiuto privato	
	DSA: Cooperazione tecnica e aiuto finanziario	UFEE: Provvedimenti economici e commerciali	DSA: Aiuto umanitario e alimentare	Totale 1)*	ONG
1963	0.1			0.1	--
1964	1.6			1.6	0.1
1965	2.1			2.1	0.2
1966	2.8			2.8	--
1967	2.9			2.9	0.2
1968	2.6			2.6	0.5
1969	3.3	--	0.4	3.7	0.4
1970	2.7	--	0.5	3.2	0.6
1971	2.9	--	0.8	3.7	0.3
1972	4.6	--	0.8	5.4	0.3
1973	5.3	--	0.6	5.9	0.8
1974	5.1	--	0.2	5.3	0.4
1975	5.1	--	0.5	5.6	0.5
1976	4.3	--	0.8	5.1	0.5
1977	2.5	--	0.9	3.4	1.0
1978	11.2	--	0.5	11.7	0.6
1979	6.8	--	0.5	7.3	0.9
1980	8.4	--	0.3	8.7	0.5
1981	15.1	--	0.1	15.2	0.4
1982	18.7	--	0.1	18.8	0.4
1983	15.1	0.2	0.2	15.5	0.6
1984	15.0	0.6	1.5	17.1	0.4
1985	18.3	0.3	2.0	20.6	0.2
1986	17.9	0.5	0.2	18.6	0.3
1987	13.2	0.6	0.2	14.0	0.4
1988	17.5	0.3	0.9	18.7	0.7
1989	13.3	1.0	0.5	14.8	1.4
1990	12.8	1.0	0.3	14.1	1.3
1991	12.6	10.8	1.0	24.4	0.6
1992	13.7	0.1	5.6	19.4	1.6
1993	19.2	--	10.2	29.4	1.4
1994	9.2	1.3	20.2	30.7	10.5
1995	3.9 2)*	--	19.8 2)*	23.7 2)*	?
Totale	289.8	16.7	69.3	375.8	25.4 3)*

1)* Dal 1963 al 1968, i dati contemplano unicamente la cooperazione tecnica. Dal 1969 in poi, sono compresi anche l'aiuto umanitario e l'aiuto finanziario.

2)* Stima

3)* 1963–1994

III.b Cooperazione svizzera nel Ruanda per settori 1963-1993

(spese della Confederazione, escluso l'aiuto umanitario)

		Milioni di franchi svizzeri
Trafipro	1963-1986	32,0
Banche popolari	1973-1993	30,1
Centro Iwacu	1980-1993	7,6
Kibuye		
Sviluppo rurale e iniziative contadine	1964-1993	33,6
Scuola agro-forestale	1980-1992	15,7
Progetto pilota forestale	1972-1977	26,7
Ricerca sul fagiolo	1983-1993	10,4
Sviluppo comunale	1979-1986 1988-1993	5,7
Foreste		
Foresta di Nyungwe	1986-1993	12,2
Altre	1980-1993	26,8
Infrastrutture	1978-1993	26,7
Materiali di costruzione	1983-1993	16,3
Artigianato	1971-1993	12,4
Collegio ufficiale di Kigali	1964-1978	5,8
Gestione delle importazioni e promovimento delle esportazioni	1983-1992	5,4
Consigliere della presidenza e consulente fiscale	1963-1975 1981-1992	4,1
Sussidio alla bilancia dei pagamenti	1987-1989 1991	14,0
Varie		6,6
Totale		292,1

Fonte: Henri-Philippe Cart; La Coopération suisse au Rwanda ou les limites de l'aide extérieure

IV.a Programma di viaggio del gruppo di studio nel Ruanda (dal 1° al 16 aprile 1995)

Sabato 1° aprile:

Partenza alle 20.40 dall'aeroporto di Zurigo-Kloten per il Ruanda.

Domenica 2 aprile:

Arrivo alle 11 all'aeroporto Grégoire Kayibanda a Kigali. Accoglienza da parte di Kurt Reiniger, amministratore dell'aiuto umanitario svizzero al Ruanda, e di Antoine Golay, rappresentante della Cooperazione svizzera nel Ruanda.

16.00: Visita di Kigali.

17.30: Incontro con Kurt Reiniger e Antoine Golay (fino alle 19.30).

Lunedì 3 aprile:

9.00: Visita al ministero degli Affari esteri.

10.00: Organizzazione e discussione del programma di lavoro.

13.30: Incontro col capo del progetto della foresta di Nyungwe, François-Xavier Nsengamungu.

15.00: Incontro al CLADHO con Jean-Paul Biramvu, segretario esecutivo, e Josué Kayijaho, tesoriere del Collectif des ligues et associations de défense des droits de l'homme (CLADHO).

17.00: Organizzazione dei prossimi incontri.

20.00: Incontro col professore René Lemarchand (fino alle 23.00).

Martedì 4 aprile:

8.30: Incontro con Anastase Gasana, ministro degli Affari esteri e della Cooperazione.

9.00: Visita della fabbrica di laterizi di Ruliba.

10.00: Incontro con Urs Bloesch, ingegnere forestale a Kibuye.

14.00: Incontro con Narcisse Kalinjabo, amministratore ad interim delle Banche popolari.

16.00: Incontro con l'ambasciatore degli Stati Uniti, David Rawson.

17.00: Seduta di lavoro (fino alle 18.00).

Mercoledì 5 aprile:

- 8.00: Incontro con Ildephonse Nkulikiyinka, collaboratore dell'Ufficio di coordinamento svizzero a Kigali.
- 10.00: Incontro con Seth Sendashonga, ministro dell'Interno.
- 13.30: Visita al Centro Iwacu.
- 15.00: Incontro con Bengt Van Loosdrecht, capo dell'Ufficio di cooperazione dei Paesi Bassi nel Ruanda.
- 16.00: Incontro con Hans-Peter Erismann, ambasciatore svizzero.
- 19.00: Discussione alla residenza di Kurt Reiniger con l'ambasciatore svizzero assieme a Kurt Reiniger e Antoine Golay (fino alle 21.00).

Giovedì 6 aprile:

- 8.00: Seduta di lavoro.
- 10.00: Incontro al PNUS con Sukehiro Hasegawa (rappresentante residente), Babacar Cissé (vicerappresentante), Patrick Lemieux (economista), Glenn Mc Donald (consulente).
- 11.00: Incontro con Robert Schriewer, capo della Missione di cooperazione presso l'ambasciata del Belgio.
- 14.00: Incontro all'ambasciata di Francia con Guy Bossy, consulente in materia di cooperazione e di aiuto umanitario presso l'ambasciata di Francia, e Christian Logoz, primo segretario.
- 15.30: Seduta di lavoro.
- 16.00: Incontro con Eugène Nkubito, coordinatore ad interim del Centro Iwacu (fino alle 18.00).

Venerdì 7 aprile:

- 8.00: Seduta di lavoro.
- 9.00: Incontro con François Munyankindi, responsabile ad interim della fabbrica di laterizi di Ruliba.
- 14.00: Incontro col Padre domenicano Marius Dion, già professore all'università nazionale del Ruanda a Butare.
- 16.00: Seduta di lavoro.
- 18.00: Incontro con Philippe Dahinden, caporedattore di Radio *Agatashya*.
- 19.00: Seduta di lavoro (fino alle 20.00).

Sabato 8 aprile:

- 9.30: Incontro con Alain Sigg, osservatore presso il Centro dei Diritti dell'uomo.
- 11.00: Incontro al CICR con Jean-François Sangsue, capo della delegazione del CICR, e Patrick Berner, vicecapo.
- 12.00: Partenza per Kibuye.
- 17.00: Arrivo a Kibuye.
- 18.00: Breve incontro con i responsabili dei vari progetti di Kibuye.
- 19.00: Breve incontro con Arsiel Kabera, prefetto di Kibuye, e Urs Galliker, incaricato del programma di Aiuto svizzero in caso di catastrofi (ASC) a Kibuye.

Domenica 9 aprile:

- 8.00: Incontro con i responsabili dei progetti di Kibuye: André Ndahiro, appoggio alle iniziative contadine nella prefettura di Kibuye (AIPK), cellula di appoggio alla pianificazione dello sviluppo comunale (CAPAD); Jean-Baptiste Kayiranga, appoggio al servizio forestale della prefettura di Kigali.
- 9.00: Incontro Arsiel Kabera.
- 10.30: Visita del "villaggio svizzero" e incontro con Urs Galliker.
- 12.00: Pranzo con Arsiel Kabera.
- 13.00: Sopralluogo con Urs Galliker.
- 14.30: Incontro con i membri della cooperativa di Bubazi.
- 15.00: Partenza per Kigali.
- 18.30: Arrivo a Kigali.

Lunedì 10 aprile:

- 7.30: Partenza per Butare.
- 9.30: Incontro all'università nazionale del Ruanda a Butare con Deo Kambanda, rettore, Emmanuel Bugingo, vicerettore e Paulin Muswahili, professore.
- 13.00: Incontro col reverendo Modeste Mungwarareba e con Laurien Ntezimana, professore all'università nazionale del Ruanda a Butare.
- 15.00: Partenza per Kigali.
- 17.30: Incontro con Andreas Schiess, osservatore presso il Centro dei diritti dell'uomo.
- 19.00: Seduta di lavoro (fino alle 20.00).

Martedì 11 aprile:

- 8.00: Incontro con Olivier Dubois e la Sig.a Caroline Petiaux, dell'ONG belga "Le Réseau des citoyens" ("La Rete dei cittadini").
- 10.00: Incontro alla Banca nazionale del Ruanda con Gérard Niyitegeka, governatore della Banca nazionale del Ruanda, e Corneille Minanie, direttore della politica monetaria.
- 11.00: Incontro con Juvénal Nkusi, presidente dell'Assemblea nazionale.
- 13.00: Partenza per Kabgayi.
- 14.30: Incontro con il reverendo André Sibomana, amministratore apostolico della diocesi di Kabgayi.
- 16.30: Incontro con la Sig.a Fuchs e visita del suo orfanotrofio.
- 17.00: Partenza per Kigali.
- 18.00: Incontro con Urs Galliker (fino alle 19.00).

Mercoledì 12 aprile:

- 8.00: Incontro con Antoine Mugesera, giornalista.
- 10.00: Incontro con Kurt Reiniger.
- 15.00: Incontro con Franck Schwartzbeck, rappresentante del ministero federale tedesco della Cooperazione economica e dello Sviluppo.
- 17.00: Incontro con la Sig.a Veneranda Nzambazamariya, coordinatrice di *Twese Hamwe* (Pro donne).
- 18.30: Seduta di lavoro (fino alle 19.30).

Giovedì 13 aprile:

- 8.00: Incontro con Antoine Golay.
- 9.30: Incontro con Judith Kanakuze, coordinatrice di *Duterimbere* (la banca delle donne).
- 11.00: Incontro con Alphonse-Marie Nkubito, ministro della Giustizia.
- 14.00: Incontro di una delegazione del gruppo di studio con Judith Schmidt, osservatore presso il Centro dei diritti dell'uomo.
- 14.00: Incontro di una delegazione del gruppo di studio con Joseph Habimana, già direttore del Trafipro.
- 15.00: Incontro con François Munyantwali, della Banca mondiale.
- 16.00: Secondo incontro con Antoine Golay.
- 17.30: Secondo incontro con i rappresentanti dell'ONG belga "le réseau des citoyens" (fino alle 19.00).

Venerdì 14 aprile:

Partenza per la Svizzera di Richard Friedli e Jean-Pierre Gern.

8.00: Incontro con Jean Birara, ministro del Piano.

9.15: Visita della prigione "1930" di Kigali.

11.00: Incontro con Thaddée Habiyambere, direttore generale dell'Ufficio dell'economia forestale del Ruanda.

Sabato 15 aprile:

Partenza per la Svizzera di Joseph Voyame e Anton Keller.

Domenica 16 aprile:

Arrivo in Svizzera.

IV.b Programma degli incontri a Parigi di una delegazione del gruppo di studio (23 e 24 agosto 1995)

Questa delegazione era composta dai Sig.i Voyame e Keller.

Mercoledì 23 agosto:

- 9.30: Incontro con Christophe Mfizi, ambasciatore del Ruanda in Francia, e Modeste Rutabahiru, Primo consigliere.
- 11.30: Incontro con Dismas Nsengiyaremye, già Primo ministro.
- 15.00: Incontro con Pierre Cauvin, già consulente per le finanze pubbliche al Ministero delle Finanze del Ruanda.

Giovedì 24 agosto:

- 9.15: Secondo incontro con Christophe Mfizi e Modeste Rutabahiru.
- 11.00: Incontro con Jean-Marie Vianney Ndagijimana, già ministro degli Affari esteri.

IV.c Programma degli incontri a Bruxelles di una delegazione del gruppo di studio (dal 28 al 31 agosto 1995)

Questa delegazione era composta dai Sig.i Friedli e Gern.

Lunedì 28 agosto:

- 9.20: Arrivo dei Sig.i Friedli e Gern a Bruxelles.
- 11.00: Incontro alla Missione svizzera presso l'Unione europea (UE) con Marc Hiel della Commissione dell'UE (Ufficio umanitario) e con Bruno Gatta della Commissione dell'UE (Direzione generale 8, Sviluppo).
- 12.30: Pranzo con Michel Besson, della Missione svizzera presso l'Unione europea; Christophe Meier, segretario d'ambasciata presso l'ambasciata svizzera; Bruno Gatta; Marc Hiel; Aristide Michel, vicecapo di gabinetto del segretario di Stato alla Cooperazione allo Sviluppo del Belgio; Baudoin Fontaine, del ministero belga degli Affari esteri.
- 16.00: Incontro con Sylvestre Nsanzimana, già ministro della Giustizia, già Primo ministro.

Martedì 29 agosto:

- 9.00: Incontro con Joseph Ndahimana, rappresentante del Partito sociale democratico ruandese nel Benelux.
- 11.00: Incontro con Thaddée Bagaragaza, già ministro degli Affari sociali, già ministro del Piano e della Cooperazione, già presidente dell'Assemblea nazionale, già ministro dell'Educazione nazionale.
- 14.30: Incontro con François Nzabahimana, già ministro del Commercio.

Mercoledì 30 agosto:

- 9.00: Incontro con Augustin Ndindiliyimana, già ministro della Difesa.
- 14.30: Incontro con Charles Ntampaka, caporedattore della rivista "Dialogue", già professore all'università nazionale del Ruanda a Butare.

Giovedì 31 agosto:

- 9.00: Incontro con Aristide Michel.
Ricerche documentarie alla Cooperazione belga.

V. Lista delle persone ascoltate

Nome	Istituzione/qualità
Aebischer René	Padre domenicano, rappresentante della Caritas nel Ruanda (1979 - 1980 e dal 1987 all'apr. 1994)
Bagaragaza Thaddée	Già ministro degli Affari esteri e della Cooperazione (1964 - 1969); già presidente dell'Assemblea nazionale (1969 - 1973); già ministro dell'Educazione nazionale (1973 - 1975); attualmente in Belgio
Berner Patrick	Vicecapo della delegazione del CICR nel Ruanda
Biramvu Jean-Paul	Segretario esecutivo del Collettivo delle leghe e associazioni di difesa dei diritti dell'uomo (CLAHO) nel Ruanda
Birara Jean	Ministro del Piano (dal lugl. 1994)
Bloesch Urs	Già vicecoordinatore della DSA a Kigali (dal 1991 al feb. 1994); già incaricato del programma per il Ruanda alla DSA (fino a giu. 1994)
Bonvin Jean	Presidente del centro per lo sviluppo dell'OCSE
Bossy Guy	Consigliere della cooperazione e dell'aiuto umanitario presso l'ambasciata di Francia nel Ruanda
Bugingo Emmanuel	Vicerettore dell'università nazionale del Ruanda a Butare
Butare Innocent	Già collaboratore della Cooperazione canadese nel Ruanda (1988 - 1993), attualmente consulente in Kenya
Cart Henri-Philippe	Vicedirettore della DSA; già capo della divisione Africa e America latina (1985 - 1992)
Cauvin Pierre	Già consulente presso il Ministero delle Finanze del Ruanda (1975 - 1987)
Chappatte Serge	DSA, capo della divisione Africa e America latina (dal 1992)
Cissé Babacar	Vicerappresentante del PNUS a Kigali
Cuingnet Michel	Cooperazione francese
Dahinden Philippe	Caporedattore di Radio <i>Agatashya</i> a Bukavu
Delèze Jean-Maurice	DSA, capo della sezione Africa occidentale; già coordinatore dell'ufficio della DSA a Kigali (dal lugl. 1990 al dic. 1992)

Dion Marius	Padre domenicano; insegnante negli orfanotrofi a Kigali; già professore all'università nazionale del Ruanda a Butare (fino al 1974)
Dubois Olivier	Giurista presso l'ONG belga "Le Réseau des citoyens", a Kigali
Eggenberger Thomas	UFEE, vicecapo della sezione finanziaria II
Egger Ruth	Intercooperazione, direttrice della promozione e dell'organizzazione popolare/sistema di risparmio e di credito
Erismann Hans-Peter	Ambasciatore svizzero a Nairobi, accreditato anche per il Ruanda
Fässler Martin	DSA, incaricato di programma per il Ruanda (dal gen. 1995)
Fellay Pascal	DSA, incaricato del programma per la sezione Africa occidentale, già responsabile dei progetti agricoli di Kibuye (1976 - 1980); già incaricato del programma per il Ruanda presso la DSA (1980 - 1987)
Fernandez Christiane	Consigliere geografico presso la Caisse française de développement (Cassa francese per lo sviluppo)
Fust Walter	Direttore della DSA (dal sett. 1993)
Galliker Urs	Collaboratore del Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofi a Kibuye (nel Ruanda dal 1980)
Gasana Anastase	Ministro degli Affari esteri (dall'ott. 1994)
Gasana James	Già ministro dell'Agricoltura e dell'Allevamento (1990 - 1992); già ministro della Difesa (1992 - 1993); attualmente in Svizzera
Gatta Bruno	Commissione dell'Unione europea (Direzione generale 8, Sviluppo) a Bruxelles
Golay Antoine	Rappresentante della Cooperazione svizzera nel Ruanda (dal lugl. 1994)
Graf Willi	DSA, esperto agricolo nel Ruanda (1985 - 1991)
Guichaoua André	Professore all'università di Lilla
Habimana Joseph	Già direttore di Trafipro (1976 - 1985)
Habiyambere Thaddée	Direttore generale dell'ufficio dell'economia forestale nel Ruanda
Hafner Othmar	DSA, già caposezione delle istituzioni di Bretton Woods (fino al gen. 1995); già direttore di Trafipro (1973 - 1976)
Hartmann Armon	DSA, capo della sezione Africa orientale
Hasegawa Sukehiro	Rappresentante permanente del PNUS nel Ruanda

Heimo Marcel Charles	Già direttore della DSA (1974 - 1982); già consigliere del presidente del Ruanda (1966 - 1968)
Hiel Marc	Commissione dell'Unione europea, ufficio umanitario (European Community Humanitarian Office, ECHO) a Bruxelles
Jeanneret Charles	Già consigliere alla Presidenza del Ruanda (1981 - 1993)
Jobin Gilbert	Già consulente finanziario della Banca nazionale del Ruanda (1965 - 1970)
Kabera Arsiel	Prefetto di Kibuye
Kadalika Jeanne	Segretario esecutivo di <i>Twese Hamwe</i> (Pro-donne) a Kigali
Kalinijabo Narcisse	Amministratore ad interim delle Banche popolari a Kigali
Kambanda Deo	Rettore dell'università nazionale del Ruanda a Butare
Kanakuze Judith	Direttrice di <i>Duterimbere</i> (la banca delle donne) a Kigali
Kanzayire Josepha	Già direttrice dell'ufficio nazionale dell'Istituto panafricano di sviluppo economico e sociale nel Ruanda (Inades) (1987 - 1994); già vicepresidente d'Iwacu (1994); attualmente a Bruxelles
Kayijaho Josué	Tesoriere del Collettivo delle leghe e associazioni di difesa dei diritti dell'uomo (CLADHO) a Kigali
Kayiranga Jean-Baptiste	Collaboratore dei progetti forestali di Kibuye
Languetin Pierre	Già presidente della Banca nazionale svizzera (fino al 1988); consulente presso la Banca nazionale del Ruanda per l'adattamento strutturale (lugL. 1990)
Laurent Jean	Intercooperazione, esperto forestale; già capo del progetto pilota a Kibuye (1975 - 1979)
Lemarchand René	Professore; consulente USAID ad Abidjan
Lemieux Patrick	Economista del PNUS nel Ruanda
Lindt August	Già direttore della DSA (1963 - 1970); già consigliere del presidente del Ruanda (1972 - 1975)
Logoz Christian	Primo segretario presso l'ambasciata di Francia nel Ruanda
Marcuard Sigismond	Già direttore della DSA (1970 - 1974)
Martin Jacques	DSA, caposervizio delle risorse umane; già coordinatore dell'ufficio della DSA a Kigali (1986 - 1990)
Mc Donald Glenn	Consigliere del PNUS nel Ruanda
Mfizi Christophe	Ambasciatore del Ruanda in Francia
Michel Aristide	Cooperazione belga, vicecapo di gabinetto del segretario di Stato alla Cooperazione allo sviluppo a Bruxelles
Minani Corneille	Direttore della politica monetaria presso la Banca nazionale del Ruanda

Mugabo Pie	Ministro degli Affari sociali e del Lavoro (dal lugl. 1994)
Mugesera Antoine	Giornalista a Kigali
Mungwarareba Modeste	Prete a Butare
Munyankindi François	Responsabile ad interim della fabbrica di laterizi di Ruliba, Kigali
Munyantwali François	Banca mondiale a Kigali
Muswahili Paulin	Professore presso l'università nazionale del Ruanda a Butare
Ndagijimana Jean-Marie V.	Già ministro degli Affari esteri e della Cooperazione (dal lugl. 1994 all'ott. 1994), attualmente in Francia
Ndhimana Félicien	Collaboratore dei progetti comunali di Kibuye
Ndahimana Joseph	Rappresentante del Partito sociale democratico nel Benelux
Ndahiro André	Collaboratore dei progetti contadini di Kibuye
Ndindiliyimana A.	Già ministro della Gioventù e del Movimento associativo (1987 - 1989); già ministro dei Trasporti e delle Comunicazioni (1989 - 1991); già ministro alla Presidenza incaricato delle questioni relative alla difesa e alla sicurezza nazionale (dal feb. 1991 al dic. 1991); già ministro della Difesa (dal dic. 1991 all'apr. 1992); attualmente a Bruxelles
Niyitegeka Gérard	Governatore della Banca nazionale del Ruanda (BNR)
Nkubito Alphonse-M.	Ministro della Giustizia (dal lugl. 1994 all'ago. 1995)
Nkubito Eugène	Coordinatore ad interim del centro Iwacu
Nkulikiyinka Ildephonse	Collaboratore dell'Ufficio svizzero di coordinazione a Kigali
Nkusi Juvénal	Presidente dell'Assemblea nazionale del Ruanda (dal lugl. 1994)
Nsanzimana Sylvestre	Già ministro della Giustizia (1991); già Primo ministro dal (dic. 1991 all'apr. 1992); attualmente a Bruxelles
Nsengamungu François-X.	Capo del progetto della foresta di Nyungwe
Nsengimana Nkiko	Già direttore d'Iwacu (fino all'apr. 1994); attualmente a Losanna
Nsengiyaremye Dismas	Già Primo ministro (dall'apr. 1992 al lugl. 1993); attualmente a Parigi
Ntashamaje André	Docente liceale; membro del Gran consiglio del Canton Friburgo
Ntampaka Charles	Caporedattore della rivista "Dialogue"; già professore presso l'università nazionale del Ruanda a Butare; attualmente a Bruxelles
Ntezimana Laurien	Professore presso l'università nazionale del Ruanda a Butare
Nzabahimana François	Già ministro del Commercio e del Consumo (dal lugl. 1990 al dic. 1991); attualmente a Bruxelles
Nzambazamariya Veneranda	Coordinatrice di <i>Twese Hamwe</i> (Pro donne)

Paroz Jean-François	DFAE, divisione politica II, collaboratore diplomatico
Perraudin André	Già arcivescovo di Kabgayi (nel Ruanda dal 1950 al 1993)
Petiaux Caroline	Giurista presso l'ONG belga "Le Réseau des citoyens" a Kigali
Pfister Gerhard	DSA, Capo della sezione Africa, divisione aiuto umanitario e aiuto svizzero in caso di catastrofi
Rawson David	Ambasciatore degli Stati Uniti nel Ruanda
Reiniger Kurt	Amministratore dell'aiuto umanitario svizzero nel Ruanda
Renfer Marie-France	Già coordinatrice dell'ufficio della DSA a Kigali (dal 1992 all'apr. 1994)
Reyntjens Filip	Professore presso l'università di Anversa
Robert Charlotte	UFEE, cooperazione e politica dello sviluppo, collaboratrice scientifica; già consulente principale presso il Centro del commercio internazionale (UNCTAD - GATT) (1987 - 1990)
Rutabahiru Modeste	Primo consigliere presso l'ambasciata del Ruanda in Francia
Sangsue Jean-François	Capodelegazione del CICR nel Ruanda
Schmidt Judith	Osservatore dei diritti dell'uomo nel Ruanda per il Centro dei diritti dell'uomo (1994 - 1995)
Schiess Andreas	Osservatore dei diritti dell'uomo nel Ruanda per il Centro dei diritti dell'uomo (1994 - 1995)
Schild Andreas	Direttore d'Intercooperazione; già coordinatore dell'ufficio della DSA nel Ruanda (1978 - 1982)
Schriewer Robert	Capo della Missione di cooperazione presso l'ambasciata del Belgio
Schwartzbeck Franck	Rappresentante del ministero federale tedesco della Cooperazione economica e dello Sviluppo nel Ruanda
Sendaschonga Seth	Ministro dell'Interno (lugl. 1994 - ago. 1995)
Sibomana André	Amministratore apostolico dell'arcivescovado di Kabgayi; caporedattore del quotidiano <i>Kinyamateka</i>
Sigg Alain	Osservatore dei dritti dell'uomo nel Ruanda per il Centro dei diritti dell'uomo (1994 - 1995)
Stahelin Fritz R.	Già direttore della DSA (1983 - 1993)
Taillefer Bernard	Già direttore generale delle Banche popolari (1984 - 1992)
Van Loosdrecht Bengt	Capo dell'Ufficio di cooperazione dei Paesi Bassi nel Ruanda
Wilhelm Rolf	Già direttore supplente della DSA (fino al 1993)

VI. Rapporti e studi

1. Rapporti

1.1. Ruanda

Sono stati presi in considerazione soprattutto i rapporti provenienti dai seguenti Ministeri:

Ministero degli affari esteri

Ministero dell'agricoltura

Ministero del commercio

Ministero dell'industria, delle mine e dell'artigianato

Ministero dell'interno e dello sviluppo comunale

Ministero del piano

Parimenti importanti sono state le memorie e i programmi d'azione nell'ambito delle sette tavole rotonde della commissione mista ruanda-svizzera (1976-1990).

1.2. Organizzazioni internazionali

BIT Ufficio internazionale del lavoro

OCSE Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

PNUS Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo

UNICEF Programma delle Nazioni Unite per l'infanzia

BM Banca Mondiale

1.3. Cooperazione svizzera allo sviluppo

Esistono numerosi documenti sulla situazione nel Ruanda nel campo della politica dello sviluppo e sui diversi progetti promossi interamente o parzialmente dalla Svizzera. Non è possibile enumerare i diversi rapporti annuali, le domande di crediti e valutazioni come anche lo scambio di corrispondenze in merito ai vari progetti e alle analisi della situazione socio-politica, tuttavia sono stati utilizzati nel rapporto del gruppo di studio.

1.4. Altri rapporti

Sono stati presi in considerazione documenti riguardanti i diversi pareri, decisioni e interventi dei servizi di aiuto allo sviluppo tecnico, in particolare belgi e francesi. Per quel che riguarda il settore umanitario ci si è basati sui rapporti dei centri di osservazione nazionali e internazionali quali Amnesty International o African Rights.

2. Studi

Anche in questo contesto il gruppo di studio aveva solo l'imbarazzo della scelta. Senza voler diminuire la qualità di altre presentazioni socio-culturali o economiche, esso considera significativi e più estesi i bilanci intermedi e gli studi seguenti:

African Rights, „Rwanda, A Waste of Hope“, March 1995.

Association Justice et Paix pour la Réconciliation au Rwanda (A.J.P.R.): „Rwanda. L'autre face du génocide (depuis la guerre du 1er octobre 1990 à nos jours)“, Goma, fév.1995.

Caritas Internationalis, „Final report, Workshop on Rwanda, 4-7 January 1995“, Leuven, 1995.

Commission d'enquête CLADHO-Kanyarwanda, „Rapport de l'enquête sur les violations des droits de l'homme commises au Rwanda à partir du 6 avril 1994. Première phase“, Kigali, déc.1994.

Gouvernement rwandais, „Rwanda, Conférence de Table Ronde, programme de réconciliation nationale et de réhabilitation et relance socio-économiques“, Genève, janvier 1995.

Graf Willi, Innovation in Small Farmer Agriculture and the Role of Research, Zürich 1991.

Hafner Othmar, Commercialisation et développement: l'entreprise coopérative Trafipro, Berne 1973.

Metraux Béatrice et Schmitt Nicolas, „Rapport suisse concernant la réhabilitation du système judiciaire rwandais, Kigali, 21 novembre - 3 décembre 1994“.

Mujawamariya Monique, „Rapport de visite effectuée au Rwanda du 1/9/94 au 22/9/94“.

Nzabahimana François, „Le Rwanda ou l'urgence politique, Rapport de mission, Goma et Bukavu, 14-27 août 1994“.

Nzambazamariya Veneranda, „Conférence Internationale de La Haye, du 16-17 septembre 1994, Le Rwanda dans son contexte régional: droits de la personne, réconciliation et réhabilitation“.

VII. Bibliografia

Destexhe Alain, Rwanda. Essai sur le génocide, Bruxelles 1994.

Emy Pierre, Rwanda 1994. Clefs pour comprendre le calvaire d'un peuple, Paris 1994.

Gerster Richard, Nord-Süd-Politik: abschreiben oder investieren? Perspektiven der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, Zürich 1995.

Guichaoua André (Ed.), Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994). Analyses, faits et documents, Lille-Paris 1995.

Hanssen Alain, Le désenchantement de la coopération. Enquête au pays des mille coopérants, Paris 1989.

Murego Donat, La Révolution Rwandaise (1959-1962). Essai d'interprétation, Louvain 1975.

Reporters sans Frontières, Rwanda. Les médias de la haine, Paris 1995.

Reyntjens Filip, L'Afrique des Grands Lacs en crise - Rwanda, Burundi 1988-1994, Paris 1994.

Schürings Hildegard (Hg.), Ein Volk verlässt sein Land. Krieg und Völkermord in Rwanda, Köln 1994.

Temps Modernes, Les politiques de la haine: Rwanda-Burundi 1994-1995, Paris 1995 (no 583, juillet-août).

Willame Jean-Claude, Aux sources de l'hécatombe rwandaise, Bruxelles-Paris 1995.

VIII. Abbreviazioni e sigle

IDA	International Development Association (Associazione internazionale per lo sviluppo, Banca mondiale)
APR	Armée patriotique rwandaise (esercito patriottico ruandese)
ASC	Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofi
BIT	Ufficio Internazionale del Lavoro (Ginevra)
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa (Ginevra)
DSA	Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DSP	Diritti speciali di prelievo; Unità di conto del Fondo monetario internazionale
FMI	Fondo monetario internazionale (Washington)
FPR	Fronte patriottico ruandese
IUED	Institut universitaire d'études du développement (Istituto universitario degli studi sullo sviluppo)
MINUAR	Missione delle Nazioni Unite di assistenza al Ruanda
MRNS	Movimento rivoluzionario nazionale per lo sviluppo, trasformatosi in Movimento repubblicano nazionale per la democrazia e lo sviluppo
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (Parigi)
UFEE	Ufficio federale dell'economia esterna
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni (Ginevra)
ONG	Organizzazione non governativa
PAS	Programma di adattamento strutturale
PIL	prodotto interno lordo
PNL	Prodotto nazionale lordo
PNUS	Programma di sviluppo delle Nazioni Unite
STABEX	(sistema di) stabilizzazione dei proventi delle esportazioni
UE	Unione europea
UNHCR	Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Ginevra)

Lessico

<i>Akazu</i>	Termine che indica i familiari del presidente Habyarimana
<i>Interahamwe</i>	Milizie del MRNS
<i>Kinyarwanda</i>	Lingua nazionale del Ruanda
<i>Mwami</i>	Antico re del Ruanda
<i>Umuganda</i>	Lavoro comunitario

17. Nov. 1997

alexandria.admin.ch



1950445359