

Patrick Katajala

MILJOONAT POISSA KOTOAAN

**YK:n pakolaisjärjestön toiminta itäisessä ja
eteläisessä Afrikassa 1980- ja 1990-luvuilla**

Yleisen historian
pro gradu-tutkielma.
Jyväskylän yliopisto
kevät 2002.

Tiedekunta: HUMANISTINEN		Laitos: Historian laitos	
Tekijä: Patrick Katajala			
Työn nimi: MILJOONAT POISSA KOTOAAN—YK:n pakolaisjärjestön toiminta itäisessä ja eteläisessä Afrikassa 1980- ja 1990-luvuilla			
Oppiaine: yleinen historia		Työn laji: pro gradu-tutkielma	
Aika: kevät 2002		Sivumäärä: 107	
<p>Tiivistelmä - Abstract</p> <p>YK:n pakolaisjärjestö UNHCR perustettiin vuonna 1950 huolehtimaan Euroopassa toisen maailmansodan jäljiltä olleista pakolaisista. Lähes alusta alkaen se alkoi toimia myös muualla maailmassa, Afrikan ollessa yksi keskeisimmistä alueista. 1970- ja 80-lukujen taitteessa pakolaisongelma Afrikassa kasvoi huomattavasti, joten entistä enemmän UNHCR:n voimavaroja suunnattiin sinne.</p> <p>UNHCR on toiminut 1980- ja 1990-luvuilla Afrikan pakolaisten auttamiseksi monilla eri tavoilla. Kriisitilanteissa hätäapu on ollut keskeisin avustusmuoto, pysyvimmistä ongelmien ratkaisuksista on käytetty erityisesti pakolaisten kotiinpaluuseen tähtääviä toimia. Pakolaisongelmaa on pyritty ratkaisemaan myös integroimalla pakolaisia tulomaahan tai asuttamalla heitä kolmansiin maihin.</p> <p>Itäinen ja eteläinen Afrika on ollut alueena suurten ja poikkeuksellisten pakolaiskriisien pesäke. UNHCR:n toiminnan kannalta tärkeitä ovat olleet Afrikan sarven maat sekä muun muassa Ruanda, Mosambik, Namibia ja Etelä-Afrika ja sen naapurimaat.</p> <p>UNHCR on onnistunut toiminnallaan pelastamaan kenties miljoonia ihmishenkiä ja lievittänyt pakolaisten hätää ja kärsimyksiä. Yhä mantereella jatkuvat ongelmat antavat UNHCR:lle haasteita myös tulevaisuudessa.</p>			
Asiasanat: UNHCR, Afrika, pakolainen, pakolaisjärjestö, pakolaisuus			
Säilytyspaikka			
Muita tietoja			

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
1.1. Miljoonat poissa kotoaan	1
1.2. Tehtävä ja lähteet	3
2. UNHCR:N PERUSTAMINEN JA TEHTÄVÄ	6
2.1. UNHCR:n mandaatti ja perusrakenteet	6
2.2. Mandaatin muutos 1980- ja 1990-luvuilla	10
2.3. Pakolaisuuden määritelmä	18
3. UNHCR AFRIKAN PAKOLAISTEN PARISSA	21
3.1. Rooli Afrikassa ja kansainvälisillä foorumeilla	21
3.2. Häätäpu ja pakolaisleirit	25
3.3. Kotiinpaluun järjestäminen	30
3.4. Integroiminen tulomaahan ja asuttaminen kolmanteen maahan keinoina Afrikassa	38
3.5. Koulutus osana UNHCR:n toimintaa	42
4. SOMALIA ESIMERKKINÄ AFRIKAN SARVEN ONGELMISTA	45
4.1. Pakolaiskeskuksia ja pitkittyneitä pakolaistilanteita	45
4.2. Klaanisodat riehuvat	52
5. SISÄISTEN TAISTELUJEN REPIMÄ MOSAMBIK	57
5.1. Kriisivaiheen pakolaistulva	57
5.2. Ongelmia kotiinpaluuohjelmissa	61
6. ETELÄ-AFRIKAN PAKOLAISUUS ROTUSORRON AIKANA JA JÄLKEEN	66
6.1. Rotusorron pakolaiset ja UNHCR:n suojelutehtävä	66
6.2. Muutos apartheidin purkamisen jälkeen	74

7. SUUR-URAKKA NAMIBIASSA	77
7.1. Etelä-Afrikan sortoa paossa	77
7.2. Namibian itsenäistyminen ja pakolaisten paluu	79
8. RUANDAN TRAGEDIA	88
8.1. Kansanmurhan pakolaiset	88
8.2. Kotiinpaluu raunioituneeseen maahan	95
9. UNHCR:N LAAJENTUNUT VASTUU	101
LÄHTEET	105

1. JOHDANTO

1.1. Miljoonat poissa kotoaan

"Kotimaansa menettäminen on surullisinta mitä maailmassa voi tapahtua", totesi jo Euripides antiikin aikana. Nykyään valitettavasti miljoonat ihmiset joutuvat tämän surun kohtaamaan, sillä pakolaisuus on maailman tämänhetkisistä ongelmista yksi suurimmista ja vaikeimmin ratkaistavista. Erityisesti pakolaisuus on muutaman viime vuosikymmenen aikana koskenut kolmannen maailman maita, tosin 1990-luku suurine murroksineen toi pakolaisongelman myös Eurooppaan. Suurimman pakolaistaakan on kuitenkin jo vuosikymmeniä joutunut kantamaan Afrikka.

Vaikka suurimman osan pakolaisten aiheuttamasta taloudellisesta ja sosiaalisesta taakasta kantavatkin pakolaisia vastaanottavat valtiot, ei kansainvälinen yhteisö kuitenkaan ole seurannut toimettona pakolaistilannetta, vaan ongelmaan on yritetty etsiä ratkaisukeinoja järjestelmällisesti jo ensimmäisestä maailmansodasta lähtien erilaisen kansainvälisten organisaatioiden avulla. Kansainliiton alaisuudessa toimi pakolaisasian päävaltuutetun toimisto, jonka perinnettä nykyään jatkaa Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasian päävaltuutetun toimisto UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees).¹ UNHCR:n kautta

¹ Järjestöstä käytetään useampakin eri nimitystä, lyhyden ja ytimekkyyden vuoksi käytän tässä lyhennettä UNHCR.

kanavoidaan suurin osa kaikesta kansainvälisestä pakolaisille menevästä avusta,² joten sen voidaan tällä perusteella sanoa olevan pakolaisapujärjestöistä merkittävin ja keskeisin.

Pakolaisuuden synty Afrikassa liittyy olellisesti siirtomaavallan purkautumiseen ja Afrikan maiden itsenäistymiskehityksen alkuun 1960-luvulla. Ongelmat liittyivät uusien valtioiden synnyn aiheuttamiin ristiriitoihin vallasta ja valtiojärjestyksestä, eikä tilannetta helpottanut se tosiseikka, että maiden rajat oli vedetty siirtomaa-aikana täysin heimorajoista piittaamatta, seikka joka näkyy Afrikan politiikassa vielä nykyäänkin. Pakolaisten vastaanottoon oli ja on perinteisesti suhtauduttu Afrikan maissa hyvin positiivisesti, mutta vastaanottavien maiden taloudelliset resurssit olivat usein varsin vaatimattomat, joten UNHCR aloitti toimintansa Afrikassa lähes heti pakolaisongelmien alettua ja joutui samalla Eurooppaan verrattuna mukautumaan täysin uudenlaisiin poliittisiin, taloudellisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin oloihin.

UNHCR:n resurssit olivat kuitenkin sen ensimmäisten vuosikymmenten aikana vielä suhteellisen vähäiset, sillä 1970-luvun alussa vuosibudjetin suuruus oli vain 8,3 miljoonaa dollaria. 1970-luvun aikana pakolaisten määrä ja samalla UNHCR:n budjetti kasvoi huimaavaa vauhtia, vuonna 1975 summa oli 69 miljoonaa dollaria ja vuonna 1979 jo 177 miljoonaa dollaria ja vuonna 1981 400 miljoonaa dollaria.³ Pakolaisten määrä nousi Afrikassa vuoden 1972 miljoonasta⁴

² Hakovirta 1989, s. 5.

³ UNHCR: The Last Ten Years 1980, s. 5; Refugees 6/81, s. 1. (Editorial).

⁴ Holborn 1975, s. 825.

1980-luvun alkuun viiteen miljoonaan.⁵ Tästä eteenpäin pakolaisten määrä kasvoi edelleen ja samalla kasvoivat myös UNHCR:n tehtävät ja budjetti.

1.2. Tehtävä ja lähteet

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella sitä, mitä UNHCR on pakolaisten avustamiseksi Afrikassa tehnyt 1980- ja 1990-lukujen aikana, millaista "pakolaispolitiikkaa" se on harjoittanut ja millaisia erilaisia pakolaistilanteita se on toimintakentällään joutunut kohtaamaan. Tarkastelu tapahtuu niin toiminnan yleislinjojen tarkastelulla kuin myös yksityiskohtaisempiin tapahtumiin ja toimintamuotoihin paneutuen. Tarkoituksena on tarkastella UNHCR:n toimintaa niin hätäapu-tilanteissa kuin myös pitempikestoisissa erikoisohjelmissä.

Useimmiten pakolaisuutta käsitellään tilastojen ja lukujen kautta, tarkastellaan pakolaisten määrää ja siinä tapahtuvia muutoksia, mutta määrät eivät välttämättä kerro koko totuutta, sillä kohtalainenkin määrä saattaa olla suuri ongelma riippuen esimerkiksi pakolaistilanteen äkillisyydestä, ajallisesta kestosta ja ratkeamistavasta.⁶ Tilastollinen lähestymistapa onkin tässä tutkimuksessa jätetty vähälle, toki joissakin kohdin on tarpeellista kertoa jotakin myös määristä kriisin luonteen selvittämiseksi.

Tutkimuksen maantieteellinen rajaus ei kata koko Afrikkaa, vaan keskittyy itäiseen ja eteläiseen Afrikkaan, sillä

⁵ Refugees 3/81, s. 1. (Editorial).

⁶ Hakovirta 1989, s. 19.

länsi- ja pohjois-Afrikassa on esiintynyt pakolaisongelmia huomattavasti vähemmän.⁷ Tarkasteltavalta alueelta olen tarkemman tutkimuksen kohteeksi ottanut maita (Somalia, Ruanda, Mosambik, Namibia ja Etelä-Afrikka), jotka ovat UNHCR:n kannalta olleet erityisen haastavia. Toimia näissä maissa tutkimalla on mahdollista tutustua UNHCR:n toimintatapoihin erilaisissa pakolaistilanteissa muuttuvissa olosuhteissa. Maakohtaisen tarkastelun tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut luoda kuvaa yksittäisten maiden pakolaistilanteesta koko tutkimusajankohdan aikana, vaan esille on nostettu nimenomaan UNHCR:n kannalta mielenkiintoisia tapahtumia ja toimia. Myöskin maiden yhteiskuntien tutkiminen ja sitä kautta pakolaisuuden syiden ja taustan selvittäminen on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle, toki vallinneesta tilanteesta on pyritty suppea kehys antamaan.

Tutkimuksen päälähteenä on ollut UNHCR:n oma lehti *Refugees*, joka on UNHCR:n tiedotusosaston julkaisema ja kustantama lehti. 1980-luvun alkupuoliskon lehti ilmestyi sanomalehtityyppisenä kerran kuukaudessa. Vuosikymmenen puolivälissä muoto muuttui aikakauslehtityyppiseksi, ilmestymistähti säilyi edelleen samana. 1990-luvun alkupuolella lehti ilmestyi kuusi kertaa vuodessa ja vuosikymmenen puolivälin jälkeen neljä kertaa vuodessa. Lehden sisältö koostuu UNHCR:n työntekijöiden kirjoittamista artikkeleista ja toimintakuvauksista pakolaisten parissa niin kriisitilanteissa kuin pitempiaikaisissa pakolaisapuprojekteissa. Artikkeleissa käsitellään myös pakolaisuutta monesta muusta näkökulmasta käsin, niin pakolaisuuden käsitteen kautta, pakolaislakien kehityksen kautta, naisten ja lasten erityisongelmien kautta kuin myös monen

⁷ Hakovirta 1989, s. 31.

muun pakolaisuudelle tyypillisen ja keskeisen näkökulman kautta. Lehteä lähteenä käytettäessä tulee toki muistaa, että kyseessä on järjestön oma lehti, joten suurta kriittisyyttä sen toimintaa kohtaan siinä tuskin esiintyy. Kuitenkin sen kautta on mahdollisuus muodostaa varsin kattava kuva UNHCR:n toiminnasta ja tavoitteista, onhan kyse pitkälti ensikäden tiedosta suoraan pakolaisongelmien ytimestä. UNHCR:n tuottamasta lähdeaineistosta on käytetty myös UNHCR:n internet-sivuja.⁸

UNHCR:ää sivutaan varmasti lähes jokaisessa pakolaisuutta ja pakolaisongelmia käsittelevässä tutkimuksessa, mutta varsinaisia UNHCR:ään keskittyviä tutkimuksia on yksi, Louise W. Holbornin *Refugees: A Problem of Our Time. The Works of The United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972* (1975), jota on tässä tutkimuksessa käytetty UNHCR:n synnyn ja tehtävien selvittämisessä. UNHCR:n tiedotusosasto julkaisi 1980 teoksen *UNHCR: The Last Ten Years*, mutta kyseessä on lähinnä kuvakirja tärkeimmistä tapahtumista eikä varsinainen tieteellinen tutkimus, mutta siihen on hyvin kiteytetysti koottu tärkeimmät pakolaisongelmat 1970-luvulla.

Kansainvälistä pakolaispolitiikkaa tutkivista kirjoista Leon Gordenkerin *Refugees in International Politics* (1987) on perusteos, jossa myös UNHCR:n kolmen ensimmäisen vuosikymmenen tapahtumat ovat keskeisellä sijalla. Aiheen ajallinen sijoittuminen lähimenneisyyteen rajoittaa tutkimuskirjallisuuden määrää varsinkin 1990-luvun osalta, mutta kaksi 1990-luvulla perustettua aikakauskirjaa, *The*

⁸ www.unhcr.ch Lehdessä on käytetty pääosin painettua versiota, mutta koska joitakin numeroita ei ollut saatavissa, olen 1990-luvun loppupuolen osalta turvautunut lehden sähköiseen versioon, joka sisällöstään on toki identtinen painetun kanssa.

Journal of Refugee Studies ja *International Journal of Refugee Law*, tarjoavat artikkelien muodossa näkökulmia myös tuorempiin tapahtumiin. Muuta Afrikkaan ja pakolaisiin liittyvää tutkimuskirjallisuutta olen pyrkinyt käyttämään mahdollisuuksien mukaan, tapahtumien sijoittuminen lähimenneisyyteen kuten myös Afrikan olosuhteet tosin vähentävät tutkimuskirjallisuuden määrää.

2. UNHCR:N PERUSTAMINEN JA TEHTÄVÄT

2.1. UNHCR:n mandaatti ja perusrakenteet

Toisen maailmansodan jälkeen pakolaisongelma oli valtava ja sitä ratkaisemaan tarvittiin kansainvälistä yhteistyötä. Tässä vaiheessa kyse oli lähinnä Euroopassa olevista pakolaisista, joiden aseman ratkaisemiseksi yritettiin löytää keinoja. Vuonna 1943 perustettu UNRRA (UN Relief and Rehabilitation Administration) onnistui auttamaan useita miljoonia palaamaan kotimaahansa, mutta sodan päätyttyä Euroopassa pakolaistilanne muuttui poliittisesti hankalammaksi, eikä UNRRAn riittämätön mandaatti ja toisaalta korruptoitunut organisaatio kyennyt enää ratkaisemaan jäljelle jääneiden pakolaisten ongelmaa.⁹

Ongelman ratkaisemiseksi YK päätti perustaa uuden väliaikaisen järjestön vuonna 1946. Pakolaisongelmaa hoitamaan tuli nyt IRO (International Refugee Organisation), jonka mandaatti luotiin paremmin pakolaisongelman ratkaisuun soveltuvaksi. Ongelmana oli kuitenkin järjestön vähäinen

⁹ Gordenker 1987, s. 22-24.

kannatus, sillä vain 18 maata lopulta liittyi siihen.¹⁰ IRO onnistui tehtävässään kuitenkin kohtalaisesti, mutta oli lopulta kykenemätön hoitamaan tehtävää, sillä järjestön taustalla vaikuttavien valtioiden välillä oli ristiriitoja, yksinkertaisesti sanottuna idän ja lännen täysin erilainen näkemys siitä mitä maailman pakolaisongelman kanssa tulisi tehdä.¹¹ Tarvittiin siis jälleen uusi pakolaisjärjestö huolehtimaan vielä jäljellä olevista toisen maailmansodan pakolaisista.

Uuden järjestön perustamisessa Neuvostoliiton rooli jäi pieneksi ja näin UNHCR syntyi läntisten valtioiden mallin mukaiseksi, jossa pakolaisten suojelu sai korostetun tärkeän roolin.¹² Suojelutehtävän lisäksi UNHCR:n mandaattiin, joka alunperin oli tarkoitettu vain kolmevuotiseksi, liitettiin pakolaisten kotimaahan paluussa avustaminen ja kolmansiin maihin asuttamisen mahdollistaminen.¹³ Nämä kolme perustehtävää ovat pysyneet samoina koko UNHCR:n historian ajan. Uuden järjestön peruskirja allekirjoitettiin 14.12.1950 ja käytännön toiminta alkoi seuraavana vuonna.

Rakenteellisesti UNHCR määriteltiin alusta asti ei-operatiiviseksi järjestöksi,¹⁴ jollaisena se on säilynyt myös myöhemmin. Tällä tarkoitetaan sitä, että järjestön työntekijät hoitavat avun koordinoinnin ja osallistuvat operaatioiden suunnitteluun ja johtoon, mutta varsinainen

¹⁰ Gordenker 1987, s. 25-26.

¹¹ Holborn 1975, s. 57. Suurin erimielisyys koski sitä, että Neuvostoliitto vaati kaikkien omalta alueeltaan pakenneiden pakolaisten palauttamista takaisin Neuvostoliittoon, johon läntiset valtiot eivät suostuneet.

¹² Holborn 1975, s. 62.

¹³ Holborn 1975, s. 68, 72.

¹⁴ Holborn 1975, s. 88.

avustustyöntekijäkunta tulee joko jostakin kansalaisjärjestöstä tai hallituksen elimestä, joitten kanssa eri pakolaisaputilanteissa tehdään yhteistyötä. Tosin ei-operatiivisuus on jossain määrin asetettu kyseenalaiseksi nykymuotoisessa toiminnassa.¹⁵

UNHCR:n johdossa on YK:n pääsihteerin nimittämä pakolaisasian päävaltuutettu¹⁶ ja järjestön tärkein elin on kerran vuodessa kokoontuva toimeenpaneva komitea, jonka muodostavat UNHCR:n jäsenvaltiot, jollaisiksi hyväksytään periaatteessa kaikki pakolaisasioista kiinnostuneet maat, käytännössä jäseniä ovat läntiseen maailmaan kuuluvat teollisuusmaat.¹⁷ Kokouksessa hyväksytään järjestön budjetti ja päätetään pakolaisavun ohjelmista ja päälinjoista. YK:n sisällä UNHCR toimii talous- ja sosiaalineuvoston alaisena, jonka kautta se raportoi yleiskokoukselle.¹⁸ Järjestön itsenäistä toimivaltaa rajoittaa yleiskokouksen sille antamat toimintakehykset ja pakolaispoliittiset linjat.

Käytännön toimissaan UNHCR koordinoi pakolaisapua Afrikassa kuten muuallakin ja on pakolaistilanteissa suurimmassa vastuussa.¹⁹ Tavallisesti enemmän kuin 2/3 avustakanavoituu nimenomaan UNHCR:n kautta, joten sillä on keskeinen rooli pakolaisavun koordinoinnissa. UNHCR:n toiminnan perusongelmia ovat olleet voimavaroihin liittyvät ongelmat, sillä se tarvitsee rahaa ja tarvikkeita, jotka

¹⁵ Gordenker 1987, s. 60.

¹⁶ www.unhcr.ch Tutkittavan ajan aikaiset päävaltuutetut: 1978-1985 Poul Hartling, 1986-1989 Jean-Pierre Hocké, 1990 Thorvald Stoltenberg, 1991-2000 Sadako Ogata. 1.1.2001 lähtien päävaltuutettuna on toiminut Ruud Lubbers.

¹⁷ www.unhcr.ch 1.8.2001 jäsenvaltiota oli 57, mukaan on tullut monia pakolaisongelmista kärsineitä Afrikan maita. Myös Venäjä on UNHCR:n jäsen.

¹⁸ Gordenker 1987, s. 32.

¹⁹ Bulcha 1988, s. 21.

se joutuu hankkimaan lahjoittajatahoilta. Toisaalta sen toimintavalmius on riippuvainen lähtö- ja vastaanottavien maiden hyväksynnästä ja yhteistoiminnasta. Avun suunnitteluun liittyy myös ongelmia, sillä pakolaistilanteiden syntyä ja määrää on vaikea arvioida ja niihin vastaaminen ilman säännöllistä määrärahaa vaikeaa. Hyväksyttävyyden ja uskottavuuden ongelma syntyy kroonisesta jännitteestä UNHCR:n humanitaaristen velvoitteiden ja sen toiminnan poliittisten edellytysten ja vaikutuksien välillä, sillä konfliktitilanteissa osapuolet saattavat katsoa humanitaarisenkin toiminnan vaikuttavan konfliktin kulkuun.²⁰

Historiansa alussa UNHCR:n keskeisin tehtävä oli pakolaisten suojeleminen, mutta ajan saatossa auttamistehtävästä on tullut käytännössä tärkeämpi. Pakolaisongelman siirtyessä kolmanteen maailmaan avustustyö tuli entistä vaativammaksi. Monesti UNHCR on ollut kriisipaikalla ainoa toimiva YK:n elin, joten se on auttanut pakolaisten lisäksi myös kuivuuden ja nälänhätien uhreja sekä sisäisiä pakolaisia ja osallistunut toisaalta entistä enemmän kehitysaputyypin toimintaan, varsinkin pakolaisten paluumuutto-ohjelmien kautta.²¹ Pakolaistilanteet Afrikassa ovat usein olleet massapakolaisongelmia, joihin on vaadittu massaratkaisuja, kun Euroopassa kyse on ollut useimmiten enemmän yksilötason käsittelystä pakolaisuuden suhteen. Afrikassa pakolaistilanteiden tärkeimpiä tavoitteita ovat olleet terveydenhuollon järjestäminen, koulujen organisointi, vedensaannin järjestäminen, teiden kunnostus ja muut perusrakenteisiin liittyvät asiat.²²

²⁰ Hakovirta 1989, s. 93-94.

²¹ Gorman 1987, s. 50-51.

²² Holborn 1975, s. 841-842.

2.2. Mandaatin muutos 1980- ja 1990-luvuilla

Erityisesti 1980-luvulta lähtien YK on lisännyt UNHCR:n roolia siten, että myös sisäiset pakolaiset ovat tulleet UNHCR:n huoleksi ja toisaalta pakolaiset, jotka eivät varsinaisen pakolaismääritelmän alle kuulu. Esimerkiksi kuivuuskriisi ja sen aiheuttama pakolaisuus oli itäisessä Afrikassa 1980-luvun puolivälissä niin suuri ja vakava, ettei UNHCR:n tuntenut voimavarojensa riittävän kriisin ratkaisuun. Silti UNHCR oli ainoa YK:n järjestö, joka oli paikalla Sudanissa, joten se oli tehtävä kaikki voitavansa.²³ Vuoden 1985 lopulla UNHCR vetosi hätäavun antamisen puolesta Etiopiaan, Somaliaan ja Sudaniin kriisitilanteessa, jossa periaatteessa kaikki hädässä olleet olivat nälän takia pois asuinalueiltaan siirtyneitä, eivätkä siten edes varsinaisesti kuuluneet UNHCR:n alaisuuteen, mutta tässä tilanteessa UNHCR:n oli autettava.²⁴

Tämä on oiva esimerkki UNHCR:n kasvaneesta tehtävätaakasta laajempaa hätäapuorganisaationa, sillä kriisitilanteessa ei ollut mahdollista vaatia tiukkoja pakolaisuuskriteereitä, joten YK:n ainoana toimivana organisaationa paikalla ollut UNHCR auttoi myös oman maan kansalaisia. Vasta tilanteen rauhoituttua oli mahdollista aloittaa tiukemmat seulonnat siitä, ketkä olivat todellisia pakolaisia ja mitkä organisaatiot toisaalta olivat sopivia ottamaan vastuun niistä, jotka eivät täyttäneet pakolaisen kriteereitä.²⁵

²³ Refugees 15/85, s. 5. (Refugees and drought victims in Africa. Save the people!).

²⁴ Refugees 25/86, s. 7. (Africa emergency: appeal).

²⁵ Refugees 25/86, s. 11. (Financial prospects for 1986).

Perinteisesti UNHCR:n rooli pakolaistilanteissa on ollut rahoittaja, valvoja, rahoituksen kontrolloija ja teknisen avun antaja, mutta pakolaisongelmien muuttuessa yhä monimutkaisemmaksi UNHCR:n rooli on muuttunut yhä operationaaliseen suuntaan. Se on kehittänyt nopean hätäavun joukkoja, sillä UNHCR on siinä suhteessa erilainen YK:n yksikkö, että sen toiminnassa on useimmiten kyse elämästä ja kuolemasta varsinkin kun puhutaan Afrikan ja muiden kolmannen maailman pakolaistilanteista. Sikäli kehitys on kulkenut parempaan suuntaan, että taistelu YK:n byrokraatiaa vastaan on vuosien mittaan muuttunut aikaisempaa joustavammaksi.²⁶

Kylmän sodan jälkeen maailmassa oli suurempi halu ja kyky puuttua itsenäisten maiden sisäisiin, monimutkaisiin inhimillisiin ongelmiin²⁷, joten kylmän sodan loppu antoi myös UNHCR:lle mahdollisuuksia uusille lähestymistavoille, kun vanha etupiirijako menetti merkityksensä Afrikankin pakolaisalueilla. 1990-luvulla UNHCR:n toiminta muuttui myös enemmän pakolaisten lähtömaassa tapahtuvaksi yhteistyössä YK:n uuden humanitaaristen suhteiden osaston kanssa, joten pakolaisuuden ennaltaehkäisyn merkitys korostui.²⁸ Kaksinapaisuuden loppuminen maailmanpolitiikassa myös vähensi pakolaisten poliittista painoarvoa, pakolaisia oli aiemmin käytetty maiden asioihin puuttumisen syynä, mutta nyt kiinnostus reviiiritaisteluihin loppui, jonka seurauksena YK on joutunut suurempaan rooliin humanitaarisissa katastrofeissa rauhanturvaamisen ja rauhanteon muodossa.²⁹ Vai-

²⁶ Refugees 91/92, s. 4-8. (Can a UN bureaucracy deal with emergencies?).

²⁷ Minear & Guillot 1996, s. 19.

²⁸ Drüke 1993, s. 9-10.

²⁹ Gilbert 1998, s. 351.

keutena ennaltaehkäisevämmän lähestymistavan kanssa kuitenkin on se, että vaikka UNHCR olisikin tietojensa ja kokemuksensa perusteella paras taho toteuttamaan mahdollista ennaltaehkäisyä, muodostaa se kuitenkin ristiriidan järjestön mandaatin kanssa, eikä se voi esittää vaatimuksia, jotka koskevat itsenäisten valtioiden toimintaa. Toisaalta tämän toiminnan voi tulkita olevan yksi pakolaisuuden pysyvistä ratkaisuista ja siten pysyvän mandaatin alla.³⁰

1989 eteenpäin UNHCR:n mandaatti on laajentunut selvästi koskemaan myös sellaisia, joita ei voida pakolaisiksi luokitella, jopa niitä jotka eivät ole edes sisäisiä pakolaisia. Toisaalta sen paluuta alkuperäiseen rooliinsa on turha enää edes kuvitella.³¹ 1980-luvun lopulta lähtien UNHCR on ollut yhä useammin läsnä lähtömaissa osana laajempia YK-operaatioita. Se on tarjonnut apuaan pakolaisten lisäksi esimerkiksi sodan uhreille, ihmisoikeusrikkomusten uhreille ja yrittänyt omilla toimillaan vakiinnuttaa lähtömaiden tilanteita ja oloja.³² Toisaalta kehittyneiden maiden intressinä on ollut pitää pakolaiset poissa omilta rajoiltaan, joten UNHCR:kin joutunut muuttamaan toimintaansa ja painottamaan enemmän ennaltaehkäisevää roolia, joka ei kuitenkaan saisi olla vaihtoehto turvapaikan hakemisen mahdollisuudelle, mutta monessa maassa tämä näyttää olevan politiikan tavoitteena, esimerkiksi Somaliassa.³³

³⁰ Drüke 1993, s. 28.

³¹ Gilbert 1998, s. 349.

³² Gilbert 1998, s. 355.

³³ Chimni 1993, s. 443-444.

Kriittisissä tulkinnoissa kehitystietous ja ohjelmien suunnittelukyky on todettu itse asiassa UNHCR:ssä varsin vaatimattomaksi. Koska sen mandaatti on kuitenkin järjestää pysyviä ratkaisuja, se on ottanut kokonaisvaltaisen huolen pakolaisten toimista, ja toiminta on ollut useimmiten varsin onnistunutta. Erityisesti näin oli ennen 1980-lukua toimittaessa turvapaikkamaahan integroimisen parissa, joka silloin koettiin useimmiten ainoaksi vaihtoehdoksi pysyvien ratkaisujen joukosta.³⁴ Laajentuneen toimintanäkemyksen suhteen lahjoittajamaat ja YK:n muut toimielimet ovat myös olleet sitä mieltä, ettei kehitysavun suunnittelu kuulu UNHCR:lle, vaikka se on itse ollut valmis ottamaan siitä vastuuta. Toiveena on ollut UNHCR:n ja UNDP:n (United Nations Development Programme) yhteistyö, joissa UNHCR on mukana vain selvästi pakolaisyhteyksissä.³⁵

Viimeiset pari vuosikymmentä ovat merkinneet UNHCR:n mandaatin laajentumisen mukanaan tuomia uusia velvoitteita, mutta valtiot eivät ole pystyneet tähän vastaamaan, vaan poliittinen tuki on jäänyt pieneksi. Näyttääkin olevan niin, että ongelmien ja katastrofien hoito jälkikäteen on ollut helpompaa kuin ennaltaehkäisyyn panostaminen, ja rahanyöritkin avautuvat paremmin siivoustarpeeseen kuin ennaltaehkäisyyn.³⁶ Toisaalta UNHCR:n laajentunut mandaatti on johtanut siihen, että lahjoittajamaat ovat vaatineet yhä enemmän paneutumista pakolaisuuden syihin, vaikkei se olekaan UNHCR:n alkuperäinen tarkoitus vaan pakolaisten suojeleminen. Tämä on korostunut entisestään, kun valtioiden politiikka on muuttunut pakolaisuutta rajoittavaan suun-

³⁴ Gorman 1987, s. 51.

³⁵ Gorman 1987, s. 52.

³⁶ Drüke 1993, s. 30-31.

taan, jolloin omaan maahan ei pakolaisia huolita, vaan on korostettu pakolaisuuden ehkäisytehtävää.³⁷

Lahjoittajamaiden intressit ovat myös ohjanneet avustus-toimia niitä kiinnostaviin maihin, jonka takia esimerkiksi entisen Jugoslavian alueella 1990-luvun alkuvuosina UNHCR käytti enemmän rahaa kuin Afrikassa, vaikka Afrikassa pakolaisia oli samaan aikaan neljä kertaa enemmän. UNHCR onkin ollut jokseenkin voimaton lahjoittajamaiden intressien edessä ja taipunut tähän ja korostanut viime vuosina ihmisten oikeutta pysyä kotimaassaan. Tätä tulkintaa on pidetty jopa naurettavana, sillä mitään ei saisi asettaa sen edelle, että jos tilanne niin vaatii, ihmisillä on oltava mahdollisuus pakolaisuuteen.³⁸ Jos tämä muutos on ollut todellinen, asettaa se vahvasti kyseenalaiseksi UNHCR:n kyvyn toimia alkuperäisen mandaattinsa mukaisesti. Toisaalta koska kyse on valtioiden välisestä organisatiosta, ei järjestöllä voi olla kovin itsenäistä asemaa.

Pakolaisten suojelu on UNHCR tärkein tehtävä, mutta siinä onnistuminen on ollut kyseenalaista varsinkin 1990-luvun loppupuolella. Vuosi 1997 oli UNHCR:n oman arvionkin mukaan suojelun suhteen kauhun vuosi, "annus horribilis". Tuolloin pakolaisia kohtaan harjoitettiin väkivaltaa niin Bosniassa, Afganistanissa kuin keskisen Afrikan sademetsissäkin. Tästä syystä esimerkiksi Human Rights Watch kritisoi maiden hallituksia ja myös UNHCR:ää suojelutehtävässä epäonnistumisesta. UNHCR:n kannalta suojelutehtävät ovat kuitenkin käyneet yhä monimutkaisemmiksi ja entistä tärkeämpää olisi poliittisen tuen saaminen eikä pelkkä

³⁷ Hathaway 1995, s. 291-293.

³⁸ Hathaway 1995, s. 291-293.

humanitaarinen apu, mutta poliittinen tuki on jäänyt monissa tilanteissa vaatimattomaksi.³⁹

UNHCR:n toiminnan lahjoitusriippuvuus, jossa sen toimintaa on rajoittanut riippuvaisuus avustajamaidensa lahjoituksesta ja näiden toiveista avun kohdentamisessa on ollut ongelma puolueettomuuden ja riippumattomuuden kannalta, samoin kuin toiminta-alueiden valtioiden asettamat toiveet ja rajoitukset. UNHCR:n tulisikin erään näkemyksen noudattaa tiukasti omia normejaan, jotta sillä säilyisi vaikutusvalta valtioille esitettyjen toiveiden tukena,⁴⁰ eikä se jäisi täysin tahdottomaksi ja epäitsenäiseksi järjestöksi, joka unohtaisi oman tehtävänsä. Toinen ongelma avustusten pohjana olevassa budjetissa on ollut se, että usein on tarvittu jokin iso humanitaarinen kriisi herättämään avustajamaiden kiinnostuksen, vaikkei se saisikaan olla edellytyksenä lahjoituksille, sillä pakolaisia on ollut kyllä jatkuvasti aivan tarpeeksi.⁴¹

Varsinkin 1980-luvulla pakolaisten määrän kasvu oli huima, sillä kun vuonna 1980 pakolaisia oli 8,2 miljoonaa, niin 1990 heitä oli jo noin 15 miljoonaa. Silti UNHCR:n budjetti oli jälkimmäisenä vuonna jokseenkin yhtä iso kuin 1980, joten selvää on, että se ei enää pystynyt vastaamaan avuntarpeeseen siinä määrin kuin aikaisemmin.⁴² Vaikka pakolaiskriisien suuruus ja niihin käytetyt rahavarat eivät aina kuljekaane käsi kädessä, jotakin pakolaiskriisien määrän kasvusta kertoo kuitenkin UNHCR:n budjetin

³⁹ Refugees, september /1997. www.unhcr.ch (Protection).

⁴⁰ Weiner 1998, s. 433-435.

⁴¹ Gilbert 1998, s. 372-373.

⁴² Refugees 73/90, s. 5. (Editorial. Cause and effect).

kehitys 1970-luvun lopulta 1990-luvun lopulle.

Taulukko 1. UNHCR:n budjetin kehitys.⁴³

<u>Vuosi</u>	<u>Budjetti</u> (miljoonaa dollaria)
1975	69,0
1977	111,4
1979	269,9
1981	474,2
1983	397,6
1985	457,8
1987	460,3
1989	570,3
1991	862,5
1993	1,307
1995	1,140
1997	1,220

Pakolaisongelman ratkaisemisen suhteen on YK kokonaisuutena ottanut ennaltaehkäisyn korostuneemmin ohjelmansa, sen on toivottu vähentävän pakolaisuutta tai ainakin pohjustavan pysyviä ratkaisuja, kuten vapaaehtoista paluuta. Ennaltaehkäisyn tavoite on ollut tasapainottaa kansainvälistä huolenpitoa ja toisaalta valtioiden vastuuta omista kansalaisistaan.⁴⁴ Muutoksia pakolaisiin suhtautumisessa on tapahtunut myös 1980–90-lukujen vaihteen seurauksena, sillä kylmän sodan loppumisen jälkeen päätöksiä pakolaisasioissa ei ole voitu tehdä enää samoin kansainvälisoikeudellisin perusteluin, vaan on siirrytty instrumentalistiseen humanitarismiin.

Instrumentalistisessa humanitarismissa on tunnustettu se seikka, että humanitaarisilla teoilla voi olla ristiriitaisia seurauksia ja vaihtoehtoista on vain kyettävä valitsemaan paras mahdollinen tai vähiten huono, sillä keinoja on erilaisia eikä joka tilanteessa välttämättä

⁴³ Roberts 1998, s.377.

⁴⁴ Gordon-Lennox 1993, s. 12–13.

mikään ole varsinaisesti toivottu. Moraaliset periaatteet eivät riitä, vaan joskus on vetäydyttävä toiminnasta, vaikkapa suljettava leiri, jos siellä varustetaan sotajoukkoja, joskus on neuvoteltava myös etnisiin puhdistukseen osallistuneiden kanssa ja joskus on pakolaiset pakotettava palaamaan, jos turvapaikkamaassa on vaarallisempaa kuin lähtömaassa. UNHCR:lle muuttunut tilanne on asettanut haasteen, sillä tällaisessa ajatusmallissa se on joutunut tasapainottelemaan entistä enemmän poliittisuuden ja humanitaarisuuden välillä.⁴⁵

Vastakohtana tälle ajattelulle on ollut monistinen humanitarismi, jossa vaaditaan, että aina on oltava moraaliset pakolaisoikeudelliset perustelut ja jos periaatteita rikotaan, on UNHCR:n vetäydyttävä toiminnasta. Tämä voisi toteutua pitäytymällä tiukasti omassa mandaatissaan ja jättää sen ulkopuoliset asiat muiden järjestöjen ja organisaatioiden huoleksi.⁴⁶ Käytännössä tämä ei ole toteutunut, vaan UNHCR on pitänyt periaatteenaan, että hädäntalaiten auttaminen kriisitilanteissa on kuitenkin sen tehtävä, vaikka autettavat eivät sen toimipiiriin varsinaisesti olisi kuuluneetkaan. Joidenkin mielestä UNHCR on muuttunutkin eräänlaiseksi YK:n rauhanturvajärjestelmän "humanitaariseksi kädeksi", jonka tarkoitus on ostaa aikaa politiikan jatkumiselle.⁴⁷

⁴⁵ Weiner 1998, s. 442-444.

⁴⁶ Weiner 1998, s. 442-444.

⁴⁷ Drúke 1993, s. 40.

2.3 Pakolaisuuden määritelmä

Pakolaisista puhuttaessa herää tietysti kysymys, kuka on pakolainen ja mitkä ovat ne tekijät, jotka tekevät jostakusta pakolaisen. Pakolaisuuden tai pakolaisen määritelmä vaihtelee maittain, mutta periaatteessa kaikkien määritelmien perustana on YK:n vuonna 1951 laatima perussopimus pakolaisten asemasta ja oikeuksista sekä tämän sopimuksen lisäpöytäkirja vuodelta 1967. Näiden sopimusten mukaan pakolainen on sellainen henkilö, joka on oman kotimaansa rajojen ulkopuolella ja jolla on perusteltu pelko pelätä vainoa rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteensä takia, ja joka ei voi tai halua olla oman kotimaansa suojeluksessa.⁴⁸ Juridisesti UNHCR perustaa toimintansa tähän suhteellisen jäykkään määritelmään, mutta käytännössä järjestö noudattaa varsin liikkuvaa ja väljää määrittelyä, riippuen myöskin siitä, missä osassa maailmaa määrittely kulloinkin tehdään.⁴⁹

Pakolaisuuden määritelmä oli alunperin tarkoitettu Euroopan pakolaistilanteen ratkaisemiseen, joten jo tämä tausta huomioon ottaen on ymmärrettävää, että UNHCR on joutunut toisenlaisessa yhteiskunnallisessa ja kulttuurillisessa ympäristössä toimimaan laajemman määritelmän pohjalta. Onkin huomautettu, että UNHCR tosiasiassa soveltaa erityisesti kolmannen maailman maissa enemmänkin Afrikan yhteisyyssjärjestön OAU:n (Organisation of African Unity) pakolaissopimusten määritelmää kuin oman peruskirjansa

⁴⁸ Holborn 1975, s. 89.

⁴⁹ Hakovirta 1989, s. 7.

määritelmää.⁵⁰ OAU:n sopimus vuodelta 1969 tuo pakolaisuuden määritelmän laajemmaksi, sillä sen mukaan pakolainen on myös sellainen henkilö, joka joutuu hakemaan suojaansa maansa ulkopuolelta maata uhkaavan ulkoisen aggression, miehityksen, vieraan vallan ylivallan tai joko osassa tai koko maassa yleistä järjestystä rikkovien tapahtumien vuoksi.⁵¹

Oman vaikeutensa pakolaisuuden määrittelyyn UNHCR:n kannalta tuo se, että määritelmät sisältävät vahvan poliittisen aspektin, mutta luonteeltaan UNHCR on määritelty humanitaariseksi, ei-poliittiseksi järjestöksi. Pakolaisvirtojen kasvaessa yhä massiivisemmiksi on syiden etsiminen varsinkin poliittisista näkökohdista tullut yhä yleisemmäksi, mutta syiden etsintää ja asian politisoitumista yhä enemmän ei saisi sotkea UNHCR:n humanitaarisen avustustehdävän kanssa.⁵² UNHCR otti 1990-luvulla vastuun yhä useamman kategorian ihmisistä, ja sen toiminta painottui enemmän ennaltaehkäisevään toimintaan jopa sotaa käyvissä maissa, se otti toimintaansa mukaan sotilaallisten interventioiden ja turvallisuusvyöhykkeiden käytön.⁵³ Tämän takia pakolaisuuden määritelmä laajeni monessa mielessä entisestään ja osittain menetti UNHCR:n toiminnan kannalta merkitystä, kun se toimi maan sisäisten pakolaisten parissa ja jopa ihmisten parissa, jotka eivät edes olleet paenneet minnekään. Seurauksena on ollutkin se, että UNHCR itse ei omista pakolaismääritelmistään juuri käytännön tomissaan piittaa, mutta vastaanottavien maiden kannalta

⁵⁰ Hakovirta 1989, s. 8.

⁵¹ Pirouet 1995, s. 278.

⁵² Refugees 13/83, s. 1. (Editorial. A humanitarian, non-political mandate).

⁵³ Roberts 1998, s. 375–376.

käytetyin määritelmä on usein se kaikista tiukin, jotta voidaan välttyä turvapaikan myöntämiseltä.

Periaatteessa pakolaisen määrittelyn voisi kuvitella olevan suhteellisen yksinkertainen tehtävä, mutta käytännössä asia ei kuitenkaan näin ole. Usein on vaikeaa erottaa varsinaisen pakolaisstatuksen takaavien syiden takia paenneet talous- tai ympäristösyiden takia paenneista, varsinkin kun näihin tilanteisiin liittyy useimmiten katastrofiluonne. Päätökset on tehtävä nopeasti ja vaikka todettaisiinkin, että pakolaisuuden kriteerit eivät varsinaisesti toteudu, niin UNHCR nykyisen laajenneen mandaattinsa vuoksi ottaa tällaisetkin pakolaiset suojelukseensa. Jean-François Durieux, UNHCR:n kansainvälisen suojeluosaston päällikkö, totesikin tilanteesta vuonna 1996, että UNHCR:n auttamista 27 miljoonasta ihmisestä 6 miljoonaa on maan sisäisiä pakolaisia, eli lähes neljäsosa jotka eivät kuulu mandaatin alle. Heitä koskeviin operaatioihin UNHCR tarvitsee YK:n pääsihteerin tai muun ylemmän tason elimen hyväksynnän sekä sen maan luvan, jota toimet koskevat. Suurin syy, miksi UNHCR on sisäisten pakolaisten kanssa tekemisissä näin paljon, on se, että yleensä maan sisäisiä pakolaisia on alueilla, joilla on myös pakolaisia tai palaaajia.⁵⁴

Pakolaisuuden määritelmän laajeneminen UNHCR:n käytännön toiminnassa on ollut seurausta järjestön muutenkin kahden vuosikymmenen aikana laajenneesta roolista laajempaan hätäapuorganisaationa. Jatkossa se joutuu kuitenkin varmasti pohtimaan, tulisiko sen kuitenkin palata jossain

⁵⁴ Refugees 103/96, s. 4-5, 8-9. (Internally displaced persons. The hidden face of the refugee problem).

määrin huolehtimaan vain tiukemmin varsinaisen pakolaismääritelmän alle kuuluvista, sillä muuten sen huolehdittavana olevien ihmisten määrä uhkaa kasvaa niin suureksi, että se on vaarassa menettää erityisasemansa nimenomaan pakolaisten suojelijana ja tukijana.

3. UNHCR AFRIKAN PAKOLAISTEN PARISSA

3.1. Rooli Afrikassa ja kansainvälisillä foorumeilla

Afrikan ongelmat ovat suuremmalta osin perua siirtomaa-ajalta ja sen päättymisen seurauksista. Poliittinen dekolonisaatio Afrikassa onnistui, mutta talouskehityksen puolella tapahtui epäonnistuminen. Modernisaation ongelmat vaivasivat ja vaivaavat edelleen Afrikkaa, joista yhtenä vakavimmista esimerkeistä Afrikka menetti perinteisen kykynsä ruokkia itse itsensä, ollen näin ainoa manner joka ei pystynyt ruuan suhteen omavaraisuuteen vuonna 1984, joten nälänhätä vaivasi tai uhkasi laajoja alueita. Nälänhätien myötä Afrikasta tuli maailman hyväntekeväisyyden ja säälin kohde, mutta ratkaisuissa on valitettavasti keskitytty enemmän hoitoon kuin ennalta ehkäisyyn. Afrikan kehitystä on estänyt myös varojen valuminen ulkomaille ja hallitsevan luokan tuhlailu kulutukseen.⁵⁵ Kaikkien ongelmien yhtenä seurauksena on ollut laajamittainen pakolaisuus, josta ihmisille koituvien ongelmien hoitoon ovat eri tahot tuoneet oman panoksensa.

⁵⁵ Chinweizu 1999, s. 787-790.

UNHCR on ollut mukana afrikkalaispakolaisten vaiheissa jo 1950-luvulta asti, ensimmäinen UNHCR:n toimisto Afrikassa perustettiin Kairoon vuonna 1953, 1990-luvun lopulla mantereella oli 110 toimistoa 42 maassa, joissa oli töissä yhteensä noin 2000 ihmistä, joka oli 40 prosenttia UNHCR:n koko henkilöstöstä.⁵⁶ UNHCR ei kuitenkaan ole toiminut yksin pakolaisten auttamiseksi eikä pelkästään Afrikassa ja pakolaisten parissa, vaan merkittävä osa pakolaisten eteen on tehty yhteistyössä ja kansainvälisillä foorumeilla. Yhteistyö pakolaisasioissa YK:n eri järjestöjen kanssa on ollut hedelmällistä ja välttämätöntä asian vakavuuden vuoksi. Pakolaisongelman keskittyi pitkään Afrikkaan, joten se oikeutti ja velvoitti järjestöt intensiiviseen yhteistyöhön UNHCR:n kanssa.⁵⁷

Ongelmien keskittyminen Afrikkaan ja niiden suureneminen 1970–80-lukujen taitteessa sai aikaan yhteistyöyrityksiä eri maiden välille, joiden seurauksena 1980-luvulla järjestettiin kaksi merkittävää konferenssia, joissa pakolaiskysymyksellä oli oma merkittävä osansa ja sen kautta myös UNHCR:llä. Ensimmäinen konferensseista, ICARA I (International Conference for Assistance to Refugees in Africa) järjestettiin 1981, sen tavoitteena oli kiinnittää laajemmalla taholla huomio Afrikan pakolaisiin ja heidän ongelmiinsa sekä saada rahoitusta avustushankkeille. Kolme vuotta myöhemmin järjestetyn ICARA II:n suurin mielenkiinto oli kehitysyhteistyössä ja pakolaisia vastaanottavien maiden olojen parantamisessa,⁵⁸ joten kyse oli jo pidemmän aikavälin ja enemmän rakenteellisiin seikkoihin

⁵⁶ Refugees 115/99, s. 13. (UNHCR at work).

⁵⁷ Koaussi 1999, s. 899–900.

⁵⁸ Koaussi 1999, s. 899–900.

keskittyvistä toimista. ICARA II:n, jonka koollekutsujina olivat OAU, YK:n pääsihteeri sekä UNHCR, tavoitteena oli myös ICARA I:n tavoitteiden toteutuminen, avuntarpeiden puntarointi sekä pakolaisuuden koskettamiin maiden talous ja niiden sosiaalisen aseman vahvistaminen pakolaisten paineen alla.⁵⁹

Silloinen pakolaisasiain päävaltuutettu Poul Hartling totesi haastattelussaan, että UNHCR:n rooli konferenssissa oli tärkeä, koska kyseessä olivat pakolaiset, joiden hyvinvointi järjestön huolena on ja toisaalta positiivista oli, että ongelmaa käsiteltiin nyt myös laajemmalla foorumilla. Tärkeää oli myös, että kansainvälinen yhteisö yritti jakaa taloudellisen taakan, jonka pakolaisia vastaanottavat Afrikan maat joutuivat kantamaan. Erityisesti vastaanottavien maiden auttaminen oli UNHCR:n kannalta tärkeää,⁶⁰ sillä niiden merkitys pakolaistilanteiden hoitamisessa on kuitenkin keskeisin ja niille tulee taata mahdollisuus taakasta selviämiseen, eikä UNHCR:n voimavarat tai mandaatti mahdollista niiden olosuhteiden parantamiseen kuten Hartling totesi Geneven konferenssissa pitämässään puheessa yli sadan maan osanottajajoukolle.⁶¹

Hyvistä aikeista ja periaatteista huolimatta ICARA II ei oikein onnistunut saavuttamaan tavoitteitaan, sillä alkuvuoden 1985 kriisi vei huomion pitempiaikaisempiin ja perusrakenteisiin puuttuvaan avustustoimintaan.⁶² Kumpikin konferenssi oli kuitenkin UNHCR:lle mahdollisuus nostaa

⁵⁹ Refugees 15/83, s. 1. (Editorial. ICARA II).

⁶⁰ Refugees 15/83, s. 5. (Interview: Poul Hartling, UN High Commissioner for Refugees. "Military attacks on refugee camps should stop").

⁶¹ Refugees 9/84, s. 22. (A new aspect of assistance).

⁶² Refugees 16/85, s. 18. (ICARA II—where does it stand now?).

maailman tietoisuuteen Afrikan pakolaistilannetta ja ongelmia, joten vaikei kaikkia tavoitteita saavutettukaan, saattoi jo tilanteen tuomista laajempaan tietoisuuteen pitää UNHCR:n kannalta jonkinlaisena menestyksenä.

Jos pakolaisten ja UNHCR:n kannalta kehitys oli 1980-luvulla siinä suhteessa suotuisaa, että maailman mielenkiinto kohdistui aiempaa enemmän Afrikan maiden auttamiseen ja pakolaistilanteiden ratkaisemiseen, ei kehitys jatkunut niin positiivisena enää 1990-luvulle tultaessa. UNHCR:n roolissa Afrikassa tapahtui kylmän sodan päättymisen jälkeen suuri muutos, kun suurvallat menettivät kiinnostustaan alueeseen ja UNHCR jäi yksin selvittämään miten pakolaisongelmat hoidetaan. Tämän seurauksena UNHCR:n toiminta painottui enemmän lähtömaiden olojen ja tapahtumien huomiointiin,⁶³ eli se joutui ottamaan vastuuta asioista, jotka eivät sille varsinaisesti kuuluneet. Muuttuneesta roolista Afrikassa kertoi myös Nicolas Bwakira, UNHCR:n Afrikan toimintojen johtaja. Hän uskoi, että pakolaisten massaliikkeet tulevat jatkumaan, toisaalta tulomaiden pakolaisia kohtaan osoittama vieraanvaraisuus oli vähentyneessä ja pakolaistilanteen paranemisen kannalta rauhan saavuttaminen lukuisissa konfliktitilanteissa olisi olennaisen tärkeää. UNHCR oli toimissaan joutunut myös yhä enemmän toimimaan konfliktialueilla ja maan sisäisten pakolaisten kanssa.⁶⁴

Tämän seurauksena vuosien saatossa operaatiot olivat käyneet yhä vaarallisemmiksi avustustyöntekijöiden kannalta, sillä esimerkiksi Ruandan kriisissä kuoli 36 UNHCR:n työn-

⁶³ Weiner 1998, s. 441.

⁶⁴ Refugees 96/94, s. 4. (The future of asylum in Africa).

tekijää.⁶⁵ Päävaltuutettu Sadago Ogatan mukaan toimintaa olisi tullut keskittää enemmän ennaltaehkäisevään suuntaan ja tehdä kaikki mahdollinen, jotta kenenkään ei tarvitsisi lähteä pois kotimaastaan, mutta jos tarvitsee, niin sitten on tehtävä kaikki mahdollinen, jotta humanitaariset tarpeet tulevat tyydytetyiksi. Bwakiran mielestä pakolaisuuden ennaltaehkäisyn onnistuminen vaati yhä enemmän yhteistyötä OAU:n ja toisaalta YK:n jäsenjärjestöjen kanssa.⁶⁶ Koko tutkittavan ajanjakson ajan voi siis sanoa UNHCR:n pyrkineen mahdollisimman paljon tuomaan Afrikan pakolaisongelmaa maailman tietoisuuteen ja saamaan tehtävän taakse mahdollisimman paljon voimavaroja, mutta käytännössä kehitys oli enemmän sen kaltaista, että UNHCR joutui ottamaan vastuuta entistä enemmän itse ja toimimaan aikaisempaa monipuolisemmilla tehtäväkentillä ja tavoitteilla.

3.2. Hätäapu ja pakolaisleirit

Pakolaisuus voi olla pitkäkestoista ja jatkuvaakin luonteeltaan, mutta äkilliset ja yllättävät pakolaistilanteet ovat olleet tyypillisiä 1970-luvun lopulta lähtien. Syynä on pidetty sitä, että kolmannen maailman vallankumoukset ja separatistiset konfliktit syttyvät nopeasti ja kehittyvät äkkikääntein verrattuna siirtomaajärjestelmän purkautumiseen liittyneisiin tilanteisiin.⁶⁷ Tilanteiden äkillisyys ja yllätyksellisyys ovat seikkoja, joiden kanssa UNHCR joutuu tehtävässään tulemaan toimeen, toimintasuunnitelmia ei ole mahdollista laatia kuin joillakin osa-

⁶⁵ Refugees 115/99, s. 13. (UNHCR at work).

⁶⁶ Refugees 96/94, s. 4. (The future of asylum in Africa).

⁶⁷ Hakovirta 1989, s. 37.

alueilla etukäteen, vaan on toimittava silloin kun tarve sitä vaatii.

UNHCR:n suojelutehtävä korostuu erityisesti suurten pakolaiskriisien alkuvaiheissa, sillä monissa tilanteissa varsinkin kolmannen maiden osalta on useimmiten kyse elämästä tai kuolemasta ja UNHCR:n tehtävä on kriisin sattuessa yksinkertaisesti sanottuna pitää pakolaiset hengissä. Jokaisella kriisillä on oma ominaisluonteensa, johon sisältyy paljon ongelmia ja asioita, joita tulee ottaa toiminnassa huomioon. Hätäavun kannalta näistä keskeisimmät ovat peruselintarvikehuollon järjestäminen, asuinsuojien ja vaatteiden tarve, terveydenhoito, vesi ja saniteettilojen järjestäminen ja kuljetusten ja logistiikan toimimisen varmistaminen. Jokaista projektia varten tarvitaan ensin perustiedot tarpeista, jonka jälkeen tehdään suunnitelma ja lähdetään projektia toteuttamaan.⁶⁸

Yleisin mielikuva Afrikan pakolaisista puhuttaessa lienee suuri pakolaisleiri, jossa on suuri määrä pakolaisia odottelemassa tai vaikkapa ruokajonossa annostaan hakemassa. Leireillä onkin taipumusta kriisitilanteissa paisua paljon suunniteltuja suuremmiksi, mutta UNHCR yrittää kuitenkin parhaansa mukaan välttää suurien leirien syntymistä, sillä suuren leirin ja siellä olevien ihmisten huolto on olennaisesti vaikeampaa kuin mitä se on kohtuullisen kokoisella leirillä. Paras mahdollinen ratkaisu on, mikäli se vain on mahdollista, että pakolaiset sijoitetaan asumaan paikallisen väestön joukkoon alueen kyliin.

⁶⁸ Refugees 4/81, s. 2. (Assistance to Refugees: nothing is simple).

Ilmastollisten seikkojen vuoksi asumisratkaisut Afrikassa ovat kovin erilaisia kuin kylmemmän ilmanalan alueilla, niinpä pakolaisten asutuksen väliaikainen järjestäminen on suhteellisen yksinkertaista. Yksi tärkeimmistä apuvälineistä pakolaisleireillä onkin muovipressu, joka on tarkoitettu pakolaisten asunnon (Tukul) tekemiseen. Nämä sinivalkoiset pressut, erityisesti Afrikan kuumiin olosuhteisiin suunnitellut, joita koristaa UNHCR:n logo, ovat tuttu näky Afrikan pakolaisleireillä. Pressun koko on neljä kertaa viisi metriä ja sen hinta on noin seitsemän dollaria kappale. Pakolaisten majapaikan neliökoko on yleensä keskimäärin 3,5 neliömetriä perhettä kohden.⁶⁹ Asunto, jos sitä sellaiseksi voi kutsua kuulostaa kovin pieneltä, mutta sillä ei afrikkalaisessa kulttuurissa olekaan samanlaista ajanviettopaikan merkitystä kuin on esimerkiksi meidän kulttuurissamme, vaan sen tarkoitus on lähinnä suojaosan yösijan tarjoaminen. Majoituksen järjestäminen ei UNHCR:n ongelmista olekaan suurin, tosin kaikkein suurimpien kriisien aikana saattaa majoitustarpeistakin olla pulaa.

Leirien syntyyn ja olemassaoloon liittyy kuitenkin suuriakin ongelmia, sillä leirejä voidaan käyttää sotajoukkojen rekrytointipaikkoina tai sotajoukkojen ruu'anhankintaan. Toisaalta naiset ja lapset voidaan lähettää leireille pakolaisiksi, jotta miehet voivat rauhassa jatkaa taistelua ilman huolta perheestä. Lisäksi isäntähallitukset voivat määräyksellä sulkea leirit ja lopettaa niiden toiminnan, jolloin tulee ongelmaksi UNHCR:n osallistuminen pakolaisten paluuseen, joka tällaisessa tapauksessa ei ole vapaaehtoinen. Sisällissodista johtuvissa kriiseissä suuri

⁶⁹ Refugees, september/1996: www.unhcr.ch (Shelter: No place like home).

ongelma on myös rikollisten erittely muista pakolaisista, jollaiseen ei UNHCR:llä riitä kykyä eikä toisaalta voimavarojakaan. Mikäli leirit sijaitsevat lähtömaiden sisään muodostetuilla turva-alueilla, voi se ehkäistä varsinaisen turvapaikan hakua maan ulkopuolelta ja suurien ihmisryhmien ja erityisesti pakolaisten keskittymisen seurauksena voi olla myös leirien muuttuminen iskujen kohteiksi.⁷⁰ Juuri tästä syystä UNHCR:n tavoitteena on leirien siirtäminen kauemmas raja-alueilta, jotteivät pakolaiset joutuisi sissiliikkeiden uhan kohteiksi.⁷¹

Isäntämaat useimmiten kuitenkin mielellään haluaisivat sijoittaa leirit rajojen läheisyyteen, suurelta osin siitä syystä, että ajatellaan pakolaisten paluun takaisin kotimaahansa olevan ajan koittaessa helpompaa. Tosin Afrikassa, jossa rajojen yli tapahtuva kanssakäyminen on perinne, voi rajojen läheisyydessä olla ystävyys- ja sukulaissuhteita sekä samaa kulttuurista traditiota, joten siinäkin suhteessa rajojen lähellä olevat leirit voivat toisaalta olla pakolaisten kannalta paras ratkaisu. Kenties suurin ongelma on kuitenkin se, että leirielämä ei vastaa läheläkään ihmisen normaalia elinympäristöä ja varsinkin leirilläoloajan pitkittyessä pakolaiset kohtaavat todennäköisesti vieraantumista, apatiaa ja psyykkisiä sairauksia, kun elämä jatkuu pitkään ulkopuolisen avun turvin.⁷²

Paikallisen väestön kannalta katsottuna pakolaisten saapuminen ja leirin perustaminen on muutostekijä, jolla voi olla vaikutuksia alueen talous- ja poliittiseen tasapai-

⁷⁰ Weiner 1998, s. 437-439.

⁷¹ Refugees 96/94, s. 19. (Unsafe and insecure).

⁷² Hakovirta 1989, s. 15.

noon. Joissakin tapauksissa on myös kysytty, puuttuuko UNHCR leirien sijoitusalueilla myös kehitysapuun pakolaisavun lisäksi. Tämän UNHCR:n avustusosaston päällikkö Maxime-Léopold Zollner kuitenkin haastattelussa kiisti, sillä hänen mielestään korkeintaan lähialueen asukkaat voivat hyötyä pakolaisleireille UNHCR:n avulla toteutetuista rakenteista. Puuttumista kehitysapuun yritetään välttää myös sillä, että avustuksen taso rajataan samalle kehitystasolle kuin alueen ympäristössäkin on.⁷³ Jos näin ei tehtäisi, olisi vaarana, että paikallinen väestö saattaisi tuntea itsensä syrjityksi ja asenteet pakolaisia kohtaan kääntyä negatiivisiksi ja pahimmillaan aiheuttaa jopa levottomuuksia ja väkivaltaisuuksia tai pakolaisuutta, jos vallalle leviäisi mieliala, että pakolaisia kohdellaan omaan elintason nähden poikkeuksellisen hyvin. "Liian korkean" elintason luominen rahavaikkeuksien kanssa alati toimivien järjestöjen taholta tuntuu ehkä ajatuksena oudolta, mutta toisaalta Afrikan monilla alueilla ihmiset ovat hyvin köyhiä, joten "elintasokuilun" syntyyn ei välttämättä edes tarvita kovin suuria panostuksia.

Tärkein seikka useimmissa äkillisissä pakolaiskriiseissä on kuitenkin ruoka-apu, ongelmat sen saamisessa ja järjestämisessä merkitsevät usein kuolemaa, näin kävi muun muassa mosambikilaispakolaisten keskuudessa Malawissa. Ruoka-apu pakolaisille väheni 1989–1990, yhtenä osasyynä oli UNHCR:n samanaikainen rahoituskriisi ja huomion kiinnittäminen Itä-Euroopan tapahtumiin. Pakolaisten päivittäinen ruoka-annos jäi ravintoarvoltaan vuonna 1989 1600 kilokaloriin, kun UNHCR:n suositus on 2000–2200 kilokalo-

⁷³ Refugees 19/83, s. 3. ("UNHCR tries to remain non-operational". Interview: Maxime-Léopold Zollner, Director of the Division of Assistance).

ria/ päivä/pakolainen. Ongelmia syntyi myös ravinnon yksipuolisuuden vuoksi, ravinnossa ei ollut riittävästi proteiineja eikä rasvaa, niinpä pellagra⁷⁴ iski. Joskus pakolaisten hengissä pysyminen voi olla niinkin pienestä kiinni kuin maapähkinöiden puuttumisesta ruokalistalta.

Varoituksia tilanteesta tuli, mutta UNHCR:n byrokraattinen koneisto reagoi pellagrauhkaan liian hitaasti, eikä maapähkinöitä saatu hankittua. Toisaalta WFP (World Food Programme) reagoi varoituksiin vielä hitaammin, eikä järjestöjen välinen yhteistyökään sujunut ongelmitta, eikä lahjoittajamaitakaan haluttu liikaa kuormittaa vallitsevassa tilanteessa. Kansainvälisten kansalaisjärjestöjen reagointi asiaan oli nopeampaa, ja tapahtunut sai niille aiheen syyttää UNHCR:ää asian heikosta hoidosta, ja kritiikki jätti jälkensä varsinkin UNHCR:n ja Ranskan "Lääkärit ilman rajoja" -järjestön kanssa.⁷⁵ Yleisesti ottaen UNHCR on pystynyt vastaamaan suurissakin kriisitilanteissa vähintäänkin kohtalaisesti ruokatarpeisiin eikä nälkäkuolemia ole pakolaisten parissa ollut sen enempää kuin muunkaan väestön.

3.3. Kotiinpaluun järjestäminen

Pakolaistilanteiden hoidossa ei pelkkä hätäapu kuitenkaan ole lopullinen ja riittävä ratkaisu, vaan tarvitaan pysyvimpiä keinoja, joista pakolaisten kotiinpaluun järjestämistä on pidetty kaikkein suositeltavimpana ja parhaana

⁷⁴ B3-vitamiinin eli niasiinin puutteesta johtuva sairaus, joka on yleinen alueilla, joissa on yksipuolinen ruokavalio, kuten maissi. Oireina henkinen tylsistyminen, ripuli ja iho-oireet.

⁷⁵ Hussein 1995, s. 26–38.

vaihtoehtona, mikäli se vain on mahdollista toteuttaa. Pysyvien ratkaisujen aikaansaaminen ei ole helppo tehtävä, mutta UNHCR:n tavoitteena on kuitenkin luoda olosuhteet, jossa tämän hetken pakolaiset eivät ole enää pakolaisia tulevaisuudessa. Kotiinpaluu on 1980-luvun alusta lähtien ollut UNHCR:n mielestä paras ja toivotuin vaihtoehto, joskus jopa tilanteissa, joissa pakolaisuuteen johtaneet tekijät lähtömaassa eivät ole muuttuneet, joten pakolaisten toiveet ovatkin jääneet toissijaisiksi valittaessa muita vaihtoehtoja.⁷⁶

Kotiinpaluuohjelmien merkityksen korostuminen johtuu suurelta osin pakolaistilanteiden luonteen muutoksella. Siirtomaasotiin liittyvien taistelujen jälkeen pakolaiset palasivat pikimmiten kotimaahansa, jossa heidät otettiin avosylin vastaan ja toisaalta pakolaisia vastaanottavien maiden näkökulmasta pakolaisten päästäminen turvapaikkaan ajateltiin poliittiseksi tuenilmaukseksi uusille valtioille. Afrikan maiden itsenäisyyden aikana konfliktit ovat muodostuneet paljon monimutkaisemmiksi, joka on tehnyt paluusta entistä vaikeampaa. Samalla länsimaiden usko paluun parhaimmuuteen on vaikuttanut avun keinoihin ja ajatteluun, jonka tavoitteena on pitää afrikkalaiset Afrikassa. UNHCR:n mielipiteisiin on usein vaikuttanut enemmän isäntä- ja paluumaan viranomaisten mielipide kuin itse pakolaisten.⁷⁷ Paluumuutosta voidaankin sanoa tulleen rahoittajien ja kansainvälisten organisaatioiden suosikki-vaihtoehto pakolaistilanteiden pysyvänä ratkaisuna.⁷⁸

⁷⁶ Okwach-Opondo 1993, s. 62.

⁷⁷ Makanya 1995, s. 174-175.

⁷⁸ Okwach-Opondo 1993, s. 57.

Pakolaisten kotiinpaluu on siis tullut pysyvistä ratkaisuista suosituimmaksi. Paluuohjelmia onkin UNHCR:n historiassa toteutettu useita, tarkemmin joitakin operaatioita käsitellään tuonnempana maakohtaisissa tarkasteluissa, mutta tässä kohtaa luodaan katsaus paluuohjelmien yleisiin piirteisiin ja ongelmiin. Pakolaisten kotiinpaluussa UNHCR:llä on seitsemän periaatetta, joiden tulisi paluuohjelmassa toteutua: 1. Pakolaisella tulee olla oikeus vapaaehtoiseen kotiinpaluuseen, jossa UNHCR auttaa tarpeen vaatiessa. 2. Paluun tulee todella olla vapaaehtoinen, UNHCR:n tehtävänä tarkkailla että näin on. 3. Paluualueella tulee vallita rauhalliset ja vakaat olot. 4. UNHCR:llä tulee olla oikeus tarkkailla palaajien kohtelua. 5. UNHCR on aloitteellinen paluun järjestämisessä, sillä se on pysyvä ja paras ratkaisu. 6. Pakolaisten paluu tulisi tapahtua turvapaikka- ja paluumaiden välisessä yhteisymmärryksessä. 7. UNHCR:n tulisi perustaa avustusohjelma palaajille.⁷⁹

Nämä periaatteet muodostavat siis pohjan sille käytännön toiminnalle, joka pakolaisten paluuohjelmia suunniteltaessa otetaan huomioon. Joissakin ohjelmissa periaatteet ovat varmasti toteutuneet jokseenkin hyvin, mutta on myös esimerkkejä pienemmistä tai suuremmista epäonnistumisista. Vapaaehtoisen paluumuuton tulisi kuitenkin olla turvallista ja ihmisarvoista ja suuntautua mieluiten takaisin pakolaisten kotiseuduille. UNHCR on periaatteidensa mukaisesti läsnä paluun kaikissa vaiheissa. Tehtävänsä toteuttaakseen UNHCR tarvitsee suoran ja esteettömän yhteyden pakolaisiin.⁸⁰

⁷⁹ Refugees 57/88, s. 33-34. (The seven principles of voluntary repatriation).

⁸⁰ Gordon-Lennox 1993, s. 14.

Tämä yhteys pakolaisiin on onnistuneen lopputuloksen kannalta olennaista, sillä palaajien toiveet tulee ottaa huomioon, erityisesti se seikka, että myös kotiin palaavilla pakolaisilla on tarve hallita omaa elämäänsä, joten viralliset paluuhjelmat tavoitteineen ja leireille asuttamiseksi poikkeavat usein melkoisesti pakolaisten omista tavoitteista. Ongelmia paluuhjelmissa aiheuttaa myös se, että suunnitelmat ja todellisuus eivät useinkaan ole keskenään sopusoinnussa, vaan useimmiten UNHCR:kin tyyty vanhojen paluusuunnitelmien kopioitiin ja muokkaamiseen ottamatta läheskään riittävässä määrin huomioon alueen ja tilanteen erityispiirteitä.⁸¹ Paluumuutto-ohjelmissa on yleisesti kolme ongelmaa, ensiksikin rahallinen tuki on riittämätöntä tai sitä on käytettävissä vain silloin kun pakolaiset eivät itse ole halukkaita palaamaan. Toisaalta suunnittelussa ja toteutuksessa tiedot ovat puutteellisia, joten apu ei vastaa tarvetta. Kolmantena ongelmana ohjelmien toteutus on heikkoa, paluualueen infrastruktuuri voi olla täysin tuhoutunut ja jälleenrakennustyö on hidasta ja vaikeaa.⁸²

Paluuhjelmien merkitys tunnustettiin jo ICARA II:n aikana, jolloin todettiin, ettei pakolaisia voi Afrikassa pitää säilössä alueen köyhyyden takia, tai kehitysapua olisi pitänyt kohdentaa uudelleen ja entistä enemmän vastaanottaville alueille. Yritys tähän suuntaan kuitenkin epäonnistui, sillä rahavirtojen poliittisia intressejä ei otettu tarpeeksi huomioon ja toisaalta YK:n järjestöjen mandaatteja olisi pitänyt järjestellä uudelleen, jotta todellinen muutos olisi ollut mahdollinen. Monien mielestä

⁸¹ Makanya 1995, s. 180.

⁸² Witsorn 1993, s. 82.

on kuitenkin selvää, että kaikki tahot Afrikassa ovat yhdistyneet paluumuuttoa kannattavaan rintamaan, mutta silti heidän mielestään on aiheellista kysyä, soveltuuko paluumuutto lainkaan Afrikan olosuhteisiin, sillä suurimassa osassa Afrikkaa on taloudellisia, yhteiskunnallisia tai sosiaalisia kriisejä, joten aika paluumuuttoon ei sopiva. Paluumuuton vastustamista puoltaa myös se, että avustusjärjestöjen toimet eivät ole sanottavasti onnistuneet toimillaan edistämään pakolaisten integroitumista vanhaan kotimaahansa, varsinkin jos pakolaisuus on kestänyt pitkään tai pakolainen on syntynyt maanpaossa ja jäänyt näin vaille todellista kosketusta kotimaahansa. Paluun suosimista on arvosteltu myös sillä perusteella, että palaaajat joutuvat usein asettumaan leirimäisiin olosuhteisiin, joka leimaa heidät palaaajiksi ja vaikeuttaa tilannetta. Niinpä kriitikoiden mielestä Afrikan paluumuuttopolitiikkaa ei voi puolustella.⁸³

Ongelmaksi UNHCR:n toiminnassa paluuhjelmien suhteen on tuomittu myös se, että monilla alueilla toimitaan UNHCR:n johdolla turvallisten ja rauhallisten alueiden luomiseksi kriisimaiden sisällä, ja pyritään toteuttamaan paluu, vaikkei koko maassa rauhaa olisikaan. Tämä toiminta on aiheuttanut kritiikkiä, esimerkiksi Amnesty International kritisoi UNHCR:ää ihmisoikeustilanteen huomiotta jättämisestä Ruandan kriisin aikoihin.⁸⁴ Jos UNHCR:n omia edellä esitettyjä periaatteita pakolaisten paluun ehtojen suhteen tarkastellaan, tullaan epäilemättä siihen johtopäätökseen, että se joissakin tilanteissa tinkii paluualueen turvallisuusvaatimuksesta. Tosin tähänkin liittyy merkittävä

⁸³ Okwach-Opondo 1993, s. 64–68.

⁸⁴ Gilbert 1998, s. 361.

ongelma, nimittäin se, kuka arvioi paluun turvallisuuden.⁸⁵ Arvioijan näkökulmasta ja tavoitteista riippuen tilanne saattaa näyttää aivan erilaiselta. Toisaalta kyse voi olla siitä, että paluuseen entistä aktiivisemmin tähtäävät toimenpiteet ovat kuitenkin pakolaisten kohtalon kannalta suotuisin vaihtoehto, sillä Afrikassakin tapahtunut isäntämaiden tiukkeneva suhtautuminen pakolaisten läsnäoloon ja toisaalta pitkittyneen leirielämän aiheuttamat ongelmat pakottavat käytännössä UNHCR:n toimimaan omia periaatteitaan vastaan.

Vapaaehtoisessa paluumuutossa kuitenkin olisi toivottavaa, että aloite muuttoon tulisi pakolaisilta itseltään, eikä päätöksen tekemistä saisi sekoittaa paluun mahdollistaviin avustustoimiin tehtyihin päätöksiin. Tällaisia keinoja paluumuuttoon painostamiseksi ovat muun muassa ruoka-avun tai muuta avustuksen vähentäminen tai kohdentaminen suunnitelluille paluualueille tai vaatimalla uusia turvapaikkahakemuksia niiltä, jotka haluavat pakolaisuutta jatkaa, kuten esimerkiksi etiopialaispakolaisilta Djiboutissa 1980-luvulla.⁸⁶ UNHCR:n rooli merkittävimpana avustuskanaalien koordinoijana antaa sille mahdollisuudet käyttää painostuskeinoja paluuta nopeuttamaan, mutta siinä piilee aina se vaara, että silloin se saattaa toimia omaa mandaattiaan ja sille asetettuja pakolaisten suojeluvaateita vastaan.

Paluuohjelmien toteuttamiseen liittyy myös erikoisongelmia, joista varsinkin sisällissodista johtuvissa pakolaisiongelmissa yksi suurimmista ovat paluualueella olevat

⁸⁵ Fjeld 1993, s. 51-52.

⁸⁶ Okwach-Opondo 1993, s. 58-59.

miinat, joiden poistamiseen UNHCR:llä ei ole varaa eikä mahdollisuuksia. Miinoja arvellaan olevan Afrikassa noin 30 miljoona, suurin osa siroteltuina ympäristöön siten, että niiden sijainnista ei kellekään ole mitään tietoa. Palaajien turvallisuuden takia miinaongelmaankin on löydettävä ratkaisuja, yhtenä sellaisista UNHCR on järjestänyt leireillään tiedotuskampanjoita miinojen vaaroista, sillä vaarana on, että miinat unohtuvat mielistä pakolaisleirin turvassa olojen rauhoittuessa ja vakiintuessa. Näiden projektien tavoitteena on opettaa pakolaiset elämään miinojen kanssa, koska niitä kaikkia ei ole mahdollista poistaakaan. Informaatiokampanjoita on käyty t-paitojen, julisteiden ja koulukirjojen sekä muiden vastaavien keinojen ja materiaalien avulla. Joissakin erityistapauksissa UNHCR on myös rahoittanut miinojen puhdistusoperaatioita, kuten Somaliassa 5.5 miljoonalla dollarilla.⁸⁷ Miinojenraivausoperaatio on hyvä esimerkki siitä, miten laaja on UNHCR:n toimintakentästä muodostunut sen historian aikana, mutta toisaalta se kertoo myös niistä vaikeuksista, mitä sille on kerääntynyt, kun se on jäänyt aikaisempaa enemmän yksin Afrikan pakolaisten auttajana.

Paluuohjelmien toteuttamisesta on kehittynyt suosituin vaihtoehto ongelman pysyvänä ratkaisuna, joka jo alunperin on yksi UNHCR:kin alkuperäisistä pysyvistä ratkaisumuodoista ja tietyin edellytyksin varmasti paluu kotimaahan onkin paras ratkaisu. Paluu ei kuitenkaan ole pakolaisten kannalta hyvä ratkaisu, jos pakolaisuuden perussyitä ei ole lähtömaasta kitketty pois. Monessa tapauksessa paluuohjelman kanssa samanaikaisesti on tapahtunut muutto- liikettä myös vastakkaiseen suuntaan, kuten esimerkiksi

⁸⁷ Refugees 96/94, s. 16-17. (Learning to live with mines).

Etiopiassa 1980-luvun alkupuolella, jolloin maan hallitsijan Mengistu Haile Mariamin puheisiin ei uskottu, vaan Djiboutista palanneiden lisäksi liikettä oli myös toiseen suuntaan.⁸⁸ Etiopialaisten paluuta Djiboutista ja ugandalaisien paluuta eteläisestä Sudanista pidetäänkin usein esimerkkeinä epäonnistuneista paluuhjelmista, jotka osoittavat että muutto voi onnistua vain silloin jos paluualueella on tapahtunut ratkaisevia muutoksia.⁸⁹

Afrikassa kausaalisten syiden poistuminen on paluumuuton edellytys tai muutoin pakolaiset voivat joutua suoraan lohikäärmeen kitaan, jos vihamielisyydet yhä jatkuvat, vaikka pakolaiset olettavat saavansa suojelua. Riskinotto paluuhjelman toteuttamisessa aiheuttaakin ongelman, onko humanitaarisin syin perusteltua avustusjärjestöjen olla mukana paluuhjelmissä, tai ainakin pitäisi varmistaa, että palaajat ymmärtävät paluun seuraukset. Jos paluu tapahtuu kriisin keskelle, voi kansainvälisen pakolaisavun katsoa epäonnistuneen velvollisuuksissaan asiakkaitaan kohtaan. Kansainvälisillä foorumeilla ja myös UNHCR:n piirissä käsitys pakolaisten auttamisesta on muuttunut ajan saatossa, on siirrytty pakolaisilmiöiden ratkaisujen politiikkaan, jolloin vapaaehtoinen paluumuutto on tullut suosituksi.⁹⁰ Tällä tarkoitetaan sitä, että poliittiselta kannalta ajateltuna vapaaehtoinen paluumuutto ja siihen tähtäävät ohjelmat ovat paras ratkaisu, mutta ongelmaksi onkin muodostunut, että tätä politiikkaa noudatettaessa vapaaehtoisen paluun vapaaehtoisuus on tullut kyseenalaiseksi, joka on ongelma erityisesti UNHCR:n kannalta, sillä

⁸⁸ Bulcha 1988, s. 21.

⁸⁹ Okwach-Opondo 1993, s. 61.

⁹⁰ Okwach-Opondo 1993, s. 59–60.

sen myötä vaarantuu sen kenties keskeisin periaate pakolaisten palauttamattomuudesta.

Paluuohjelmista on siis muodostunut pysyvistä ratkaisukeinoista tärkein viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana ja vaikka kehitys niiden suhteen ei olekaan ollut pelkästään positiivista, on niiden merkitys ollut kuitenkin huomattava. Esimerkiksi vuosien 1991–1997 välillä UNHCR:n arvion mukaan noin kymmenen miljoonaa pakolaista on palannut kotimaahansa, joten jotain on varmasti tehty hyvin ja oikeinkin paluun edistämiseksi, vaikka joskus paluu onkin tapahtunut seuduille, joilla paluun kaikki ehdot eivät ole täyttyneetkään tai ihmisiä on joutunut palaamaan muualle kuin kotiseuduilleen tai vapaaehtoisuus voidaan asettaa kyseenalaiseksi. Kysymyksiä herättääkin UNHCR:n suhtautuminen paluuseen, jossa on näkyvissä pakottamisen merkit, tuleeko niihin osallistua vai jättää muiden huoleksi.⁹¹ Yleisesti ottaen voisi sanoa, että tällaisissa tapauksissa UNHCR on kuitenkin niihin osallistunut, koska näin palajien mahdollisuudet kuitenkin ovat todennäköisesti paremmat kuin mitä ne olisivat ilman avustusta, vaikka järjestö onkin joutunut periaatteistaan tinkimään.

3.4. Integroiminen tulomaahan ja asuttaminen kolmanteen maahan keinoina Afrikassa

Pakolaisongelmien pysyvistä ratkaisukeinoista on vapaaehtoisesta kotiinpaluusta tullut edellä todetusti suosituin vaihtoehto. Näin ei kuitenkaan ollut aiemmin, vaan vielä 1960- ja 70-luvulla suurin osa UNHCR:n rahoista meni pako-

⁹¹ Roberts 1998, s. 389–390.

laisten integrointiin tulomaahan, kun taas 1980-luvulla suurten pakolaiskriisien takia rahaa virtasi eniten hätäapuun⁹² ja 1990-luvulla hätäavun lisäksi rahoitettiin kotiinpaluuohjelmia. Paluuohjelmapolitiikan suosimisen seurauksena kahta muuta pakolaisongelman pysyvää ratkaisua, integroimista tulomaahan ja asuttamista kolmanteen maahan voidaan pitää jo lähes marginaalisina keinoina ongelman ratkaisussa, sillä vain alle prosentti pakolaisista saa turvapaikkaoikeuden turvapaikkamaassaan tai sijoitetaan kolmansiin maihin.⁹³

Kaikissa tapauksissa pakolaisten paluu kotimaahan ei kuitenkaan ole ollut mahdollista, joten silloin vaihtoehtona on ollut integroiminen tulomaahan. Yleensä integrointi on tapahtunut siten, että avustus- ja tukiohjelmien avulla pakolaisten asuttamasta yhteisöstä on pyritty luomaan itsenäisesti toimeentuleva yksikkö, jonka ajan myötä on ollut tarkoitus muodostua tuottavaksi osaksi tulomaan yhteiskuntaa. Näissä toimenpiteissä UNHCR on joutunut olemaan tiiviissä yhteistyössä tulomaan hallituksen kanssa, sillä pakolaisten sijoituspaikan etsiminen on vastaanottavan valtion harteilla. Suurin osa Afrikan pakolaisista on maatalousväestöä ja koska hedelmällisen maan löytäminen voi olla hankalaa, ovat nämä projektit vaatineet usein varsin monipuolista tukea. Yleensä alueille on pitänyt rakentaa alusta lähtien lähes koko yhteiskunnan perusrakenteita eli esimerkiksi koulut, sairaala sekä tiestö, joiden rakentamisessa suurin vastuu on monissa tapauksissa UNHCR:illä. Useimmiten nämä projektit ovat hyödyttäneet myöskin paikallista väestöä, joka on auttanut heitä suh-

⁹² Bulcha 1988, s. 23.

⁹³ Okwach-Opondo 1993, s. 60.

tautumaan positiivisesti pakolaisten sijoittamiseen heidän asuinalueidensa lähelle. Yleensä kokemukset integrointiprojekteista ovatkin olleet varsin hyviä, pakolaiset ovat säilyttäneet oman aktiivisuutensa ja vaikuttaneet positiivisesti koko alueen kehitykseen.⁹⁴

Tärkeää näiden projektien onnistumisessa on ollut myös se huomioon otettava seikka, että pakolaisväestön elintaso ei saa tukitoimin nostaa paremmaksi kuin mitä on ympäröivän alueen väestöllä, jottei siitä synny kiistoja ja vaikeuksia kateuden takia.⁹⁵ Nykyään painotetaan enemmän projekteja, joissa hyöty jakaantuu niin pakolaisille kuin paikallisillekin, jotta kiistoilta välttyttäisiin.⁹⁶ UNHCR:n kannalta ongelma projektien laajentamisessa tähän suuntaan kuitenkin on ollut se, että silloin ollaan jo tekemisessä kehitysavun kanssa, joka ei UNHCR:n toimivaltaan kuulu, ja siitä voi seurata ristiriitoja niiden organisaatioiden kanssa, joille vastuu siitä kuuluu. Yhteistyötä YK:n eri osasten kanssa on pyritty tiivistämään, mutta kovin helppoksi yhteistyö ei ole osoittautunut.

Pakolaisten uuteen maahan integroinnin suhteen on yleisesti ajateltu ja varmasti asia myös niin onkin, että pakolaisten sulauttaminen sellaiseen ympäristöön, joka on mahdollisimman samankaltaista niin rodullisesti, kielellisesti, uskonnollisesti kuin kulttuurillisestikin lähtömaan kanssa on heille paras vaihtoehto ja helpottaa sopeutumista uuteen asuinpaikkaan.⁹⁷ Perustelun voi toki kriitti-

⁹⁴ Refugees 6/81, s. 10. (Settling Africa's rural refugees).

⁹⁵ Holborn 1975, s. 838.

⁹⁶ Pirouet 1995, s. 289.

⁹⁷ Hakovirta 1989, s. 18.

sesti ajatella sointuvan varsin hyvin myös UNHCR:n lahjoittajamaiden politiikan kanssa, joiden tavoitteena näyttäisi olevan pakolaisten pitäminen poissa omilta alueiltaan, siispä afrikkalaisille parasta on pysyä Afrikassa, jo heidän oman hyvinvointinsakin takia. Mutta suurimmaksi osaksi integroinnin käytön väheneminen ratkaisuvaihtoehtona johtuu Afrikan maidenkin kasvaneesta haluttomuudesta ottaa vastaan uusia ihmisryhmiä vastuulleen ja taloudelliseksi rasitteeksi. Tämän mielialan vallitessa on UNHCR ollut pakotettu suurelta osin hylkäämään tämän keinon ratkaisuvaihtoehtoja punnitessaan.

Kolmesta pakolaisongelmien pysyvistä ratkaisukeinoista viimeinen on asuttaminen kolmanteen maahan. Tätä ei ole pidetty yleisesti kovinkaan hyvänä vaihtoehtona ja varsinkin Afrikkaan sitä ei ole pidetty sopivana.⁹⁸ Joissakin tapauksissa tämä vaihtoehto on saattanut osoittautua soveliaimmaksi, erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa suojelun tarve on korostunut. Tämän takia pakolainen on ollut syytä asuttaa mahdollisesti hyvinkin kauas alkupe- räisestä kotimaastaan, jotta hän on varmasti ollut turvassa vainolta eikä tilanteesta, jossa pakolainen jää lähelle kotimaataan aiheudu pahempia poliittisia levottomuuksia. Afrikassa tätä keinoa on käytetty ehkä eniten eteläisessä Afrikassa 1980-luvulla, jolloin apartheid-politiikan ja Etelä-Afrikan sotilaallisen dominanssin takia pakolaisten turvallisuus vaati sijoittamista kauemmas alueelta, ja erityisesti poliittista johtoa siirtyi UNHCR:n tuella Afrikkaan ja muihin maanosiin.

Myöskin koulutuksen saamisen takia asuttaminen kolmanteen maahan on voinut olla ainut vaihtoehto, sillä varsinkin

⁹⁸ Refugees 4/82, s.7. (Resettling African Refugees).

korkeakouluopiskelijat ovat useamman maan hallitsijan ja johdon mielestä muodostaneet mahdollisen tulevan eliitin, joten heihin on suhtauduttu epäluuloisesti ja opiskelijoita onkin UNHCR:n tuella siirretty muualle opiskelemaan. Kenties kuitenkin tärkein syy tämän ratkaisukeinon käyttöön on ollut pakolaistaakan jakaminen tasaisemmin valtioiden kesken ympäri maailmaa, mutta kuten todettu, rikkaammat maat ovat pitäneet parempana taakanjakokeinona auttaa pakolaisia Afrikan mantereella ja UNHCR on käytännössä ollut pakotettu tämä linjaus hyväksymään.

3.5. Koulutus osana UNHCR:n toimintaa

Pakolaisten suojelun, hätäavun ja pysyvien ratkaisujen lisäksi, tai niihin oikeastaan niihin liittyen UNHCR on toiminut monellakin tapaa pakolaisia auttaessaan. Sen vastuulla on pakolaisten keskuudessa ollut yksi ihmisen perusoikeuksiksi luokitelluista elämän osa-alueista, nimittäin koulutuksen järjestäminen. Koulutus on ollut poliittisesti herkkä aihe monissa Afrikan maissa, varsinkin yliopistokoulutus, sillä siellä opiskelevat on monesti koettu potentiaalisesti uhaksi ja tulevan valtaeliitin muodostajiksi. Tästä syystä johtuen opiskelijoihin kohdistunut painostus on aiheuttanut painetta, jonka seurauksena opiskelijoita on paennut ulkomaille koulutusta hankkimaan.⁹⁹ Esimerkiksi vuonna 1982 UNHCR antoi opiskelustipendin 12 480:lle opiskelijalle, joista afrikkalaisia oli 75 prosenttia. Nämä stipendit oli tarkoitettu peruskoulun jälkeiseen opiskeluun, joka olikin olennaisen tärkeää, sillä Afrikan köyhillä mailla ei ollut varaa koulutukseen, joten

⁹⁹ Pirouet 1995, s. 288.

UNHCR:n apua tarvittiin, jotta pakolaisten työnsaanti ja omillaan toimeentulo olisi tulevaisuudessa ollut mahdollista.¹⁰⁰

Suurin osa opiskelusta on tapahtunut turvapaikkamaan kouluissa, ollen useimmiten luonteeltaan teknistä- ja ammatillista koulutusta. UNHCR:n järjestämää koulutusta kohtaan on esitetty kritiikkiäkin, sillä joskus pakolaisopiskelijoiden olojen on väitetty olleen paremmat kuin paikallisilla ja on esitetty myös väitteitä, että osa pakolaisista opiskelee vain saadakseen paremmat olot. Myöskin tyttöjen pientä osuutta tuettujen joukossa on kritisoitu.¹⁰¹

Jälkimmäiseen kritiikkiin on yritetty myös vastata, ja UNHCR onkin pyrkinyt ohjelmillaan kouluttamaan myös naisia, jotta nämä pystyisivät ansaitsemaan rahaa ja saisivat sitä kautta aktiivisemmän roolin kehityksessä.¹⁰² Tosin tausta naisten vähemmälle koulutukselle ja perheen hoidon korostuneisuudelle juontaa juurensa sen verran kaukaa, että kyseessä on ollut enemmän kulttuurin traditio kuin UNHCR:n linjaus tai tarkoituksellinen sukupuolisyryntä.

UNHCR:n peruskoulutuksen jälkeiset stipendit ovat olleet hyvin akateemisvoittoisia, joka on aiheuttanut pohdintaa akateemisen ja toisaalta ammatillisen koulutuksen tarpeellisuutta ja hyödyllisyydestä, esimerkiksi Sudanissa. Vuonna 1982 Sudanissa 3277 pakolaista sai opiskelustipendin toisen asteen koulutukseen, suurin osa jatko-

¹⁰⁰ Refugees 21/83, s. 4. (Education for Refugees. "The major issue is employment").

¹⁰¹ Refugees 21/83, s. 4. (Education for Refugees. "The major issue is employment").

¹⁰² Refugees 56/88, s. 33. (Refugee women in Africa: the key to self-reliance).

opiskelumahdollisuuksista oli akateemisella puolella ja vain 13% ammatillisella ja teknillisellä puolella. Työnsaannin kannalta tämä on voinut olla ongelma, sillä akateemiset opinnot eivät Afrikassa välttämättä ole paras ratkaisu työnsaannin turvaamiseen ja siten oman elantonsa hankkimisen.¹⁰³ Kenties korkeakouluopintojen suosimisen taustalla on ollut UNHCR:n ja sen rahoittajamaiden ylevämmät tavoitteet paremmista näkymistä afrikkalaisissa yhteiskunnissa, joissa pakolaisten hankkimalla korkealla koulutuksella ja sivistyksellä on ajateltu olevan merkittävä panos.

Koulutuksen saralla UNHCR tärkein velvollisuus ja tehtävä on kuitenkin ollut peruskoulutuksen järjestäminen pakolaislapsille, katsotaanhan peruskoulutuksen saamisen olevan yksi perusihmisoikeuksista. Järjestö on rahoittanut niin hallituksia kuin kansainvälisiä järjestöjäkin koulujen rakentamisessa ja opetuksen järjestämisessä pakolaisille. Esimerkiksi vuonna 1987 UNHCR käytti koulutukseen varoja noin 11 miljoonaa dollaria, joista 40 prosenttia meni koulutilojen rakentamiseen, 25 prosenttia opettajien palkkoihin ja 15 prosenttia materiaalikuluihin.¹⁰⁴ 1990-luvulla UNHCR:n järjestämästä opetuksesta on nauttinut vuosittain noin 500 000 pakolaislasta ympäri maailmaa. Opetus on toteutettu yleensä pakolaisten kotimaan opetussuunnitelmien mukaan, mutta tilanteessa, jossa pakolaisten paluu ei ole näyttänyt kovin todennäköiseltä, on opetussuunnitelma voitu toteuttaa osin turvapaikkamaan opetussuunnitelmien mukaisesti. UNHCR on auttanut pakolaisia myös sijoittumaan paikallisiin kouluihin ja yleensä isän-

¹⁰³ Refugees 21/83, s. 4. (Academic or Vocational Training?).

¹⁰⁴ Refugees 44/87, s. 10. (Refugee education: The primary challenge).

tämäiden suhtautuminen koulutuksen järjestämiseen onkin ollut positiivista, mutta poikkeuksiakin on löytynyt. Esimerkiksi Zairessa hallitus kielsi ruandalaispakolaisten opetuksen leireillä ajatellen tämän kiellon rohkaisevan pakolaisia palaamaan takaisin kotimaahansa, mutta UNHCR neuvottelujen jälkeen opetus voitiin käynnistää osittain uudelleen.¹⁰⁵

4. SOMALIA ESIMERKINÄ AFRIKAN SARVEN ONGELMISTA

4.1. Pakolaiskeskuksia ja pitkittyneitä pakolaistilanteita

Afrikan sarven alue, johon voi laskea kuuluvaksi Etiopian, Somalian, Eritrean, Djiboutin, ja Sudaninkin, on ollut kriisiherkkää aluetta 1980- ja 1990-lukujen aikana ja jo aiemminkin. Konflikteja alueella on syntynyt etnisistä, ideologisista, alueellisista, voimapoliittisista ja monista muistakin syistä. Alueen ongelmia on lisännyt myös sen köyhyys ja kuivan karut olosuhteet, eikä tilannetta ole helpottanut se tosiseikka, että alue on ollut yksi suurimmista pakolaiskeskittymistä koko maailmassa.¹⁰⁶

Esimerkiksi vuonna 1990 Sudanissa oli etiopialaispakolaisia 660 000, Etiopiassa 325 000 somalipakolaista ja 375 000 sudanilaispakolaista, kun taas Somaliassa oli 600 000 etiopialaispakolaista.¹⁰⁷ Alueen pakolaisongelmalle on

¹⁰⁵ Refugees, september/1996. www.unhcr.ch (Education: Escape from ignorance).

¹⁰⁶ Clapham 1995, s. 72.

¹⁰⁷ Refugees 72/90, s. 19. (The Horn of Africa: millions on the move).

ollut tyypillistä se, että käytännössä kaikki maat ovat olleet niin pakolaisten lähtö- kuin vastaanottomaitakin, pakolaisten siirtyessä sisäisten ja ulkoisten konfliktien velloessa maasta toiseen.

Pitkään alueella vallitsevaksi tullut jatkuva pakolaisliikettä maasta toiseen muuttui tavallaan arkipäiväksi, joka aiheutti sen, että 1990-luvun puolivälissä Afrikan sarvesta oli tullut unohdettu maailmankolkka. Myös lahjoittajamaiden kiinnostus UNHCR:n toimintaan alueella oli kadonnut.¹⁰⁸ UNHCR:n kannalta tämä maailmankolkka on kuitenkin ollut yksi eniten voimavaroja vaativista ja siellä on toteutettu monenlaisia operaatioita pakolaisten parissa. Jokaisessa maassa toteutetuissa operaatioissa on toki omat erityispiirteensä, mutta myös niin paljon yhtäläisyyksiä, että hyvän kuvan UNHCR:n toiminnasta tällä alueella saa yhdessäkin maassa, tässä tapauksessa Somaliassa, tehtyjä toimia tarkasteltaessa.

1980-lukua Afrikan sarven alueella voisi pakolaisnäkökulmasta kuvailla pakolaisleirien aikakaudeksi. Pakolaisia siirtyi massoittain maasta toiseen, jonne heille perustettiin keskuksia, joissa pakolaiset odottivat pysyvimpien ratkaisujen toteutumista. Suurin osa pakolaisista oli maalaisväestöä, joten olosuhteet leireillä eivät suuresti eronneet siitä, mihin he olivat kotiseuduillaan tottuneet. Yksi tällaisista tyypillisistä keskuksista oli Somaliassa sijainnut Belet-Weynen pakolaiskeskus, jossa oli nähtävissä monia tyypillisiä suurten pakolaiskeskittymien ongelmia, vaikka olosuhteet UNHCR:n avulla olikin saatukin siedettäväksi. Alueen ympäristö kuitenkin kärsi, ylilai-

¹⁰⁸ Refugees 103/96, s. 26-27. (Horn of Africa. Out of sight, out of mind).

dunnus ja polttopuun tarve aiheuttivat eroosiota, eikä sopivaa viljelymaata ollut saatavilla.¹⁰⁹

Auttaakseen pakolaisia riippumattomampien olojen saavuttamiseen UNHCR käynnisti leirillä ohjelman, jonka tarkoituksena oli saada käyntiin pienyrityksiä ja sitä kautta tuloja pakolaisille. Parhaimmillaan ohjelmassa oli meneillään noin 450 erillistä projektia, jotka sisälsivät esimerkiksi leipomista, kutomista ja mattojen kutomista. Toteutus oli kuitenkin osoittautunut vaikeaksi ja vain pieni osa pakolaisista pystyi tällä tavoin tulemaan itsenäisesti toimeentuleviksi.¹¹⁰ Tällaiset projektit ovat kuitenkin olleet tärkeitä pakolaiskeskuksissa, joissa pakolaisten oleskelu on pitkittynyt, sillä keskusten yksi suurimmista ongelmista on pakolaisten turhautuminen ja apaatisuus toimintamahdollisuuksien puuttuessa.

Vastaavanlaisia leirejä oli ympäri Somaliaa, vuonna 1986 pakolaisten kokonaismäärä maassa oli noin 700 000. Pakolaiset asuivat 36 eri leirillä ja heidän elämäänsä haittasivat monet tekijät. Jos vaikeutena ei ollut kuivuus, niin silloin puolestaan rankkasateet saattoivat vaikeuttaa tilannetta ja kolera tai muut kulkutaudit uhata. UNHCR yritti parhaansa mukaan taistella tauteja vastaan muun muassa järjestämällä rokotuskampanjoita tuhkarokkoa vastaan.¹¹¹ Pakolaisten arkeen kuuluivat myös siirrot keskuksista toisiin parempien olosuhteiden toivossa. Esimerkkinä tällaisesta siirto-operaatiosta oli 21 000 pakolaisen

¹⁰⁹ Refugees 16/83, s. 5. (Killing time at Belet-Weyne. "The environment is changing drastically).

¹¹⁰ Refugees 16/83, s. 5. (Killing time at Belet-Weyne. "The environment is changing drastically).

¹¹¹ Refugees 28/86, s. 9-10. (New emergency in Somalia).

muutto Magdarista Chaboleen, 700 kilometrin päähän, sillä Magdar oli tarkoitettu vain tilapäiseksi olinpaikaksi eikä siellä ollut mahdollista rakentaa olosuhteita pidempää oleskelua varten. UNHCR antoi siirrettäville pakolaisille tietokortin, johon merkittiin perheen nimet, perheen koko ja ruoka-annoksen numero avustusten jakamiseksi. Kerran viikossa siirrettiin 1200 ihmistä kuorma-autokolonnalla uuteen paikkaan.¹¹² Vastaavanlaisia siirto-operaatioita toteutettiin maan sisällä aina tarpeen vaatiessa, mutta pakolaisongelman pysyvemmän ratkaisun kannalta tärkeämpiä olivat paluoperaatiot niihin liittyvine kuljetuksineen.

Esimerkiksi 1980-luvun puolivälissä somalipakolaisia oli pakolaiskeskuksissa Etiopian puolella rajaa Dolo Odon kaupungissa, rajan toisella puolella sijaitsi Dolo Gedon kaksoiskaupunki. Toukokuussa 1986 somalialaispakolaiset ilmaisivat UNHCR:lle kiinnostuksensa palata takaisin Somaliaan. Kiinnostusta kartoitettiin ja paluuhallukkaita löytyi noin 1500 perhettä, joitten tiedot koottiin UNHCR:n paikallistoimistoon Addis Abebaan, joka koordinoi paluuta yhdessä Etiopian viranomaisten kanssa. Kyseessä oli suuren luokan paluu, joten vaatimuksena suuri logistinen tuki, oli suunniteltava mistä kohtaa rajan yli mentäisiin ja olennaista oli myös varmistaa paluun turvallisuus. Lentokuljetus todettiin tilanteessa epäkäytännölliseksi, joten pakolaisten siirtoa varten oli keksittävä muu keino.¹¹³

Yhdessä Technisches Hilfswerk-järjestön (länsi-saksalainen avustusjärjestö) kanssa UNHCR päätyi rakentamaan kävelysillan rajajoen ylitse. THW:n ryhmä saapui paikalle

¹¹² Refugees 34/86, s. 10–11. (Somalia. A welcome move).

¹¹³ Refugees 37/87, s. 8–9. (Somalia. A Bridge back home).

20.11.1986, työt aloitettiin heti seuraavana päivänä, ja avuksi otettiin kymmenen työntekijää niin Somaliasta kuin Etiopiastakin. Italialainen Fondo Aiuti Italiana-järjestö järjesti kummallekin puolelle rajaa kuorma-autokaluston pakolaisten siirtoa varten, kuten myös vesisäiliöitä. Vuodenvaihteessa 1986-1987 alkoi palautusoperaatio, ensimmäisellä kerralla 13 kuorma-auton voimin siirrettiin 172 pakolaista kohti Dolo Gedoa. Sieltä heidät siirrettiin 400 kilometrin päähän Negelen siirtymäkeskukseen. UNHCR:n kustannukset operaatiossa olivat 700 000 dollaria, jotka koostuivat kuljetuksista, perustarpeiden järjestämisestä sekä rehabilitointipakettien kokoamisesta (koostuen muun muassa siemenistä ja työkaluista).¹¹⁴ Kuukaudessa ihmisiä palasi keskimäärin noin 500, Doloon rakennettu silta kesti hyvin myös sateen, totesi Guy Prim, UNHCR:n edustaja Somaliassa.¹¹⁵ Dolon sillan kautta Sawa-joen yli palannut 10 000 pakolaista 1989 loppuun mennessä,¹¹⁶ joten yhden pakolaisryhmän pakolaisuus oli ainakin siltä erää päättynyt.

Jos oli somaleja pakolaisina muissa maissa, oli Somalia myös merkittävä pakolaisia vastaanottava maa. Somalian etiopialaisongelma oli peräisin jo vuodelta 1978, 1980-luvun loppupuolella katsottiin olevan ratkaisun paikka: etiopialaispakolaiset joko kotiin taikka somalialaisiksi. Etiopialaispakolaisille oli heidän saapuessaan perustettu 35 leiriä Somaliaan, apua leireille oli tullut jokseenkin hyvin, jopa niin hyvin että sellaisetkin pakolaiset, jotka aiemmin olisivat saaneet apua sukulaisiltaan ja kylänmiehiltä saapuivat leireille. Somalian luonnonvarat eivät

¹¹⁴ Refugees 37/87, s. 8-9. (Somalia. A Bridge back home).

¹¹⁵ Refugees 47/87, s. 33. (Repatriation or integration).

¹¹⁶ Refugees 72/90, s. 22. (Across the Dolo bridge).

kuitenkaan tarjonneet mahdollisuuksia pakolaisille omavaraisuuden saavuttamiseksi, joten pakolaisten avustus oli jatkunut 70 miljoonan dollarin vuosisummalla. Tilanteen pitkittyminen oli samalla tehnyt pakolaiset pysyvästi riippuvaisiksi avusta, eikä ruuan ja juomaveden automaattinen jakelu rohkaissut yrittämään parannusta oman tilanteensa korjaamiseksi. Tilannetta vaikeutti myös se, että luonto kärsi pahoin pakolaisuuden seurauksena.¹¹⁷

Yhtenä syynä pakolaisongelman stabiloitumiseen oli Somalian hallituksen politiikka ja suunnitelmat suur-Somaliasta, johon liittyi pakolaisten paluu takaisin alueille, jotka olisi liitetty Somaliaan.¹¹⁸ Niinpä suurta kiirettä paluun aloittamiseksi ei Somalian taholta tehty. 1980-luvun lopulla Somalian ja Etiopian välit olivat kuitenkin sen verran parantuneet, että pakolaisten paluusuunnitelmat voitiin aloittaa. Sen seurauksena käynnistettiin UNHCR:n, Etiopian ja Somalian kolmikantaneuvottelut, joissa pakolaisille annettiin kolme mahdollista vaihtoehtoa: 1. vapaaehtoinen paluu Etiopiaan, 2. integroituminen Somaliaan tai 3. pakolaisstatuksen jatkoanomus. Marraskuun 1989 alussa aloitettiin rekisteröinti, jotta saatiin selville pakolaisten halukkuus kuhunkin ratkaisumalliin.¹¹⁹

Palaaajille UNHCR lupasi apua kuljetuksissa sekä Etiopian puolella vuoden avustusannokset sekä rahaa. Somaliaan jääville tarjolla oli avustuspaketti seitsemäksi kuukaudeksi ja pienempi rahasumma. Pakolaisstatuksen saajille päätettiin antaa kuuden kuukauden täystuki, jonka jälkeen tilan-

¹¹⁷ Refugees 71/89, s. 7-8. (Solutions in sight).

¹¹⁸ Kibread 1993, s. 322-324.

¹¹⁹ Refugees 71/89, s. 7-8. (Solutions in sight).

netta oli tarkoitus tarkastella uudelleen, ja jos turvapaikka-anomus silloin tuli hyväksytyksi, luvassa oli tukipaketti omavaraisuuden saavuttamiseksi.¹²⁰ Ohjelman toteuttamiseksi UNHCR ja Somalian hallitus järjestivät tiedotuskampanjan vaihtoehtoista, mutta alueen traditio vaati henkilökohtaisia kontakteja tilanteen selvittämiseksi, joten tehtävä ei ollut helppo.¹²¹ Vaikeuksista huolimatta ohjelman toteutuksessa edistytettiin ja pakolaisten valinnoista saatiin tarkempaa tietoa.

Kesään 1990 mennessä 468 000 etiopialaista oli rekisteröinyt haluamansa vaihtoehdon. Suurin osa eli noin 356 000 oli valinnut vaihtoehtokseen jäämisen Somaliaan ja integroitumisen yhteiskuntaan, 109 000 oli ilmoittanut haluavansa palata takaisin ja alle prosentti ilmoitti hakevansa pakolaisstatukselleen jatkoa. UNHCR pyysi operaation toteuttamiseen 60 miljoonaa dollaria vuosiksi 1990-91, joka oli kallis operaatio, mutta toisaalta rahaa oli mennyt 40 miljoonaa vuodessa tilanteen pysyessä muuttumattomana. Avustussummaan on vielä lisättävä ruoka-avun tarve.¹²²

Tässä vaiheessa näyttikin, että Somalian pakolaisongelmaan saataisiin aikaiseksi ainakin osittainen ratkaisu. Somalian hallitus oli muuttanut politiikkaansa pysyvempiä ratkaisuja suosivammaksi ja yhteistyössä UNHCR:n kanssa oli saatu aikaan suunnitelma paluusta ja rekisteröinti. Käytännössä juuri mitään ei kuitenkaan ehtinyt tapahtua ennen sisällissodan puhkeamista, jolloin pakolaiset jatkoivat

¹²⁰ Refugees 71/89, s. 7-8. (Solutions in sight).

¹²¹ Refugees 71/89, s. 9-10. (Free to choose).

¹²² Refugees 76/90, s. 30-32. (Refugees make their choice).

eloaan kansainvälisen avun turvin. Osasyypakolaistilanteen väkiintumisesta kuului myös avustusjärjestöille, jotka olettivat tilanteen alkuvaiheessa, että pakolaiset olivat traumatisoituneet kokemuksistaan ja siten kykenevämpiä omatoimisuuteen, joten avun ylläpito oli ainoa oikea ratkaisu tässä tilanteessa. Toisaalta Somalian hallitus sabotoi omien tarkoituksien vuoksi tarkempien tietojen keräämistä pakolaisista, niinpä UNHCR joutui toimimaan osin väärin olettamusten perusteella, muun muassa miesten määrä leireillä oli todellisuudessa suurempi kuin oletettiin, joka aiheutti ongelmia avun kohdentamisessa. UNHCR myös halusi pois tilanteesta avustusrahojen pienenemisen takia, ja osittain tekikin niin 1988 Etiopian ja Somalian hallitusten tekemän sopimuksen jälkeen.¹²³ Joka tapauksessa myönteinen kehitys Somaliassa päättyi nopeasti ja maa ajautui kaaokseen, jonka yhtenä seurauksena oli suuri määrä uusia pakolaisia.

4.2. Klaanisodat riehuvat

Somalian hallitsijan Siad Barren vallasta syöksyn jälkeen Somalia joutui kaaokseen ja klaanisotien pyörteisiin, jonka seurauksena Yhdysvallat ja YK suorittivat väliintulon.¹²⁴ Vaikka Yhdysvaltojen johtama operaatio ei tavoitteessaan onnistunutkaan, voidaan kuitenkin yritystä ennaltaehkäistä pakolaiskatastrofia pitää edes osittaisena onnistumisena sen sijaan, että olisi tyydytty vain odottamaan pakolaistulvan alkua.¹²⁵ Normaalisti UNHCR:n roolikin

¹²³ Kibread 1993, s. 325–329.

¹²⁴ Clapham 1995, s. 80.

¹²⁵ Roberts 1998, s. 386.

olisi ollut odottaa ja ottaa pakolaiset vastaan ja katsoa miten tilanne Somaliassa kehittyy, mutta nyt pantiin toimeen rajanyli toimiva operaatio, jolla pakolaisten tulvaa pyrittiin estämään ja luomaan edellytyksiä paluulle. Toiminta-alue ulottui kolmesataa kilometriä Somalian puolelle, aina Juba-joelle saakka.¹²⁶

Muista äkillisistä pakolaiskriiseistä poiketen Somaliassa ei siis tyydytty pelkästään odottamaan ja vastaanottamaan pakolaisia, vaan UNHCR otti Somaliassa käyttöön pakolaista ehkäisevän toimintamallin, jossa Somalian puolella infrastruktuuria rakentamalla ja ruoka-apua antamalla onnistuttiin pysäyttämään pakolaisten virta Kenian puolelle. Tämän toimintamallin hyötyjä oli esimerkiksi se, ettei ihmisten tarvinnut muuttaa pois kotiseuduiltaan, pakolaisista ei muodostunut taakkaa isäntämailleen ja samalla olosuhteet luotiin suotuisiksi palaajille.¹²⁷

Operaation toteuttamiseen palkattiin yli kaksikymmentä eihallitustenvälistä organisaatiota, nopean vaikutuksen projekteilla pyrittiin kylien rehabilitointiin, jotta paluu olisi pakoon lähteneille mahdollinen. Operaation alku oli innostuksen aikaa, mutta sitten tuli takaiskuja ja rahoitushanat menivät umpeen, joten 1995 vetäydettiin operaatista, mutta vuonna 1992 Kenian puolelle perustetut tilapäisleirit jatkoivat olemassaoloaan.¹²⁸ Somalian operaatio poikkesi monista muista myös siinä suhteessa, että UNHCR toimi tiiviisti yhdessä sotilasoperaation kanssa, joka on ollut melkoisen harvinaista.

¹²⁶ Kirkby, Kliest jne. 1997, s. 182.

¹²⁷ Refugees 96/94, s. 24. (Prevention as the best solution).

¹²⁸ Hyndman & Nylund 1998, s. 27–28.

Pakolaisvirta maasta pois oli kaikesta huolimatta mittava, sillä 300 000 somalia pakeni kaaoksen kahden ensimmäisen vuoden aikana Keniaan. Pakolaisten sanottiin olevan kaiken lisäksi vaativia ja klaanijärjestelmän vaikeuttaneen UNHCR:n työtä. El Wakin leirillä Keniassa oli kuusi eri klaania, joilla oli lisäksi 21 alaklaania ja niistä jokainen vaatii ruoka-annosten jakokontrollia itselleen. Kaikki toimet olisi pitänyt hoitaa klaanijohtajien kanssa ja UNHCR:n työntekijöitä syytettiin toisten suosimisesta ja heitä uhkailtiin tämän takia. Tilannetta ei helpottanut kuivuus, joka rasitti pakolaisten ja paikallisten välejä, tosin kun apua alettiin jakaa myös paikallisille, tilanne helpottui.¹²⁹

Jos ei normaaleissa pakolaisleirien ongelmissa ollut tarpeeksi, niin UNHCR joutui kohtaamaan myös toisenlaisia ongelmia. Kenian pakolaisleireillä rosvojoukko Shifta oli raikannut somalinalaisia, jotka tämän seurauksena jäivät häväistyinä täysin yhteisönsä ulkopuolelle. Heitä auttaakseen UNHCR palkkasi työntekijän helmikuussa 1993 auttamaan raiskausten traumatisoimia naisia. Hän tapasi yhteensä 192 naista, joista 107 oli raikattu pakolaisleireillä. Tämän avun lisäksi UNHCR siirsi pahiten vainottuja, jotka olivat joutuneet useasti raiskauksen kohteeksi muualle. Samaten se esitti 1,1 miljoonan dollarin tukianomuksen raiskausten uhrien auttamiseksi, sekä hyökkäysten ehkäisemiseksi.¹³⁰

Somalian kriisin syvin vaihe kesti parisen vuotta, mutta pakolaisongelmasta ei sen sijaan päästy eroon. Somalialaisia oli edelleen Etiopiassa vuonna 1996, vaikka Somaliassa

¹²⁹ Refugees 91/92, s. 27-28. (Chaos, clans and lawlessness plague Kenya emergency).

¹³⁰ Refugees 94/93, s. 36-37. (Don't let the sun go down).

periaatteessa olikin rauha. Kaikki eivät halunneet palata, koska maa oli pahoin tuhottu ja elämä olisi pitänyt aloittaa aivan nollostaan uudelleen. UNHCR yritti rohkaista pakolaisia palaamaan, elokuussa 1996 järjestettiin pakolaisleireiltä kymmenen hengen pakolaisdelegaation matka tarkistamaan tilanne Somaliassa. Turvallisuus Somaliassa ei ollutkaan suuri ongelma sillä hetkellä, mutta jälleenrakennukseen tarvittiin apua. Maan luoteisosassa UNHCR oli käyttänyt 13,8 miljoonaa dollaria rehabilitointitoimiin vuodesta 1992 lähtien, summalla oli rakennettu kouluja, sairaaloita ja vesihuoltoa, noin kolmasosa rahasta oli käytetty miinanraivausoperaatioihin, jotta eläminen alueella olisi mahdollista. Kyseessä olivat siis lyhyen ajan kehitysohjelmat, joilla tähdättiin pakolaisten paluun mahdollistamiseen.¹³¹ Sillä vaikka epäluuloja pakolaisten keskuudessa oli paluun suhteenkin, ei elämä pakolaisleireilläkään ollut mitään herkkua.

Itä-Etiopiassa, jossa somalipakolaisista suurin osa oli, maaperä oli karua ja kuivaa. Esimerkiksi Hartisheikin leirillä vesipula oli jatkuva, kuten alueen kaikilla muillakin kahdeksalla pakolaisleirillä. Vettä oli antaa vain viisi litraa päivässä, kun suositeltu tarve olisi 20 litraa. Puhdas vesi on pakolaisleirien kannalta elintärkeää, mutta joskus monista syistä johtuen leirit joudutaan sijoittamaan alueille, joilla vettä ei ole saatavilla eikä sitä löydy, vaikka UNHCR palkkaa vesi-insinöörejä ongelmaa ratkomaan ja vettä etsimään. Hartisheikin alue oli yksi tällaisista kuivista paikoista, joten leirin 59 000 pakolaista olivat täysin vesikuljetusten varassa. Vuodesta 1988 alkaen vuoteen 1996 mennessä UNHCR oli käyttänyt yli

¹³¹ Refugees, september/1996. www.unhcr.ch (When it's time to go home).

20 miljoonaa dollaria pelkästään tämän alueen vedenkuljetukseen, joka oli tapahtunut neljäkymmenen kilometrin päässä olevalta vesipisteeltä. Nyt oli suunnitteilla vesiputken rakentaminen puoleenväliin, jolla autojen kapasiteetti nousi kaksinkertaiseksi ja samalla vesiprojekti hyödytti myös alueen paikallisväestöä.¹³²

Hartisheikin leiri käy esimerkkinä myös siitä, mitä helposti tapahtuu kun suurin kriisivaihe väistyy ja pakolais-tilanne stabiloituu. Hartisheik oli aikoinaan yksi suurimmista pakolaisleireistä, 1996 jäljellä oli 59 000 pakolaista, ja se oli painumassa unholan yöhön ja avustukset olivat sitä myöten vähenemässä. Avustusten väheneminen karsii ensimmäisenä pois sellaiset toimet, jotka eivät ole ihmisten hengissä pysymisen kannalta aivan välttämättömiä, kuten koulutus ja muut yhteiskuntaan sopeuttavat toimet. Somalialaisia oli maan rajojen ulkopuolella pakolaisina vielä noin 420 000, joita varten UNHCR oli laatinut useita paluuhjelmia olojen rauhoittuessa Somaliassa, mutta aina on tullut uusia levottomuuksia ja yhteenottoja, joten paluuhjelmat eivät ole toteutuneet vaan useasti pakolaisvirta on kääntynyt uudelleen pois Somaliasta.¹³³

Tämä näyttää olevan edelleen niin Somalian kuin koko Afrikan sarven alueenkin kohtalo, kun erilaiset selkkaukset alueella jatkuvat ja niiden seurauksena pakolaisten massaliikettä. Uusien akuutimpien kriisien viedessä avustajatahojen mielenkiintoa ja UNHCR:kin voimavaroja alueen pakolaiset ovat vaarassa jäädä oman onnensa nojaan.

¹³² Refugees, september/1996. www.unhcr.ch (Water: Nary a drop to drink).

¹³³ Refugees, september/1996. www.unhcr.ch (All but forgotten: The Somalis of hartisheik).

5. SISÄISTEN TAISTELUJEN REPIMÄ MOSAMBIK

5.1. Kriisivaiheen pakolaistulva

Mosambikin vaikeudet johtuivat suurelta osin sisäisestä valtataistelusta, jossa osapuolina olivat maan itsenäistyneessä 1975 valtaan päässyt sosialistinen Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) ja sitä vastaan taisteleva vastarintaliike Renamo (Resistencia Nacional Moçambicana). Jälkimmäisen taustalta löytyi Etelä-Afrikan dominointipoliittikka alueella, joka Renamoja tukemalla aiheutti entistä suurempaa hajaannusta Mosambikissa ja siten mahdollisti paremmin oman vaikutusvaltansa kasvun ja säilymisen alueella. Sisäisten taistelujen kärjistyessä 1980-luvun puolivälistä eteenpäin maata vaivasi kaiken lisäksi vielä kuivuus ja nälänhätä, jonka seurauksena pakolaisuus kasvoi vuosikymmenen loppupuolella valtaisiin mittasuhteisiin.

Mosambikin sisäinen valtataistelu kärjistyi totaaliseksi sodaksi vuoden 1984 paikkeilla, jonka seurauksena 15 000-45 000 pakolaista pakeni Etelä-Afrikkaan. Ongelmana pakolaisten kannalta oli se, että Etelä-Afrikan viranomaiset kohtelivat pakolaisia laittomina siirtolaisia, jotka palautettiin takaisin Mosambikiin, jos jäivät kiinni.¹³⁴ Varsinaista pakolaisstatusta mosambikilaisilla ei ollut mahdollista saada, eikä UNHCR myöskään pystynyt heitä Etelä-Afrikassa auttamaan maan harjoittaman politiikan vuoksi.

Sota ja nälänhätä jatkuivat Mosambikissa ja pakolaisuus kiihtyi entisestään taistelujen kiihtyessä, vuoteen 1987

¹³⁴ Refugees 27/86, s. 34. (Mozambicans in South Africa).

mennessä 250 000 ihmistä oli paennut naapurimaihin Malauiin, Zimbabween, Sambiaan, Tansaniaan, Etelä-Afrikkaan ja Swazimaahan. Pakolaisten tilannetta vaikeutti esimerkiksi Sambian osalta se, että sinne paenneita etsivät rajan tuntumasta mosambikilaiset sotilaitten muodostamat etsintäpartiot, joten pakolaisilla oli tarve siirtyä yhä kauemmas rajaseudulta. UNHCR ja Sambia yrittivät yhdessä miettiä ratkaisua tähän ongelmaan, jotta pakolaisten turvallisuus voitaisiin taata.¹³⁵ Samanlaisia ongelmia oli myös Zimbabwessa, jossa Renamo hyökkäsi pakolaisia vastaan maan rajojen sisäpuolella, jossa mosambikilaisia oli 70 000. Kuten Sambiassakin järjestettiin hallituksen ja UNHCR:n välinen neuvottelu toimenpiteistä, joilla pakolaisten turvallisuus voitaisiin taata.¹³⁶

Vuonna 1990 mosambikilaispakolaiset olivat jakaantuneet eri maihin seuraavasti: Malawi 823 000, Tansania 72 000, Sambia 22 000, Zimbabwe 175 000, Swazimaa 29 000 ja Etelä-Afrikassa arviolta 200 000 pakolaista.¹³⁷ Varsinkin Etelä-Afrikan kohdalla luvut ovat jokseenkin puhtaita arvauksia ja määrä saattoi olla huomattavasti suurempikin. Suurimmillaan pakolaisten määrä lienee ollut lähellä kahta miljoonaa, joiden lisäksi maan sisäisiä pakolaisia oli kenties saman verran.

Suurimman taakan mosambikilaispakolaisista kantoi pieni naapurimaa Malawi, jossa heitä vuonna 1987 oli noin 200 000¹³⁸. Tämän jälkeen alkoi pakolaistulvan kiivain vaihe ja

¹³⁵ Refugees 37/87, s. 19–21. (Refugees and displaced persons from Mozambique).

¹³⁶ Refugees 55/88, s. 38–39. (Four crowded camps).

¹³⁷ Refugees 78/90, s. 19. (Mozambican refugees: waiting for peace to return).

¹³⁸ Refugees 42/87, s. 20–21. (Malawi—the burden of hospitality).

vuonna 1990 Malawissa oli mosambikilaispakolaisia noin 800 000¹³⁹ ja suurimmillaan pakolaismäärä oli keväällä 1991, jolloin mosambikilaisia oli noin 925 000.¹⁴⁰ Alkuvaiheessa Malawi toivotti pakolaiset tervetulleiksi, mutta heidän huoltamisensa oli pienelle maalle kallista. UNHCR toimi Malawissa nyt ensimmäistä kertaa, ja se järjesti pakolaisille terveydenhuoltopalveluja, toimitti ruokaa sekä antoi viranomaisille hallinnollista ja teknistä tukea.¹⁴¹

Mosambikilaispakolaisten takia Malawi allekirjoitti myös vuosien 1951, 1967 ja 1969 pakolaissopimukset.¹⁴² Päävaltuutettu Jean-Pierre Hocké vieraili maassa 23.-28.4.1988 todeten, ettei perinteisiä telttaleirejä oltu alueelle pystytetty, vaan pakolaiset olivat asettuneet paikallisiin kyliin asumaan. UNHCR:n huomio keskittyikin erityisesti ruokahuollon järjestämiseen, totesi Hocké.¹⁴³

Kuten monessa muussakin sekasortoisessa pakolaistilanteessa, myös Mosambikissa oli kriisin vielä kestäessä ja entisestään kärjistyessä pakolaisten lisäksi paluumuuttajia jo takaisin Mosambikin suuntaan, joita varten UNHCR pystytti maahan toimiston.¹⁴⁴ Paluuta vaikeutti kuitenkin Renamon hallinta varsinkin rajaseuduilla ja toisaalta myös 1980-luvun loppupuolella vallinnut UNHCR:n rahapula. Paluumuuttosuunnitelmia tehtiin kriisin kestäessäkin jo useita, mutta UNHCR ja Mosambikin hallitus eivät joko ymmärtäneet

¹³⁹ Refugees 72/90, s. 16. (A nightmare journey).

¹⁴⁰ Refugees 85/91, s. 30. (Solitary children).

¹⁴¹ Refugees 42/87, s. 20-21. (Malawi—the burden of hospitality).

¹⁴² Refugees 50/88, s. 7. (Malawi signs refugee instruments).

¹⁴³ Refugees 54/88, s. 8-11. (Malawi: massive influx continues. Voluntary repatriation, when?).

¹⁴⁴ Refugees 42/87, s. 27-28. (Mozambique—the repatriation train).

tai valvoneet olosuhteita, joissa muuttoliike olisi ollut mahdollista.¹⁴⁵

Pakolaisten sijoittamisen suhteen suurimpana vaikeutena oli maan puute, eikä pysyvää ratkaisua kriisiin ollut näköpiirissä, joten UNHCR jatkoi perusapuaan pakolaisille. Käynnissä oli kuitenkin koko ajan kolmikantaneuvotteluja turvapaikkamaiden, Mosambikin ja UNHCR:n välillä. Toinen suuri ongelma maapulan lisäksi oli rahapula. Rahaa tarvittiin vuoden 1990 menojen kattamiseen 32,4 miljoonaa dollaria.¹⁴⁶ UNHCR:n rahat olivat kuitenkin vähissä, ruoka- ja terveydenhuoltoapua annettiin, mutta kehitysohjelmat, opetus- ja maatalousprojektit ja työkalujen hankkimiset olivat poissuljettuja toimia, joten ei ollut mahdollisuuksia tukea omavaraisuuden saavuttamista. Ongelmana oli myöskin se, että 80 prosenttia pakolaisista oli naisia ja lapsia, eikä UNHCR:n toimintapolitiikka pystynyt vastaamaan tähän, sillä yleensä Afrikassa oli totuttu siihen, että perheen päässä olleen miehen kautta hoidettiin myös avustusten jako. Tavoitteena olikin naisten roolin nostaminen merkittävämmäksi.¹⁴⁷

Rauha oli kuitenkin saapumassa maahan, mutta uudeksi uhaksi nousi nälänhätä. Uusien leirien pystytys naapurimaihin alkoi olla mahdotonta, sillä vesivarat ehtyivät kuivuuden vuoksi. Suurilla leireillä kulkutaudit muodostivat myös ongelman ja vaikka leirien tulokkaat rokotettiinkin tautien varalta, silti epidemioiden uhka oli olemassa. Varsinkin Malawin ja Zimbabwen leirit olivat ylikansoitett-

¹⁴⁵ Wilson 1993, s. 84-85.

¹⁴⁶ Refugees 76/90, s. 32-33. (Uprooted Mozambicans. An appeal for support).

¹⁴⁷ Refugees 78/90, s. 20-21. (Women do the work).

tuja, joten UNHCR etsi uusia sijoituspaikkoja, mutta samalla se merkitsi leirien siirtymistä yhä kauemmas raja-alueelta. Malawissa UNHCR joutui alentamaan pakolaisten ruoka-annoksia kymmenellä prosentilla, jotta ruokaa riitti jaettavaksi myös paikallisille kuivuuden ja nälänhädän uhreille.¹⁴⁸

5.2. Ongelmia kotiinpaluuohjelmissa

Mosambikin kriisiin alettiin 1980- ja 1990-lukujen taitteessa etsiä vihdoin rauhanomaista ratkaisua. 1990–1992 saatiinkin rauhanneuvottelut käyntiin ja UNHCR alkoi heti alkuvaiheessa laatia tulitauon varuiksi suunnitelmia pakolaisten kotiinpaluuta varten, mutta niitä ei kuitenkaan ollut kahdenkaan vuoden päästä valmiina, kun rauhansopimus lokakuussa 1992 solmittiin. 1,7 miljoonaa pakolaista alkoi kuitenkin palailta takaisin kotimaahansa. Vauhdittaakseen paluuta UNHCR ei jakanutkaan ruokaa pakolaisleireillä vaan jako tapahtui paluualueilla Mosambikin puolella, jossa jaettiin myös muut aputarvikkeet, kuten siemeniä ja työkaluja maatalouden tarpeisiin.¹⁴⁹

Virallista paluuohjelmasuunnitelmaa ei kuitenkaan ollut. Suunnitelmia oli kyllä tehty, mutta ne oli hylätty eri tahojen toimesta muun muassa seuraavista syistä: toisintoja muiden maiden suunnitelmista joten ei huomiota tilanteen ominaispiirteisiin sekä sisäisten pakolaisten luokitusturvallisuuden välttäminen UNHCR:n mandaatin vuoksi. Siirtosuunnitelmat oli myös todettu mahdottomiksi tiestön

¹⁴⁸ Refugees 91/92, s. 30–31. (Mozambique: the next Somalia?).

¹⁴⁹ Refugees, september /1996. www.unhcr.ch (When it's time to go home).

ja kulkuneuvojen puutteen vuoksi ja paluumatkan suojeluun oli kiinnitetty liian vähän huomiota. Liian vähän oli kiinnitetty huomiota myös pahasti tuhoutuneen infrastruktuurin korjaamiseen.¹⁵⁰ Suunnitelmien heikkous vähensi lahjoittajien mielenkiintoa ja muut järjestöt alkoivatkin toimia pakolaisten avustamisessa omatoimisesti, jolloin UNHCR menetti koordinointiasemansa pakolaisten hoidossa eikä tietoa suunnitelmista saatu jaettua riittävästi edes Mosambikin naapurimaiden toimistoilla, joten UNHCR luopui paluuohjelmasuunnitelmistaan.

Suunnitelmia tehtäessä nälänhätä pahensi tilannetta entisestään, sillä eteläisessä Afrikassa oli ensimmäinen kuivuskriisi miesmuistiin vuonna 1992, jonka seurauksena 18 miljoonaa ihmistä oli riskivyöhykkeellä. Alueella oli noin 2 miljoonaa pakolaista, joista puoli miljoonaa mosambikilaista oli täysin UNHCR:n ruoka-avun varassa.¹⁵¹ UNHCR keskittyi paluuohjelmien aloittamisen sijaan leirien laajentamiseen naapurimaissa, mutta merkit suuren muuttoliikkeen alkamisesta olivat näkyvissä, joten heräsi kysymys oliko virallinen kotiinpaluuohjelma yleensä edes mahdollinen.¹⁵²

Rauhansopimuksen solmimisen jälkeen UNHCR:lle tuli kiire laatia uusia suunnitelmia ja onneksi vanhoihin kiinnitettiin vain vähän huomiota. Suunnittelun ongelmana oli kuitenkin ajan puute, joten keinoihin ehdittiin perehtyä varsin vähän. UNHCR:n pääalueeksi tuli kehityshankkeiden avun järjestäminen lyhytaikaista toimeentuloa, uudelleen integrointia ja esimerkiksi kuokkia ja siemenviljaa hankkimal-

¹⁵⁰ Wilson 1993, s. 84–85.

¹⁵¹ Refugees 90/92, s. 5–6. (The Parched Earth: Drought in Southern Africa).

¹⁵² Wilson 1993, s. 85.

la. UNHCR:llä ei ollut siis tilanteessa toimivaa suunnitelmaa eikä rahoitusta, ja tehtävät rajoittuivat muista maista tulleiden auttamiseen. Virhe tehtiin myös siinä, että aliarvioitiin pakolaisten halu palata, jolloin merkittävä osa avusta olisi voitu antaa kotimaahan saapuville, toisaalta viranomaiset halusivat pakolaisten jäävän leireille avun ulottuville.¹⁵³ Tämä toisaalta avun jakajien kannalta ymmärrettävä asenne on usein ollut yhtenä tekijänä hidastamassa pakolaisten spontaania kotiinpaluuta, toisaalta sopeutumista paremmin ympäröivään yhteiskuntaan.

Virallisen paluuohjelman UNHCR päätti aloittaa vasta maaliskuussa 1993, mutta toisaalta vastustusta oli tässäkin vaiheessa, sillä Mosambikin tuhoutuneen infrastruktuurin korjausta odoteltiin. Nolointa tilanteessa ja suunnitelmien puutteessa ei ollut se, ettei virallista paluuohjelmaa saatu käyntiin, vaan se, että aloitteet vapaaehtoisen paluun tukemiseen puuttuivat täysin.¹⁵⁴ Joka tapauksessa pakolaiset alkoivat palata kotimaahansa takaisin, 12.6.1993 tulivat ensimmäiset UNHCR:n tukemat palajat, ja elokuuhun 1993 mennessä 200 000 oli palannut spontaanisti. Kokonaisuudessaan 1,5 miljoonan pakolaisen paluun järjestäminen takaisin Mosambikiin oli suurin pakolaisoperaatio Afrikassa, ja sen kustannuksiksi arvioitiin kolmen vuoden aikana 200 miljoonaa dollaria. Panostusta vaati myös jälleenrakennus kuudentoista vuoden sodan jälkeen.¹⁵⁵

¹⁵³ Wilson 1993, s. 85-86.

¹⁵⁴ Wilson 1993, s. 86.

¹⁵⁵ Refugees 93/93, s. 28-29. (Starting from scratch).

Mosambikin infrastruktuurin uudelleenrakentaminen oli olennainen osa UNHCR:n ohjelmaa ja monilla alueilla rakennustyö oli aloitettava alusta alkaen. UNHCR:n kriteerinä mosambikilaispakolaisten suhteen oli se, että pakolaisia ei haluttu palauttaa huonompiin olosuhteisiin kuin mitä oli pakolaisleireillä, sillä silloin oli vaarana, että pakolaiset olisivat palanneet tilanteen todettuaan takaisin leireille.¹⁵⁶ Paluuta vaikeutti Mosambikin hallituksen tavoite integroida pakolaiset takaisin maatalousalueille, mutta juuri ne olivat kärsineet pahiten. Paluutilannetta vaikeutti vielä muun muassa se seikka, että mosambikilaisia kohdeltiin Etelä-Afrikassa laittomina siirtolaisina, joten heidän määrästäänkään oli vaikea saada luotettavaa tietoa, luku saattoi liikkua kaiken kaikkiaan jopa miljoonissa.¹⁵⁷ UNHCR:llä oli alueella yli 1500 nopean avun projektia (Quick Impact Project), joilla saatettiin kuntoon alueen tiestöä, vesihuoltoa, terveydenhoitoa ja koulutusta. UNHCR käytti paluun jälkeisiin ohjelmiin rahaa 209 miljoonaa dollaria, joka oli suurin paluun jälkeisiin operaatioihin käytetyistä avustussummista.¹⁵⁸

Pakolaisista 1,3 miljoonaa palasi spontaanisti, joten UNHCR:n tuella palaajia oli noin 400 000. Mosambikilaisten paluu huipentui parlamentti- ja presidentinvaaleihin loka-kuussa 1994. Paluu, joka oli kooltaan kaikkien aikojen suurin Afrikassa tapahtui jopa edellä suunnitellusta aikataulustaan.¹⁵⁹ Kaikenkaikkiaan Mosambikiin palanneista 95 prosenttia palasi omatoimisesti, sillä suunnitelmat

¹⁵⁶ Refugees 93/93, s. 28–29. (Starting from scratch).

¹⁵⁷ De Jongh 994, s. 220–221.

¹⁵⁸ Belch 1997, s. 15–17.

¹⁵⁹ Refugees, september /1996. www.unhcr.ch (When it's time to go home).

paluuohjelmista valmistuivat vasta puoli vuotta rauhansopimuksen jälkeen ja toteutus jäi vielä selvästi myöhäisempään ajankohtaan, joten siitä ei paljon iloa ollut.¹⁶⁰ Ristiriitaisia tulkintojakin operaation onnistumisesta oli, sillä UNHCR:n eteläisen Afrikan operaatioiden johtaja Nicolas Bwakira sanoi pitämässään puheessa, että UNHCR piti Mosambikin pakolaistilanteen hoitoa mallioperaationa ja tärkeimpänä vaiheena nimenomaan paluun jälkeistä aikaa, jottei uutta pakolaisvirtaa päässyt syntymään.¹⁶¹ Ehkä näin olikin, varsinkin jos korosti paluun jälkeistä aikaa, mutta paluun suhteen lienee kuitenkin todettava se, että Mosambikin tapauksessa UNHCR ei toiminut erityisen menestyksekkäästi.

Mosambikilaispakolaisten pakolaisstatus poistettiin 31.12.1996 muuttuneen tilanteen takia eli maasta katsottiin pakolaisuuteen johtaneiden syiden poistuneen, mutta UNHCR oli tämänkin jälkeen kiinnostunut heidän tilanteestaan. Etelä-Afrikkaan paenneista palaaajiksi odoteltiin 250 000 ihmistä, mutta vain 36 000 palasi, loput integroitu neet sinne ja Etelä-Afrikan hallituskin on päättänyt, että alueella viisi vuotta oleskelleille, itsenäisesti toimeentuleville myönnetään pysyvä oleskelulupa alueelle.¹⁶²

¹⁶⁰ Makanya 1995, s. 181. Wilson 1993, s. 82-83.

¹⁶¹ Belch 1997, s. 15-17.

¹⁶² Belch 1997, s. 15-17.

6. ETELÄ-AFRIKAN PAKOLAISUUS ROTUSORRON AIKANA JA JÄLKEEN

6.1. Rotusorron pakolaiset ja UNHCR:n suojelutehtävä

Eteläisen Afrikan pakolaistilanne muodostaa muusta Afrikasta poikkeavan kokonaisuuden, sillä alueen pakolaisuus liittyy läheisesti toisaalta Etelä-Afrikan harjoittamaan rotusortoon ja siihen liittyvään pakolaisuuteen, toisaalta taas maan harjoittamaan dominointipolitiikkaan lähialueillaan, joka oli monella tapaa luomassa epävarmuutta eteläisen Afrikan turvallisuustilanteeseen ja yhteiskuntien vakauteen. Etelä-Afrikka käytti niin taloudellista kuin sotilaallistakin valtaa ylläpitääkseen oman valta-asemansa alueella ja aiheuttaakseen sekasortoa naapurimaissa. 1980-luvun alussa tämä sekasortopolitiikka kiihtyi entisestään ja sotilaallisten iskujen määrä naapurimaihin lisääntyi.¹⁶³

Yksi suurimmista syistä dominointipolitiikan harjoittamiseen oli pyrkimys estää naapurimaita antamasta turvapaikkaa pakolaisille, joiden ajateltiin kuuluvan sotilaallisiin ryhmittymiin, siis erityisesti tärkeimmän vastarintaliikkeen ANC:n (African National Congress) sotilaallisten osastojen jäsenille.¹⁶⁴ Tehtävää toteuttamaan ei käytetty pelkästään omia sotavoimia, vaan hyödynnettiin naapurimaiden vastarintajärjestöjä, kuten Mosambikin Renamo ja Angolan UNITAa. Näiden toiminta aiheutti sekaannusta naapurimaissa, joka vahvisti Etelä-Afrikan asemaa ja toi-

¹⁶³ Davenport 1987, s. 501.

¹⁶⁴ Thompson 1995, s. 230.

saalta teki apartheidia vastaan taisteleville ryhmittymille ja pakolaisille olot vaikeaksi rajaseudulla.¹⁶⁵

Etelä-Afrikan "pakolaispolitiikan" tavoitteena voi siis ajatella olleen estää voimakeinoin ja taloudellista ylivaltaa käyttäen turvapaikan myöntäminen naapurimaissa etelä-afrikkalaispakolaisille, ja vaikka varsinaisten militanttien osuus pakolaisista oli pieni, se määritteli koko Etelä-Afrikan johdon suhtautumista pakolaisiin.¹⁶⁶ Etelä-Afrikka pyrkiin luomaan naapurimaiden kanssa sopimusjärjestelmän, jolla pakolaisten tilanne tehtäisiin mahdollisimman vaikeaksi. Tällaisia sopimuksia tehtiin muun muassa Swazimaan kanssa, jonka nojalla Swazimaa palautti joitakin ANC:n jäsenistöön kuuluvia pakolaisia.¹⁶⁷

Tällaisten sopimusten olemassaolo vaikeutti pakolaisten asemaa huomattavasti, mutta UNHCR kuitenkin seurasi tilanteen kehitystä ja yritti valvoa pakolaisten oikeuksien noudattamista, joka tosin ei Etelä-Afrikan poliittisten olosuhteiden ja asenteiden ja eristäytymispolitiikan takia ollut helppoa.¹⁶⁸ Mosambikin kanssa solmittiin vuonna 1984 vastaavansisältöinen N'komatin sopimus, jolla oli tarkoitus vaikeuttaa ANC:n pakolaisten asemaa. ANC:n jäsenten olot turvapaikkamaassa vaikeutuivatkin Mosambikin hallituksen suhtautumisen muuttuessa pakolaisvastaisemmaksi, ja Etelä-Afrikan pakolaisia joutui karkoitusten kohteiksi. Etelä-Afrikan sotajoukot tekivät myös kidnappausretkiä esimerkiksi Swazimaahan, jossa ei militanttipakolaisten

¹⁶⁵ Thompson 1995, s. 232, Maguire 1991, s. 51.

¹⁶⁶ Rwelamira 1990, s. 12, 22.

¹⁶⁷ Refugees 6/84, s. 28. (Refugees in Swaziland—a battle against the elements).

¹⁶⁸ Refugees 6/84, s. 28. (Refugees in Swaziland—a battle against the elements).

turvallisuutta pystytty takaamaan, joten pakolaisia oli siirrettävä muihin maihin.¹⁶⁹ UNHCR:n mahdollisuudet estää tällaiset tapaukset olivat olemattomat, sillä ei luonnollisestikaan ollut voimakoneistoa vastustamaan eikä toisaalta edes keskusteluyhteyttä Etelä-Afrikan hallitukseen ja sitä kautta vaikuttamiseen.

Naapurimaiden koskemattomuus oli konkreettisesti uhattuna, kuten esimerkiksi 8.-9.12.1982, jolloin Etelä-Afrikan joukot tekivät hyökkäyksen Maseruun Lesothossa, jonka seurauksena 42 ihmistä kuoli, joukossa 19 etelä-afrikkalaista pakolaista. Vaikkei UNHCR kyennyt iskuja estämäänäkään, pyrki se alueella kuitenkin tekemään voitavansa, kyseisessäkin tapahtumassa se organisoi 50 00 dollarin apupaketin uhrien omaisille.¹⁷⁰ Lesothon asema oli jo senkin takia vaikea, että maa sijaitsee Etelä-Afrikan sisällä, joten kontaktit ulkopuolelle olivat periaatteessa jokseenkin täysin Etelä-Afrikan kontrolloitavissa. Lesotho oli kuitenkin sitoutunut kansainvälisiin pakolaissopimuksiin ja se pyrki myös niitä noudattamaan, osittain varmaankin siitä syystä, että kansainvälistä kehitysapua tuli helpommin, kun autettiin pakolaisia ja taisteltiin tällä tavoin apartheid-politiikkaa vastaan.

Lesothon talous oli etelä-afrikkalaisen teollisuuden dominoimaa, mutta silti maa toivotti rotusortoa pakenevat tervetulleiksi, joita saapuikin noin 50 henkilöä kuukaudessa. Pakolaiseksi Etelä-Afrikasta lähteviä uhkasi kiinnijäädessä rangaistus, joten siinä suhteessa pakomaan suhtautuminen oli pakolaisen kannalta erityisen tärkeää, että

¹⁶⁹ Pwefamira 1990, s. 25-27.

¹⁷⁰ Refugees 13/83, s.12. (News in brief. Lesotho).

se todella myönsi turvapaikan eikä palauttanut pakolaisia takaisin Etelä-Afrikkaan. Pakolaisten työllistämiseksi oli UNHCR:llä ja ILO:lla (International Labour Organisation) yritysprojekteja, joiden avulla pakolaisilla oli mahdollisuus päästä pienyrittäjyyden avulla paremmin kiinni oman elämänsä herraksi.¹⁷¹

Mutta Lesothon pakolaispolitiikka aiheutti myös vaikeuksia, sillä vuonna 1986 Etelä-Afrikka järjesti kauppasaarion, jonka seurauksena Lesothon hallitus vaihtui ja politiikka muuttui siten, että ANC:n pakolaisia alettiin karkottaa maasta. Toisaalta pakolaisia ei tyydytty pelkästään karkottamaan, vaan Lesothon pakolaispolitiikan tavoitteeksi tuli siirtää pakolaiset kolmansiin maihin, koska heidän läsnäolonsa ei Lesothossa ollut enää suotavaa siitä maalle aiheutuvien hankaluuksien takia. Tilannetta hankaloitti entisestään Etelä-Afrikan sotajoukkojen iskut pakolaisia vastaan 1988–1989.¹⁷² Lesothosta pitikin eteläafrikkalaispakolaisten lähteä pois ja siirtoja toteutettiin UNHCR:n avulla, jolloin noin 40 pakolaista kuukaudessa saatiin heidän kannaltaan turvallisempiin kolmansiin maihin.¹⁷³ UNHCR teki päävaltuutettu Hockén johdolla tarkastusmatkan eteläiseen Afrikkaan 1985, jolloin huonoimaksi todettiin nimenomaan Lesothon asema, sillä eteläafrikkalaispakolaiset joutuivat olemaan jatkuvan pelon vallassa sotilasiskujen takia.¹⁷⁴

¹⁷¹ Refugees 23/85, s. 17–18. (South Africans in Lesotho).

¹⁷² Rwelamira 1990, s. 33–36.

¹⁷³ Refugees 36/86, s. 7. (News in brief. Lesotho: South Africans).

¹⁷⁴ Refugees 17/85, s. 15. (Protection in Southern Africa).

Toisessa Etelä-Afrikan kontrollin alla olevassa maassa, Swazimaassa, oli 1980-luvun alkupuolella noin 5000 pakolaista Etelä-Afrikasta Ndzevanan maatalouskeskuksessa, jonka piti saavuttaa omavaraisuus vuoteen 1983 mennessä, mutta kuivuus vei toiveet tavoitteen saavuttamisesta.¹⁷⁵ Lisää ongelmia toi se, että Ndzevane oli 1980 suunniteltu noin 5000 pakolaiselle, mutta 1980-luvun puolivälissä siellä oli väkeä jo tuplaten, joille UNHCR tarjosi ruoka-apua, mutta muuten oletettiin omavaraisuutta ja taloudellista itsenäisyyttä, jonka saavuttamisessa puuvillan viljelyllä oli merkittävä osuus.¹⁷⁶ Keskus kehittyikin suuresta väkimäärästä huolimatta hyvin UNHCR:n tuella, mutta mosambikilaispakolaisten virta 1980-luvun jälkipuoliskolla muutti tilanteen heikompaan suuntaan, suurimmaksi osaksi siitä syystä, että Swazimaassa ei ollut tarjolla viljelyyn sopivaa maata lähimainkaan tarpeeksi.¹⁷⁷

Etelä-Afrikan politiikka aiheutti pakolaisten suojelutehtävälle suuren haasteen, ja tuohon haasteeseen vastataksaan ja tilannetta selvittääkseen UNHCR:n johto teki tarkastuskierroksen eteläisessä Afrikassa tarkastelemassa tilannetta ja keskustelemassa pakolaisten turvallisuudesta. Tarkastuskierroksen tuloksista ilmenee esimerkiksi Swazimaan kohdalta se, että joitakin ANC:n jäseniä oli palautettu takaisin Etelä-Afrikkaan, mikä on tietysti ristiriidassa pakolaisten palauttamattomuus-periaatteen kanssa. Mosambikista palautettiin ne pakolaiset, joiden katsottiin olevan ANC:n sotilaallisia jäseniä. Mosambik ei myöskään mielellään olisi vastaanottanut etelä-

¹⁷⁵ Refugees 18/83, s. 3. (Drought in Ndzevane).

¹⁷⁶ Refugees 25/86, s. 32. (Ndzevane rural refugee settlement).

¹⁷⁷ Refugees 55/88, s. 33. (A Problem of protection).

afrikkalais-pakolaisia omaan maahansa turvallisuus näkökohtien takia, muttei myöskään palauttanut näitä takaisin, jollei selvää näyttöä sotilaallisesta statuksesta ollut. Ratkaisu oli tässä tilanteessa mahdollisuuksien mukaan UNHCR:n tuella sijoittaa etelä-afrikkalaispakolaiset kolmansiin maihin.¹⁷⁸

Tarkastuskierroksen lisäksi UNHCR järjesti seminaarin Addis Abebassa 15.1.1985 koskien pakolaisten suojelua eteläisessä Afrikassa. Seminaarissa olivat paikalla edustajat kahdeksasta alueen valtiosta, ja seminaarin tärkeimmäksi näkökohdaksi nousi OAU:n 1969 lausuma, että turvapaikan myöntäminen on humanitäärinen teko, ei poliittisen vihamielisyyden osoitus.¹⁷⁹ Tämän tarkoituksena oli saada Etelä-Afrikka luopumaan pakolaisia vastaan tehtävistä sotilasiskuista ja pakolaisten vastaanottamisen aiheuttamista painostuskeinoista, mutta maan johtoa ei liiemmälti kiinnostanut naapurimaiden tai kansainvälisten organisaatioiden julistukset ja lausumat, vaan se jatkoi samaa politiikkaa pakolaisten suhteen kuin aiemminkin.

Esimerkki tästä politiikasta saatiin vuonna 1985, kun Etelä-Afrikan joukot hyökkäsivät Botswanaan, jossa kahdeksatoista kuolonuhrista yhdeksän oli etelä-afrikkalaispakolaisia. Tällaisten hyökkäysten sattuessa UNHCR oli täysin voimaton pakolaisten suojelemiseksi, joten tässä tilanteessa ei auttanut muuta kuin päävaltuutetun lähettää sympatiasähke uhrien omaisille.¹⁸⁰ Samanlainen hyökkäys tehtiin myös 19.5 1986, jolloin Etelä-Afrikan

¹⁷⁸ Refugees 7/84, s. 16-18. (Protection Mission).

¹⁷⁹ Refugees 17/85, s. 15. (Protection in Southern Africa).

¹⁸⁰ Refugees 19/85, s. 7. (News in brief. Botswana: attack).

joukot iskivät Sambiaan Makenin pakolaiskeskusta vastaan kahden lentokoneen voimin. Pakolaiskeskuksessa oli kaikkiaan 86 pakolaista, joista 12 oli etelä-afrikkalaisia, mutta tällä kertaa iskussa ei ollut loukkaantuneita. Leirillä ei UNHCR:n edustajan Abdallah Saiedin mukaan myöskään ollut SWAPON tai ANC:n jäseniä, joita kohtaan Etelä-Afrikka kuvitteli hyökkäävänsä, sillä näitten ryhmittymien pakolaisista pitivät yleensä järjestöt itse huolen.¹⁸¹

Kaiken kaikkiaan tällaiset sotilaalliset iskut toivat eteläisen Afrikan pakolaistilanteeseen epävarmuutta, joka kiristi tilannetta paikallisten ja pakolaisten välillä, sillä kun Etelä-Afrikka teki iskujaan pakolaisia vastaan, olivat vaarassa toki myös paikalliset asukkaat. UNHCR:n päävaltuutettu Hocké totesi alueen tilanteesta, että järjestön kaikkein tärkein tehtävä on pakolaisten suojeleminen, ja "UNHCR tekee mitä tahansa tämän taatakseen".¹⁸² Todellisuudessa UNHCR:llä ei ollut käytettävissä juuri mitään keinoja, jolla sotilasiskuja vastaan olisi voitu taistella, joten ainoaksi keinoksi jäikin etelä-afrikkalaispakolaisten siirtäminen kauemmas kolmansiin maihin, jotka olivat Etelä-Afrikan voimapolitiikan ulottumattomissa.

Eteläisen Afrikan pakolaistilanne herätti huolta ympäri maailmaa, ja tilanteeseen yritettiin saada parannusta monin keinoin ja kansainvälisin kokoontumisin. Yksi tällainen oli Oslossa järjestetty SARRED (Southern African Refugees, Returnees and Displaced Persons) konferenssi 22.-24.8.1988. Paikalla oli myös pakolaisvaltuutettu Jean-Pierre Hocké, jota haastateltiin konferenssin jälkeen. Hän

¹⁸¹ Refugees 31/86, s. 11. (Zambia under threat).

¹⁸² Refugees 32/86, s. 17-18. (The Protection of Refugees: Priority Number One).

piti konferenssia UNHCR:lle erityisen tärkeänä, koska kriisin perussyyt, apartheid ja sodat, olivat epäinhimillisiä ja UNHCR näiden uhrien kanssa tekemisissä olevana järjestönä ei voinut kuin toivoa näiden julmuuksien lopettamista, erityisesti Renamon toimien Mosambikissa.¹⁸³

Alueen tragedian laajuutta lisäsi se, että uhrit joutuivat maihin, joilla ei ollut kapasiteettia hoitaa heitä. Kansainvälisen yhteisön tulikin Hockén mielestä tunnustaa tämä uhrautuvaisuus, jota pakolaisia vastaanottavat maat osoittivat. Sotilaalliset iskut vaikuttivat myös pakolaispolitiikan avoimuuteen, ja UNHCR:n kannalta pakolaisten suojelu oli tärkein periaate ja pääsy leireille ja jokaisen pakolaisen luo oli tärkeää. Konferenssin jälkeen Hocké lupasi UNHCR:n tekevän voitavansa, mutta tunnusti, että kaikkeen sen kapasiteetti ei riitä, rahaa ja materiaalia tarvittiin ja tämän takia ICARA II:n ohjelmat tulisi saattaa käyntiin. UNHCR:n tehtävästä hän totesi, että se oli auttaa pakolaisia palaamaan mahdollisimman normaaliin elämään kotialueillaan, mutta mahdollisuuksien mukaan se auttaisi myös maan sisäisiä pakolaisia, jos YK:n pääsihteeri pyynnön esittäisi.¹⁸⁴

Eteläisessä Afrikan pakolaistilanteessa tapahtui käänne huonompaan 1980-luvun lopulla, sillä vuoden 1987 alussa pakolaisia alueella oli noin 545 000, mutta 1988 lopussa jo 1,4 miljoonaa, johtuen suurimmaksi osaksi Mosambikin kriisistä. Tilannetta vaikeutti Etelä-Afrikan apartheidpolitiikka ja siitä suurimmalta osin johtunut alueen

¹⁸³ Refugees 57/88, s. 8-9. (New consensus on Southern Africa).

¹⁸⁴ Refugees 57/88, s. 8-9. (New consensus on Southern Africa).

poliittinen epävakaisuus.¹⁸⁵ Onkin arvioitu, että Etelä-Afrikan harjoittama destabilisointipolitiikka aiheutti eteläisessä Afrikassa 1980–1989 yli miljoonan ihmisen kuoleman ja kolmen miljoonan joutumisen kodittomaksi sotilaallisten iskujen, Angolan invaasion, Namibian miehityksen ja Renamon tukemisen ansiosta.¹⁸⁶ Alueen poliittisissa oloissa tapahtui 1990-luvun taitteessa perustavaa laatua olevia muutoksia, kun Namibia itsenäistyi ja Etelä-Afrikka demokratisoitui.

6.2. Muutos apartheidin purkamisen jälkeen

Kylmän sodan päättyminen ja maailman jyrkentynyt asenne Etelä-Afrikan rotusortopolitiikkaa kohtaan muuttivat maan 1990-luvun alussa demokraattisempaan suuntaan. ANC, joka oli kielletty 1960 sai jälleen toimia laillisesti ja julkisesti vuonna 1989, kuten monet muutkin aiemmin kielletyt järjestöt.¹⁸⁷ Poliittisilla pakolaisilla oli nyt mahdollisuus palata takaisin kotimaahansa, ja heitä olikin runsaasti, sillä sorron aikana ANC oli lähettänyt johtajiaan pakoon muihin maihin, samoin sen jäsenistöä oli paennut muutenkin runsaasti.

Apartheidin loppu ei kuitenkaan lopettanut pakolaisuutta eteläisessä Afrikassa eikä muuttanut pakolaisten kohtelua Etelä-Afrikassa, vaan pakolaiset luokiteltiin siellä kuten aiemminkin laittomiksi siirtolaisiksi. Alueen taloudellisten olosuhteiden ja erityisesti maiden keskenään jyrkästi

¹⁸⁵ Refugees 59/88, s. 13. (Bad news, good news).

¹⁸⁶ Thompson 1995, s. 236.

¹⁸⁷ Maguire 1991, s. 104.

eroavien työllisyysmahdollisuuksien takia vaikeutena oli myös erottaa toisistaan varsinaiset pakolaiset ja taloudelliset pakolaiset.

UNHCR:llä ei ollut Etelä-Afrikan pakolaistilanteesta kattavia tilastoja vaikka se maassa nyt pystyi toimimaan, mutta vuoden 1995 arvioiden mukaan 95 000 mosambikilaista odotti paluuta kotimaahansa, joiden avustaminen oli UNHCR:n tehtävänä. Samana vuonna turvapaikkahakemuksia tuli yhteensä 2485 kappaletta, joka on jokseenkin pieni luku verrattuna siihen, että pakolaisia arveltiin maassa olleen kahden ja kahdeksan miljoonan välillä. Jotain pakolaistilanteen epäselvyydestä kertonee myös arviolukujen käsittämättömän suuri haarukka.¹⁸⁸ Tilastoinnin vaikeus oli seurausta Etelä-Afrikassa vallinneista asutusoloista, joissa sorretut olivat asutettu omille asuinalueilleen, joiden väkimäärää ei yleensä tarkasti tilastoitu. Kun vuosien saatossa pakolaiset olivat asettuneet myös asumaan juuri näille alueille perustuivat tilastot yhä suurelta osin puhtaisiin arvauksiin.

Pakolaisten aseman kannalta tapahtui myös positiivista kehitystä, kun 21.3.1991 Etelä-Afrikan hallitus hyväksyi periaatteessa UNHCR:n osuuden pakolaisten paluuhjelmassa, joten UNHCR pääsi myös siellä normaaliin rooliinsa.¹⁸⁹ UNHCR:n ja Etelä-Afrikan hallituksen välille solmittiin sopimus, jonka perusteella 40 000 pakolaista palaisi takaisin. Virallinen sopimus osapuolten välille solmittiin 4.9.1991 ja siihen sisältyi pakolaisten armahdus.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Maluwa 1995, s. 656-659.

¹⁸⁹ Refugees 84/91, s. 4. (Update: Return to South Africa).

¹⁹⁰ Refugees 87/91, s. 24. (End of exile brings new fears).

Samalla UNHCR:stä tuli kolmeenkymmeneen vuoteen ensimmäinen YK:n alainen elin, joka toimi Etelä-Afrikassa. Pakolaisten paluuhjelma käynnistettiin ja palaaajille oli järjestetty avuksi ensimmäiseksi kuudeksi kuukaudeksi 1600 dollaria, jonka jälkeen pakolaisten toivottiin pikkuhiljaa integroituvan kotimaahansa.¹⁹¹

Vuosi 1994 oli maan kehityksen kannalta merkittävä, silloin Etelä-Afrikassa järjestettiin ensimmäiset eirasistiset vaalit, joten maa siirtyi demokraattiseen kauden ja Nelson Mandela valittiin presidentiksi 10.5.1994. Sama vuosi oli myös pakolaisten aseman kannalta maassa sikäli merkittävä, että sana pakolainen tuli nyt Etelä-Afrikan politiikassa varsinaisesti käyttöön, kun mosambikilaisten paluuhjelmaa käynnistettiin, sitä ennen oltiin puhuttu vain laittomista siirtolaisista ja kohdeltu pakolaisia sen mukaisesti. Paluuhjelma tosin epäonnistui ja se teki pakolaisten aseman entistä hankalammaksi, koska nyt heille ei enää kukaan ohjannut avustuksia. Niinpä osa jatkoikin laitonta työssäkäyntiä, josta taas seurasi tämän haavoittuvan työvoiman hyväksikäyttöä, sillä he olivat asemansa takia täysin vailla oikeuksia ja turvaa.¹⁹²

Etelä-Afrikan demokratisoituminen oli alueen pakolaisuuden kannalta merkittävä, sillä samalla katosi pakolaisuuden ja sekasorron aiheuttajista tärkein, apartheid- ja dominointipolitiikka. Muutos merkitsi myös UNHCR:n toiminnan mahdollistumista maassa, joka oli pakolaisten suojelun kannalta merkittävä askel parempaan. Käytännössä pakolaisongelma ei kuitenkaan suuresti helpottunut, sillä taloudel-

¹⁹¹ Refugees 88/91, s. 7-8. (Going home).

¹⁹² Belch 1997, s. 21-22.

liset erot alueella jatkuivat suurina, ja siitä aiheutui taloudellista pakolaisuutta tai laitonta siirtolaisuutta. Näiden asema on sikäli heikko, että esimerkiksi UNHCR:n mandaatin alle ei heidän voi katsoa kuuluvan, joten heidän hoitonsa jää paljolti Etelä-Afrikan hoitoon, mutta maan sisäisten ongelmien takia voimavarojen riittävyys tämän ryhmän auttamiseen on kyseenalaista.

7. SUUR-URAKKA NAMIBIASSA

7.1. Etelä-Afrikan sortoa paossa

Namibialaisten pakolaiskysymyksen taustan voi jäljittää jo ensimmäisen maailmansodan jälkiselvittelyihin ja Versaillesin rauhansopimukseen. Rauhansopimuksessa voittajavaltiot jakoivat hävinneiden entiset siirtomaavallat keskenään Kansainliiton alaisiksi mandaateiksi, joille jokaiselle määrättiin valtio, joka siitä oli vastuussa. Namibia, silloinen Lounais-Afrikka, luovutettiin Etelä-Afrikan määräysvaltaan ja kontrolliin. Kolmiportaisessa luokituksessa se määriteltiin alimpaan kehitysluokkaan kuuluvaksi, joka käytännössä tarkoitti sitä, että Etelä-Afrikka sai vapaat kädet Namibian hallitsemiseen. Tästä vallastaan Etelä-Afrikka pitikin kiinni aina 1980-luvun lopulle saakka, aiheuttaen Namibiassa kuten muuallakin eteläisessä Afrikassa pakolaisuutta, ihmishenkien menetyksiä ja muuta inhimillistä kärsimystä. Pakolaisuus Namibiasta alkoi laajemmassa mittakaavassa 1960-luvun alussa, jolloin Etelä-Afrikassa rotuerottelupolitiikka vahvisti otettaan vaikuttaen myös Namibian tilanteeseen.

Suurin osa namibian pakolaisista oli miehitystä ja Etelä-Afrikan hallintoa vastaan taistelevan SWAPON (The South - West Africas Peoples Organisation) jäseniä, jotka pakenivat naapurimaihin, lähinnä Angolaan, voidakseen jatkaa taistelua itsenäisyyden puolesta. Merkittävä osa pakolaisista oli myös opiskelijoita, jotka opintomahdollisuuksien puutteessa lähtivät pakolaisiksi saadakseen koulutusta joko jossakin toisessa Afrikan maassa tai muualla maailmassa. Namibialaisten pakolaisten osalta voi yleistyksenä todeta, että paon syynä olivat Etelä-Afrikan poliisin sortotoimet ja laittomuudet,¹⁹³ joten siinä suhteessa Namibian pakolaisuus on erikoislaatuista, sillä useimmiten pakolaisuuden syyt ovat huomattavan moninaiset ja vaikeasti selvitettävät, mutta Namibian tapauksessa voidaan kaiken taustalla olleen Etelä-Afrikan sortotoimenpiteet.

UNHCR:n kannalta Namibian pakolaisia leimasi myös SWAPON jäsenten suuri osuus pakolaisista, joka vaikutti myös heistä huolehtimiseen, sillä suurimmaksi osaksi SWAPO piti huolta jäsenistään myös pakolaisuuden aikana. UNHCR kuitenkin osallistui myös namibialaispakolaisten auttamiseen, kuten Kabuton leirillä Angolassa asuvan 45 000:n pakolaisen leirin toimintaa rahoittamalla. Leiri oli kuitenkin SWAPON organisoima, ja siitä syystä se näyttikin enemmän koulutuskeskukselta, jonka tarkoituksena oli valmistaa nuoret namibialaiset kotiinpaluuseen. Tällä SWAPO halusi estää sen, ettei Namibia olisi itsenäistyessään köyhä, kouluttamaton ja asumaton maa.¹⁹⁴ SWAPON leireillä annettiin usein myös sotilaskoulutusta sen jäsenille, mikä UNHCR:n kannalta ei tehnyt suhdetta näihin Namibian pako-

¹⁹³ Harlech-Jones 1997, s. 70.

¹⁹⁴ Refugees 22/83, s. 3. (Bush campus. Most Namibian Refugees in Angola Are Students).

laisiin ongelmattomaksi, sillä siinä oli suuri vaara leimaantumisen ja maineen kannalta, jos avustustyön kohteena olisi aseellisia ryhmittymiä tai niiden jäseniä. Toisaalta SWAPO-pakolaisten avustaminen ei ainakaan helpottanut UNHCR:n suhdetta Etelä-Afrikkaan, joka muutenkin oli ongelmallinen ja kuitenkin avustustyön onnistumisen ja toteuttamisen suhteen tärkeä koko eteläisessä Afrikassa. SWAPON kanssa tehty yhteistyö aiheutti epäluuloja UNHCR:n puolueellisuudesta, jotka omalta osaltaan vaikeuttivat UNHCR:n tehtävää itsenäisyyden koittaessa ja pakolaisten paluuhjelman toteuttamisessa.

7.2. Namibian itsenäistyminen ja pakolaisten paluu

UNHCR:ää tutkittaessa Namibiasta tekee erityisen mielenkiintoisen maan itsenäistymisprosessi, jossa UNHCR oli merkittävässä roolissa pakolaisten paluumuuton toteuttajana. Namibian pakolaisten paluu lienee yksi kuuluisimmista pakolaisten paluuhjelmista, joita on toteutettu. Namibian tie kohti itsenäisyyttä alkoi 1970-luvun lopulla, jolloin Etelä-Afrikka kärsi talouslamasta ja Namibian hallinto ja sotilaallisen voiman ylläpito maassa alkoivat tulla sille liian kalliiksi. Merkittävä käännekohta tapahtui 1978, kun YK julisti Etelä-Afrikan vallan Namibiassa laittomaksi, joka oli alkupiste itsenäistymiskehitykselle.¹⁹⁵ Kyseinen YK:n turvallisuusneuvoston päätös 435/1978 oli suunnitelma Namibian itsenäistymisen rauhanomaiseksi toteuttamiseksi. Päätöksen yksi keskeisistä kohdista oli pakolaisten rajoittamattoman ja ehdottoman paluun järjestäminen, teh-

¹⁹⁵ Thompson 1995, s. 221 - 222.

tävä joka annettiin UNHCR:n toteutettavaksi.¹⁹⁶ Toteutus ei vain päässyt käyntiin moneen vuoteen.

Suunnitelmat Namibian itsenäistymiseksi tehtiin alunperin jo vuonna 1978, jolloin Martti Ahtisaari nimettiin YK:n Namibian erityisedustajaksi ja perustettiin siirtymää auttava organisaatio UNTAG (United Nations Transition Assistance Group).¹⁹⁷ Etelä-Afrikka kuitenkin vastusti itsenäistymistä, joten sen käytännön toteuttaminen ei ollut mahdollista. 1982 Etelä-Afrikan vaatimuksiin itsenäistymisen mahdollistamiseksi liitettiin Kuuban joukkojen poisvetäminen Angolasta, jonka jälkeen Namibialle voitaisiin antaa itsenäisyys. Sopimus kuubalaisjoukkojen vetäytymisestä saatiin sovittua lopulta 1988, jolloin tämä este Namibian itsenäistymisen tieltä poistui.¹⁹⁸

Tie kohti Namibian itsenäisyyttä oli nyt avoinna, joten UNTAG pääsi viimein aloittamaan toimintansa ja UNHCR oman osuutensa päätöslauselman mukaisissa suunnitelmissa. Ennen pakolaisten paluuta UNHCR:n oli ratkaistava monia lakitekniisiä- ja poliittisia kysymyksiä, jotta pakolaisten paluu olisi mahdollista paluulle asetettujen periaatteiden mukaisesti. Tärkeintä oli taata itsenäisyysuunnitelman mukaisesti paluu ilman pelkoa syrjinnästä tai pidätyksistä ja paluun piti tapahtua ennen maassa järjestettäviä vaaleja, joka asetti paluulle tiukan ajallisen takarajan. Pakolaisia varten oli neuvoteltava armahdus Etelä-Afrikan kanssa eikä neuvotteluprosessi ollut helppo, sillä heti aluksi päävaltuutettu Hocké joutui siirtämään neuvottelu-

¹⁹⁶ Saxena 1991, s. 107, 139.

¹⁹⁷ Saxena 1991, s. 147-148, 152.

¹⁹⁸ Saxena 1991, s. 175, 266.

jen aloituspäivämäärää, jolloin levisi huhu UNHCR:n valmistautumattomuudesta tilanteeseen, joka aiheutti epäluuloja UNHCR:n kyvystä hoitaa sille määrättyä tehtävää. Jos huhu olisi pitänyt paikkaansa, niin se olisi ollut vähintään noloa, olihan tässä harvinaislaatuudessa operaatiossa suunnitteluun ollut aikaa yllin kyllin, mutta UNHCR pääsi kuitenkin aloittamaan neuvottelut Etelä-Afrikan kanssa.¹⁹⁹

UNHCR:n ehdoton vaatimus oli kaikkien palaaajien yleinen armahdus, joka aiheutti kiistaa, olihan suurin osa palaaajista SWAPON jäseniä, joka oli käynyt aseellista taistelua Etelä-Afrikkaa vastaan. Kiistaa syntyi myös Namibian kansalaisuuden vaatimisesta, UNHCR:n mielestä se ei ollut tarpeellinen, vaan vain viivästyttäisi paluuta ja toisaalta siten saatuja tietoja saatettaisiin käyttää väärin tarkoituksiin. Pakolaiskeskusten hallinta oli suunniteltu tiukasti UNHCR:n hoitoon, jotteivät paikalliset ryhmittymät pääsisi käyttämään niitä hyväkseen poliittisiin tarkoituksiin. Neuvottelut olivat vaikeat, UNHCR onnistui saavuttamaan kaikki asettamansa tavoitteet: 1. yleinen armahdus taattiin kaikille pakolaisille, 2. syrjintälait kumottiin, 3. kansallisuuden varmistus jätettiin vaatimuksesta pois ja 4. poliittinen toiminta vastaanottokeskuksissa kiellettiin.²⁰⁰ Periaatteelliset ongelmat oli siis saatu ratkaistuksi, joten paluuhjelmaa voitiin alkaa käytännössä toteuttamaan.

Ohjelman toteutus alkoi 1.4.1989, mutta heti huhtikuun alussa oli yhteenottoja Etelä-Afrikan joukkojen ja namibialaisten välillä, joten tositoimiin päästiin pakolaisten

¹⁹⁹ Refugees 75/90, s. 24-26. (Safety and security).

²⁰⁰ Refugees 75/90, s. 24-26. (Safety and security).

paluun osalta vasta kesäkuussa. 6.6.1989 julistettiin armahdus kaikille Namibian ulkopuolella oleville namibialaispakolaisille, joten paluu saattoi alkaa, ja ensimmäiset palaajat saapuivat 12. päivä kesäkuuta.²⁰¹ Ensimmäiset palaajat saapuivat Sambiasta ja kahtena ensimmäisenä päivänä palaajia oli yhteensä 941,²⁰² joten paluu oli vihdoinkin päässyt käytiin vuosikymmentenkin pakolaisuuden jälkeen. UNHCR:llä oli viisi vastaanottokeskusta väliaikaisen majoitukseen ja muodollisuuksien hoitamiseen: Engela, Ongwedi, Mariabronn, Dobra ja Okohandja. 12.6.1989 ensimmäiset tulivat Dobraan, 29.9. se oli jo tyhjä. Yhteensä 12 500 palasi sen kautta yli 30 maasta, jotkut ottivat vain avustuspaketin mukaansa, jotkut viipyivät pitempään.²⁰³

Suurin osa pakolaisista ja täten palaajista oli SWAPON leireillä joko Angolassa tai Sambiassa, mutta UNHCR:n arvion mukaan noin 3500 opiskelijaa oli yli neljässäkymmenessä maassa eri puolilla maailmaa.²⁰⁴ Angolassa pakolaisia oli arviolta 69 000 ja Sambiassa 6900. Pakolaisista oletettiin ensimmäisen kuuden viikon kuluessa palaavan noin 58 000, ja paluun mahdollistamiseksi UNHCR oli lisännyt henkilökuntaansa niissä maissa, joissa namibialaispakolaisia oli. Palaajia rekisteröitiin pakolaiskeskuksissa, jotta paluun vaatimat logistiset tarpeet pystyttäisiin määrittämään. Kuljetukset oli Namibian maantieteellisten olosuhteiden takia hoidettava pääosin ilmäteitse, joiden avulla pakolaiset tuotiin vastaanottokeskuksiin, joista heillä oli mahdollisuus halutessaan jatkaa heti kohti

²⁰¹ Harlech-Jones 1997, s. 84.

²⁰² Refugees 66/89, s. 12-13. (Back home at last).

²⁰³ Refugees 75/90, s. 29. (Last days at Dobra).

²⁰⁴ Harlech-Jones 1997, s. 71.

kotiseutujaan. Jos ei ollut paikkaa minne mennä, niin UNHCR tarjosi majoitusapua myös pidemmäksi aikaa.²⁰⁵

Palaaajista suurin osa tuli siis Angolasta, jossa 40 000 namibialaispakolaista oli rekisteröitynyt takaisinpaluuta varten. UNHCR:n avustamat palaaajat saivat ottaa paluumatkalleen omaisuuttaan mukaan yhteensä 70 kiloa palaaajaa kohden, mikä ei ollut paljon kahden- tai kolmenkymmenenkin vuoden pakolaisuuden jälkeen. UNHCR:lle tämän tavaramäärän kuljettaminen oli kuitenkin suuri urakka, ja henkilökohtaisten tavaroiden lisäksi muun muassa koulutarvikkeet kuljetettiin pakolaisleireiltä Namibiaan. Pakolaisten paluu tapahtui kolmen lentokentän kautta, joilla heitä olivat vastassa UNHCR:n virkailijat. Vastaanottokeskuksessa aikaa meni yleensä muutama päivä, jonka jälkeen pakolaiset jatkoivat kohti haluamaansa määränpäättä.²⁰⁶

UNHCR:n tärkein yhteistyökumppani operaatiossa oli Namibian kirkkojen neuvosto, jonka tehtävänä oli viiden pakolaisten vastaanottokeskuksen hallinnointi, joissa pakolaisille oli järjestetty telttamajoitus ja ruoka-apua ja josta enimmillään viikon oleskelun jälkeen oli tarkoitus lähteä kotia kohti. Kirkkojen neuvoston osuutta UNHCR:n kumppanina myös kritisoitiin, sillä se tuomittiin joissakin kritiikkeissä SWAPON vaikutusvallan alla olevaksi, ja koska kaikki palaaajat eivät olleet SWAPON jäseniä, kaikkien pakolaisten paluun järjestämistä näiden keskusten kautta ei pidetty hyvänä vaihtoehtona eikä toivottu apua otettavan vastaan.²⁰⁷

²⁰⁵ Refugees 64/89, s. 27–29. (Moving towards independence).

²⁰⁶ Refugees 66/89, s. 13–16. (Thank you for a place of exile).

²⁰⁷ Harlech-Jones 1997, s. 73.

Paluuoperaatio sujui alun viivästyksen jälkeen hyvin ja UNHCR:n päävaltuutettu Jean-Pierre Hocké saattoi vierailulla Namibiassa 9.-11.7.1989 todeta, että siihen mennessä palanneita oli jo 20 000, joista 13 000 oli jo palannut kotiseuduilleen. Hocké oli operaation menestyksestä vakuuttunut ja lupasi jatkaa avustustoimintaa.²⁰⁸ Syyskuuhun 1989 mennessä 41 000 namibialaista oli palannut koti-maahansa, tehtävä oli vaatinut yhteensä 452 UNHCR:n järjestämää lentoa. Kaiken kaikkiaan namibialaispakolaisia oli avustettu palaamaan UNHCR:n toimesta yhteensä 41 maasta,²⁰⁹ joten paluuohjelman voi sanoa olleen maailmanlaajuisen. Kuuluisin palaajista oli 14.9.1989 UNHCR:n avulla palannut Sam Nujoma, joka oli paennut maasta jo 1.3.1960, ja josta tuli sittemmin Namibian ensimmäinen presidentti.²¹⁰

Kaiken kaikkiaan Namibian pakolaisten paluuoperaatio oli yksi UNHCR:n historian monimutkaisimmista ja kunnianhimoisimmista operaatioista. Martti Ahtisaari, joka oli YK:n pääsihteerin erityisedustaja Namibiassa arvioi haastattelussaan UNHCR:n ja UNTAGin yhteistoimintaa, jonka tarkoituksena oli toimia yhteistyössä turvaamassa ja valvomassa palaajien turvallisuutta. Hän piti UNHCR:n roolia tärkeänä, sillä sen avulla oli mahdollisuus taata, että kaikki halukkaat saivat mahdollisuuden palata. Hänen mielestään SWAPON jäsenten paluulle UNHCR:n avustamana ei ollut estettä, mikäli palaajat saapuivat ilman aseitaan.²¹¹

²⁰⁸ Refugees 67/89, s. 7. (Seeing for themselves).

²⁰⁹ ~~Refugees 69/89~~, s. 6. (Update: Namibian exiles safely home).

²¹⁰ Refugees 75/90, s. 11. (From exile to president).

²¹¹ Refugees 65/89, s. 10-11. (Martti Ahtisaari. Special Representative of the UN Secretary-General for Namibia).

Paluuoperaatiosta kertoi myös UNHCR:n mission johtaja Namibian Windhoekissa, Nicolas Bwakira. Hänen mielestään operaatio tarjosi ainutlaatuisia poliittisia, lakitekknisiä ja toiminnallisia haasteita. Paluussa ei ollut käytössä kolmikantamalli, jossa paluusta neuvoteltaisiin lähtömaan, paluumaan ja UNHCR:n välillä, vaan toiminta tapahtui kansainvälisemmällä tasolla. Paluun onnistumisen teki tärkeäksi myöskin se, että maassa oli päätetty, että vapaat ja reilut vaalit oli mahdollista järjestää vasta paluun toteutumisen jälkeen, joten palaajien turvallisuus tuli taata. Poliittisen neutraliteetin säilyttäminen neuvotte- luissa oli myöskin vaikeaa, varsinkin Etelä-Afrikan kans- sa, koska suuri osa palaajista oli SWAPON jäseniä. Myöskin paluun valvontamekanismi oli valtaisa, siihen kuuluivat niin UNTAGin siviili- ja poliisivalvojat, kansainvälinen media, Namibian puolueet, diplomaatit ja kansalaisjärjes- tötkin. Lailliselta kannalta UNHCR joutui työskentelemään tiukasti itsenäistymissuunnitelman mukaan, joka tarkoitti sitä, että kaikille namibialaisille tuli taata mahdolli- suus paluuseen ilman pelkoa pidätyksestä tai muista ran- kaisutoimenpiteistä.²¹²

UNHCR:n yksi vaikeimmista ja haastavimmista tehtävistä oli neuvotella pakolaisille armahdus Etelä-Afrikan hallituksen kanssa. Haasteita paluuohjelmassa oli myös sen selittämi- nen, ettei palaajille voitu asettaa minkäänlaisia poliit- tisia, laillisia tai hallinnollisia esteitä, vaan todella- kin kaikille tuli antaa halutessaan mahdollisuus palata ilman ennakkoehtoja. Vaikeaa oli myös säilyttää operaation humanitaarinen luonne joutumatta poliittisuuden syöverei- hin. Vaikeuksia aiheutti myös julkisen mielipiteen pitämi-

²¹² Refugees 75/90, s. 21-24. (A model operation).

nen informoituna sekä polemiikin välttäminen paikallisen lehdistön kanssa, joka käytti paluuta omiin poliittisiin tarkoituksiinsa.²¹³ Pakolaisten paluu politisoitiinkin ja varsinkin SWAPolle se oli oiva tilaisuus nostaa omaa profiiliaan, olihan suuri osa palaajista sen jäseniä.²¹⁴

Toiminnalliselta kannalta vaikeimmat tehtävät olivat eteläisen Angolan turvallisuus sekä se, että paluu tapahtui lentoteitse, joka oli kallis ja hankala projekti. Pohjoisilla alueilla palaajat pelkäsivät levottomuuksia ja olivat tästä syystä haluttomia jättämään tuloleirinsä, mikä aiheutti ylikansoitusta leireillä ja hetkellisen pysähtymisen kotiuttamiseen. Suurin osa halukkaista pääsi palaamaan ennen määräaikaa vaaleja, vain pieni joukko opiskelijoita ja eri alojen spesialisteja palasi käytännön syiden takia vasta myöhemmin. Operaatiosta voidaan Bwakiran mukaan oppia ainakin se, että tässä tapauksessa UNTAGin sotilas- ja siviiliapu oli hyödyllistä, joten vastaavan käyttämistä jatkossakin voisi harkita. Samalla UNHCR toimi yhteistyössä koko YK:n järjestelmän kanssa ja suhteet kehittyivät myöskin ongelmamaa Etelä-Afrikan kanssa. Namibian operaatiota voidaan Bwakiran mielestä pitää malliopeeraationa koko Afrikalle.²¹⁵ Sellainen se varmaan monessa suhteessa olikin ja ainakin olosuhteet olivat innostuneet ja suotuisat maan vihdoin itsenäistyessä, joten edellytykset pakolaisten onnistuneelle paluulle olivat olemassa.

Namibialaisia palasi kotiinsa ympäri maailmaa ja UNHCR:n tehtävänä oli huolehtia kaikkien heidän paluun mahdollis-

²¹³ Refugees 75/90, s. 21–24. (A model operation).

²¹⁴ Harlech-Jones 1997, s. 85.

²¹⁵ Refugees 75/90, s. 21–24. (A model operation).

tamisesta, eikä pelkästään niiden jotka olivat jossakin pakolaiskeskuksessa. Suurin osa palaajista tuli Angolasta tai Sambiasta, mutta yli 3000 tuli neljästäkymmenestä muusta maasta, esimerkiksi Hollannista palasi yksi pakolainen. UNHCR:lle esitettiin pakolaisten taholta monenlaisia kysymyksiä käytännön järjestelyistä, liittyen muun muassa avioliittoihin, matkatavaroihin ja opiskelujen järjestämiseen.²¹⁶ Paluuohjelman toteuttamisessa onnistuttiinkin hyvin, vaikka kritiikkiäkin esitettiin. Mutta suurin osa paluuhalukkaista palasi ja elämä kotimaassa saattoi jatkua, vaikkakin se monelle jopa kolmenkymmenen poissaolovuoden jälkeen hankaluuksia tuottikin.

Jos operaatio olikin menestyksenkäs ja onnistunut, niin ilman kritiikkiäkään ei selvitty. Namibialaisia oletettiin palaavan noin 58 000, kun pakolaisten kokonaismääräksi arvioitiin 80 000. Lukujen suuri ero aiheutti kritiikkiä, sillä UNHCR:ään kriittisesti suhtautuneiden näkemyksen mukaan kaikille pakolaisille ei annettu mahdollisuutta palata vapaaehtoisesti. Tosin UNHCR:llä tuskin oli minäkäänlaista motiivia estää kenenkään paluuta, joillakin Namibian sisäisillä ryhmittymillä kenties, olihan esimerkiksi SWAPOlla omia vankileirejään naapurimaissa, joten osa pakolaisista saattoi hyvin jäädä joihinkin niistä silloin kun muut palasivat. Operaatio maksoi loppujen lopuksi UNHCR:lle 39,1 miljoonaa dollaria, eli noin 0,6 miljoonaa yli arvioidun, johtuen suurimmaksi osaksi lentokuljetusten suuresta määrästä. Yleisesti ottaen paluu meni käytännössäkin hyvin, joitakin pikkuongelmia lukuunottamatta.²¹⁷

²¹⁶ Refugees 75/90, s. 30. (Returnees from around the world).

²¹⁷ Gasarasi 1990, s. 357-359.

Namibian pakolaisten paluussa oli näkyvissä myös ne vaikeudet, jotka lähes jokaisessa paluutilanteessa on, varsinkin jos pakolaisuus on kestänyt pitkään tai palaaja on syntynyt paluumaansa ulkopuolella. Vaikka paluu Namibiaan sujuikin jokseenkin hyvin ja vakaissa olosuhteissa, niin Namibia ei silti ollut valmis vastaanottamaan pakolaisia niin suurta määrää nopealla aikataululla ja integroimaan heitä takaisin yhteiskuntaan, niinpä palaajista oli kahden ja puolen vuoden kuluttua työttöminä noin 30 - 40 prosenttia.²¹⁸ Nuori valtio oli kuitenkin saanut takaisin suuren määrän inhimillisiä voimavaroja ja pakolaisuuden aikana hankittua osaamista ja ammattitaitoa.

8. RUANDAN TRAGEDIA

8.1. Kansanmurhan pakolaiset

Pakolaisuus on aina siihen osalliseksi joutuneille traumaattinen kokemus, mutta varmasti yksi historian pahimmista pakolaiskriiseistä koettiin Ruandassa 1990-luvun puolivälissä. Kriisin poikkeuksellisen traagiset piirteet antoivat myös pakolaisista vastaaville tahoille yhden suurimmista haasteista, mitä pakolaisten auttamiseksi ja ihmishenkien pelastamiseksi on jouduttu kohtaamaan. Enimmillään ruandalaispakolaisia oli sisällissotaa paossa noin 2,1 miljoonaa ihmistä, jonka lisäksi maan sisäisiä pakolaisia oli lähes yhtä paljon, eli kaiken kaikkiaan melkein puolet maan asukkaista joutui jättämään kotinsa.²¹⁹

²¹⁸ Chimni 1993, s. 455.

²¹⁹ Refugees 99/95, s. 25. (One step at a time in Rwanda); Minear & Guillot 1996, s. 63-64.

Ruanda on yksi Afrikan tiheimmin asutuista maista, jonka sisäistä rauhaa oli häirinnyt kahden heimon, hutujen ja tutsien välinen valtataistelu. Ruanda itsenäistyi vuonna 1961, jolloin maasta myös pakeni oppositioon jääneitä tutsseja muodostaen Afrikan vanhimman pakolaisryhmän.²²⁰ Ruandalaispakolaiset olivat paenneet suurimmaksi osaksi Ugandaan, jossa he olivat olleet jo 1960-luvun alusta lähtien, yhteensä heitä oli siellä noin 36 700. Heidän tilanteensa vaikeutui 1980-luvun alkupuolella, kun he joutuivat heimo-kiistojen kohteeksi ja sisäisiksi pakolaisiksi Ugandassakin. Monet heistä olivat olleet Ugandassa jo vuosikymmeniä, mutta vasta nyt heistä tuli käytännössä pakolaisia, joten UNHCR koordinoi heille ruoka-apua.²²¹

Tilanne muuttui olennaisesti, kun lounais-Ugandasta karkoitettiin kaikki ruandalaista alkuperää olevat pakolaiset 1982 lopussa.²²² Ruandaan tuli tuolloin noin 44 000 kinyarwanda puhuvaa tutsia Ugandasta. Ongelmana Ruandassa oli, ettei pakolaisille ollut tarjota muutenkin tiheään asutussa maassa suotuisia asettumispaikkoja, vaan tarjottua aluetta vaivasivat kuivuus, myrkkykäärmeet ja tse-tse-kärpäset.²²³ Mikä merkityksellisintä, paluumuuttajat, joista osa oli vanhaa tutsieliittiä, lisäsivät jännitystä kiistelevien heimojen kesken ja oli osatekijänä kriisin kärjistymiselle.

Ruandassa koettiin 1990-luvulla yksi toisen maailmansodan jälkeisen ajan suurimmista inhimillisistä murhenäytelmistä

²²⁰ Minear & Guillot 1996, s. 54–55.

²²¹ Refugees 17/83, s. 1, 4. (Rwandese refugees in Uganda).

²²² Refugees 23/83, s. 6. (Letter from a Rwandese refugee in Uganda).

²²³ Refugees 9/84, s. 11. (Hard times in Nasho).

kansanmurhan muodossa. Kriisi tapahtui melko pian kylmän sodan loppumisen jälkeen ja kansainvälisten avustusjärjestöjen kapasiteetti oli siihen aikaan kovilla, joten ylirasittuneet järjestötkään eivät pystyneet reagoimaan halutulla tavalla.²²⁴ 1990 ruandalaississit aloittivat iskut maan hallitusta vastaan, sekasorrosta seurasi nälänhätä maaseudulla ja massamuuttoa. Presidentin lentokoneen alasampumisen jälkeen 6.4.1994 alkoivat etniset puhdistustoimet ja suunnitelmallinen kansanmurha.²²⁵ Maata oli leimannut tutsien sulkeminen täysin ulkopuolelle tietyillä elämän osa-alueilla, mutta kriisi alkoi kärjistyä vasta 1980-luvun lopulla, kun Ruandan ennestäänkin heiveröinen talous alkoi romahtaa kahvin hinnan laskun vuoksi. Bruttokansantuotteella mitaten elintaso putosi 355 dollarista vuonna 1983 260 dollariin henkilöä kohden vuonna 1990.²²⁶ Ruandan kriisi jäi alkuvaiheissaan jokseenkin vaille YK:n huomiota, ja vasta pakolaiset saivat YK:n ryhtymään toimiin maassa.²²⁷

Pian kansanmurhan päästyä vauhtiin lähtivät ihmismassat liikkeelle. 28.4.1994 koettiin suurin ja nopein UNHCR:n todistama pakolaisvirta, kun 250 000 ruandalaista tämän yhden ainoan päivän aikana pakeni Tansaniaan. Massiivisista ihmisvirroista huolimatta pakolaisten vastaanotto meni kuitenkin UNHCR:n mielestä erinomaisesti, kiitos loistavan yhteistyöstä kansainvälisten kansalaisjärjestöjen kanssa (muun muassa Lääkärit ilman rajoja). Yleensä avustustoiminnan käynnistämiseen pakolaisalueilla meni

²²⁴ Minear & Guillot 1996, s. 13.

²²⁵ Minear & Guillot 1996, s. 56-58.

²²⁶ Uvin 1996, s. 29.

²²⁷ Roberts 1998, s. 386.

vähintäänkin muutama viikko, mutta nyt toimintaan päästiin saman tien.²²⁸

Huhtikuun suuren pakolaisryntäyksen jälkeen toinen massapakovaihe koettiin saman vuoden heinäkuun puolenvälin jälkeen, kun uuden hallituksen astuessa valtaan noin miljoona, nyt pääasiassa hutupakolaista lähti maasta. Syyskuun 1994 puolivälissä pakolaisia oli Ruandasta lähtenyt noin 2,13 miljoona, joiden lisäksi noin 1,8 miljoonaa maan sisäistä pakolaista eli yhteensä lähes puolet maan väestöstä.²²⁹ Yhdeksän kuukautta kestäneen kriisikauden aikana 1994 pakolaisapuun käytettiin rahaa todella huomattava summa, noin 1,4 miljardia dollaria, joista noin kaksi kolmasosaa turvapaikkamaissa. Hätäapuvaihe kesti syyskuuhun 1994 saakka, josta eteenpäin huomio kohdistettiin rehabilitointiin ja jälleenrakennukseen.²³⁰

Pakolaisten ensimmäisen aallon vastaanottaminen meni UNHCR:n mielestä siis jokseenkin hyvin, mutta pakolaisvirran edelleen kiihtyessä tuli myös vaikeuksia. Pakolaisleireillä oli suuria ongelmia pakolaisten taustan vuoksi, sillä kansanmurhan aikana jopa miljoona tutsia tapettiin ja tilannetta vaikeutti se, että murhien jälkeen pakolaisleireille matkasi niin kansanmurhan pelossa paenneita kuin kansanmurhaan syyllistyneitäkin.²³¹ Pakolaisten rekisteröinti pääsi käyntiin vasta hyvän matkaa vuoden 1995 puolella UNHCR:n toimesta, ja joitakin ei-hallitusten välisiä järjestöjä vetäytyi pois avustustyöstä turvallisuussyiden

²²⁸ Refugees 97/94, s. 11–12. (Cooperation crucial in Rwanda crisis).

²²⁹ Minear & Guillot 1996, s. 63–64.

²³⁰ Kumar, Tardit-Pouglin jne. 1996, s. 9–11.

²³¹ Uvin 1996, s. 1.

takia, joten UNHCR:n piti etsiä itselleen uusia kumppaneita.²³²

Pakolaisten jakaantuminen selvästi kahteen eri kategoriaan leireillä aiheutti myös ongelmia. UNHCR järjesti leirit ruandalaisen hallintokaavan mukaisesti, ja yhteisön johtajat huolehtivat avustuspakettien jaosta. Katastrofin nopeudesta ja suuruudesta johtuen muu ei ollut yksinkertaisesti mahdollista, joten tämä oli ainoa vaihtoehto, vaikka tiedettiin siitä mahdollisesti aiheutuvat ongelmat. Vanhojen johtajien vallan säilyttäminen vahvisti vanhan hallinnon otetta ja samalla oli sille oiva mahdollisuus varautua tulevan intervention ja vastaiskun varalta. Myöhemmässä vaiheessa ongelmaksi muodostui vanhojen vallanpitäjien tavoite pitää pakolaiset leireillä valmiina intervention, joka taas vaikeutti paluun käynnistymistä.²³³

Esimerkkinä leirien vaikeasta tilanteesta oli Benacon pakolaisleiri Tansaniassa, jossa tiedettiin olevan murhiin syyllinen pakolainen. UNHCR:n työntekijät yrittivät karkottaa häntä pois leiriltä, mutta tätä yrittäessä kolmetuhatta nuorta pakolaista ympäröi karkotusta yrittäneet uhkaillen heitä, ja vain Tansanian poliisin väliintulo pelasti työntekijät. Ongelmia turvallisuuden suhteen oli myös Zairen leireillä. Heinäkuuhun 1994 mennessä Zaireen oli paennut yli miljoona ihmistä ja leireillä oli kuollut 50 000 pakolaista muutaman ensimmäisen viikon aikana väkivaltaisuuksien seurattessa pakolaisten mukana ja heimorii-tojen jatkuessa. Tässä tilanteessa päävaltuutettu Ogata ja UNHCR pyysivät rauhanturvaajien lähettämistä paikalle

²³² Minear & Guillet 1996, s. 65.

²³³ Kumar, Tardit-Pouglin jne. 1996, s. 88-89.

tilannetta turvaamaan, mutta tämä ei onnistunut. Turvallisuus-tilanteen takia jotakin oli kuitenkin tehtävä, joten UNHCR palkkasi tilanteen rauhoittamiseksi 1500 Zairen eliittijoukkojen jäsentä valvomaan tilannetta. Historialliseksi tapahtuman tekee se, että kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun UNHCR joutui palkkaamaan paikallisia sotavoimia palvelukseensa tehtävänsä suojaamiseksi.²³⁴

Vaikeudet pakolaisten suojelemiseksi leireillä eivät suinkaan ratkenneet tähän, vaan uusia ongelmia seurasi. Zairen hallitsija Mobutu Sese Sekon vallasta syöksyn jälkeen 1997 kapinalliset aloittivat hyökkäykset UNHCR:n leirejä vastaan ja järjestö joutui tilapäisesti evakuoimaan väkensä. Samoihin aikoihin ilmitulleet joukkomurhat vaikeuttivat UNHCR:n suhtautumista tilanteeseen edelleen, mutta näistä vaikeuksista huolimatta UNHCR päätti tilanteen epätoivoisuuden takia pysyä alueella.²³⁵ Maan ulkopuolella sijaitsevien leirien turvallisuushuolien takia pohdittiin Somalian kriisin ratkaisua varten perustetun UNAMIRin (The United Nations Assistance Mission for Rwanda) mandaatin laajentamista koskemaan myös maan ulkopuolella sijaitsevia alueita, mutta siihen ei kuitenkaan päädytty.²³⁶

Pakolaisleirien turvallisuuden parantamiseksi olisi tarvittu sotilaallista apua aseistariisunnan suorittamiseen, mutta halukkaita tahoja ei tähän tehtävään löytynyt, joten UNHCR:n ainoa keino yrittää estää konflikteja oli korostaa leirien humanitaarista- ja siviililuonnetta. Itä-Zairen leireillä kuoli vuosien 1996–1997 aikana arviolta neljän-

²³⁴ Refugees 110/97, s. 5–13. (The Heart of Darkness).

²³⁵ Refugees 110/97, s. 5–13. (The Heart of Darkness).

²³⁶ Minear & Guillot 1996, s. 92.

nesmiljoona hutupakolaista väkivaltaisuuksissa, jota voidaan pitää synkimpänä tapahtumana UNHCR:n suojelutehtävistä.²³⁷

Jatkossa tilanteen ratkaisemiseksi saatiin käyttöön myös sotilasyksiköjä, mutta UNHCR:ää avustavat sotajoukot tulivat kuitenkin paikalle vasta pakolaisten paluuvaiheessa, eivät silloin kun niitä olisi kipeimmin tarvittu, eli kansanmurhan aikaan.²³⁸ UNHCR toimi yhteistyössä usean maan sotilasosastojen kanssa, osastot toimivat hyvinkin erilaisissa tehtävissä tarpeen mukaan, osallistuen lentokenttien pyörittämiseen, teiden korjaukseen, turvallisuuden valvontaan, vesihuollon rakentamiseen sekä myöskin sairaanhoitopalveluiden tuottamiseen. Hallitukset olivatkin yleensä halukkaita lähettämään joukkojaan yhteistyöhön UNHCR:n kanssa, sillä se tarjosi mahdollisuuden vähemmän riskialttiiseen toimintaympäristöön kuin mitä varsinaisissa sotilasoperaatioissa oli.²³⁹

Poikkeuksellinen yhteistyö sotilaallisen voiman kanssa sujui kuitenkin sitä saataessa hyvin, mutta on kuitenkin huomioitava, ettei sotilaallista voimaa tai uhkaa voi humanitaarisessa avustustyössä käyttää kuin itsepuolustukseen. UNHCR korostikin, että yleensä sotilaallinen ja humanitaarinen tehtävä pidettävä erillään toisistaan.²⁴⁰ Ruandassa tämä ei vain tilanteen poikkeuksellisen raa'an luonteen vuoksi ollut mahdollista, mutta toiminnan jatkaminen ja sotilaallisenkin voiman käyttö suojelutarkoituk-

²³⁷ Roberts 1998, s. 387.

²³⁸ Minear & Guillot 1996, s. 14.

²³⁹ Minear & Guillot 1996, s. 69.

²⁴⁰ Minear & Guillot 1996, s. 35.

siin on osoitus UNHCR:n mandaatin laajenemisesta käytännön tarpeiden niin edellyttäessä.

Pelkkää kiitosta UNHCR ei toiminastaan Ruandan pakolaisten parissa saanut, vaan toimintaa on myös kritisoitu, sillä pakolaisten vyöryessä Zaireen se oli jokseenkin valmistautumaton tilanteeseen, sillä ei ollut esimerkiksi valmiita varastoja alueella ollenkaan. Syyskuun 1994 lopulla UNHCR vetäytyi väliaikaisesti pakolaisleireiltä pois, koska sotilaalliset ryhmittymät ottivat leireillä vallan. Tämän takia ei-hallitusten väliset organisaatiot syyttivät UNHCR:ää suojelutehtävänsä täyttämättä jättämisestä. UNHCR kohtasi syytöksiä myös siitä, että apu oli liian pakolaiskeskeistä, koska se keräsi suurimmat avustusrahat eikä varoja riittänyt tarpeeksi Ruandan sisäisten olojen kohentamiseen ja ongelmien ratkaisemiseen.²⁴¹ Ongelmia ja vaikeuksia Ruandassa varmasti oli, mutta toisaalta toimintolosuhteetkin olivat poikkeukselliset vaativat, eikä UNHCR:llä ollut keinoja tai mahdollisuuksia kaikkiin millään vastata. Myöskään pakolaisten kotiinpaluussa ei kaikki sujunut suunnitelmien mukaan.

8.2. Kotiinpaluu raunioituneeseen maahan

Ruandan poliittisessa tilanteessa tapahtui ratkaiseva muutos heinäkuussa 1994, kun kapinan aloittanut tutsien Rwandese Patriotic Front (RPF) nousi valtaan. Poliittiset valtasuhteet kääntyivät näin kahden kiistelevän osapuolen kesken toisin päin, joka aiheutti sekä uuden pakolaisaal-
lon että toi ensimmäiset palaajat takaisin. Nämä ensimmäi-

²⁴¹ von Bermuth 1996, s. 286-289.

set palaajat olivat niitä tutsipakolaisia, jotka olivat paenneet jo Ruandan itsenäistymisen aikoihin, saaden nyt vihdoin tilaisuuden palata takaisin kotimaahansa.²⁴² Varsinaisen kriisin aikana paenneiden kotiinpaluu alkoi pikkuhiljaa syyskuussa 1994, mutta vielä lokakuussa pakolaisia lähti maasta enemmän kuin mitä oli palaajia ja levottomuus leireillä aiheutti kansainvälisessä yhteisössä huolta. Samaan aikaan jälleenrakennus Ruandassa oli hidasta ja toisaalta hutujohtajat kiristivät otettaan leireillä estäen ihmisiä palaamasta kotiinsa.²⁴³

Pakolaisten paluun eteen oltiin tehty vuoden 1994 aikana huomattavan vähän, johtuen suurimmaksi osaksi siitä että jo pelkän hätäavun järjestäminen ja leirien ylläpito vaati suunnattomia ponnistuksia. Toisaalta pakolaisten leireillä kokema vaino aiheutti haluttomuutta palata. Kansanmurhaan syyllistyneiden olemassaolo leireillä aiheutti myös pohdintaa siitä, pitäisikö nopeat pakolaisten palautustoimet ylipäättänsä aloittaa ja miten olisi mahdollista tässä tilanteessa erottaa murhaajat normaalien pakolaisten joukosta. UNHCR:n arvion mukaan vuoden 1994 aikana palanneita oli kahdesta miljoonasta paenneesta noin 200 000, joten osuus oli suhteellisen pieni.²⁴⁴

Syitä vähäiseen paluuhalukkuuteen oli esimerkiksi se, että 10–15 % pakolaisista oli syyllisiä kansanmurhaan, joten ymmärrettävästi heillä ei ollut intoa palata. Toisaalta alueella oltiin perinteisesti vaellettu rajojen yli ja kieli- ja kulttuurierot olivat pienet, joten tilanne ei

²⁴² Kumar, Tardit-Pouplin jne. 1996, s. 16.

²⁴³ Minear & Guillot 1996, s. 67.

²⁴⁴ Kumar, Tardit-Pouplin jne. 1996, s. 17.

ollut uusi eikä epänormaali. Aiemmista pakolaiskokemuksista tiedettiin, että paluu tapahtuu yleensä vasta vuosien tai vuosikymmenten jälkeen, joten oltiin odottavalla kannalla.²⁴⁵

Kuten vastaavissa tilanteissa aiemminkin ja mandaatin mukaisesti, tuli UNHCR:n vastuulle pakolaisten paluun järjestäminen. Operaation alku oli kuitenkin varsin sekavaa ja kaoottista, kun UNAMIR ei tiennyt täysin UNHCR:n mandaattia eikä UNHCR taas toisaalta ollut tietoinen UNAMIRin tehtävän kehyksistä, mutta ajan saatossa yhteinen sävel löytyi paremmin.²⁴⁶ Kolmikantaneuvotteluissa UNHCR, Zaire ja Ruanda sopivat pakolaisten paluuhjelman alusta 24.10.1994, tosin takaiskuna suunnitelmille tuli, että sopimusehdoissa Zaire hylkäsi ehdotuksen, jonka mukaan rauhanturvaajat olisivat erotelleet leireillä sotarikolliset muista pakolaisista.²⁴⁷

Paluuhjelma ei kuitenkaan toden teolla päässyt käyntiin vuoden 1994 puolella, sillä pakolaisten paluuhaluttomuuden lisäksi UNHCR empi Ruandan turvallisuutta eikä käynnistänyt paluuhjelmiaan. Suunnitelmia laadittiin vuoden 1995 puolella, mutta silloinkaan ei paluu päässyt oikein käyntiin, leirien turvallisuus oli yhä ongelma ja toisaalta Ruandassa oli suuria sisäisten pakolaisten hätäapuleirejä, joitten tyhjeneminen oli myöskin toivottavaa ennen paluun käynnistymistä.²⁴⁸ UNHCR yritti tiedotuskampanjoillaan rohkaista pakolaisia palaamaan kotimaahansa, ruandalaisten

²⁴⁵ Kumar, Tardit-Pouglin jne.1996, s. 17.

²⁴⁶ Minear & Guillot 1996, s. 84.

²⁴⁷ Minear & Guillot 1996, s. 168.

²⁴⁸ Kumar, Tardit-Pouglin jne.1996, s. 90-91.

pelkoja yritettiin hälventää esimerkiksi näyttämällä pakolaisleireillä videoita Ruandasta, jotta he olisivat vakuuttuneet siitä, että alueella olosuhteet olivat rauhoittuneet ja sinne olisi turvallista palata. UNHCR myös kohdisti apuaan ennenkaikkea Ruandan hallituksen tukemiin rakennustoimissa alueilla, jonne palaaajat ovat menossa.²⁴⁹

Paluusuunnitelmia ei loppujen lopuksi päästy käytännössä toteuttamaan, vaan pakolaisten paluu tapahtui lähes yhtä kaoottisissa olosuhteissa kun oli tapahtunut pakokin. Marraskuussa 1996 puoli miljoonaa ruandalaispakolaista palasi viiden päivä aikana Zairesta maan ajautuessa sisäiseen sekasortoon. Palaaajat joutuivat tekemään matkaansa zairelaisten sissijoukkojen ahdistelemina, avustusjärjestöt olivat ihmisvyöryn edessä jokseenkin voimattomia eivätkä pystyneet tekemään juuri mitään.²⁵⁰ Tilanteen kaoottisuutta lisäsi entisestään se, että Tansaniassa oleville ruandalaisille annettiin Zairen tapahtumien seurauksena poistumiskehotus maasta 31.12.1996 mennessä, joten UNHCR:llä oli edessään samanlainen massapaluu kuin tapahtui Zairesta. Loppuvuodesta 1996 palasikin noin 1.3 miljoonaa pakolaista, joista 483 500 Tansaniasta ja 719 000 Zairesta.²⁵¹

Pakolaiset eivät siis palanneet virallisten paluuhjelmien puitteissa, vaan pakon edessä. Ruandan tapauksessa tulikin UNHCR:n pohdittavaksi, kuinka "vapaaehtoista" tulee vapaaehtoisen paluun olla. Toisaalta pakolaisleireillä vanhat johtajat olivat painostaneet muita pakolaisia ja

²⁴⁹ Refugees, september /1996. www.unhcr.ch (when it's time to go home).

²⁵⁰ Refugees 110/97, s. 19–21. (Going Home... but to an uncertain future).

²⁵¹ Refugees, december /1996. www.unhcr.ch (Rwanda: Finding a way home).

estäneet paluuaikeet, joten UNHCR:n tuli tässä tilanteessa miettiä, pitäisikö sen vetäytyä tehtävästä kokonaan, jos vapaaehtoiselle paluulle ei ole edellytyksiä. Toisaalta se, että pakolaiset pakotettiin palaamaan niin Zairesta kuin Tansaniastakin loppujen lopuksi pakolla, oli jonkinlainen ongelma. Oli niin tai näin, useimmiten tulkinta on kuitenkin ollut se niin UNHCR:n omassa piirissä kuin muillakin tahoilla, ettei paluuseen pakottaminen kuitenkaan poista UNHCR:ltä sen suojelutehtävää pakolaisia kohtaan.²⁵² Inhimillisestä ja humanitaarisesta näkökulmasta katsottuna varsin perusteltu näkemys.

Pakolaiset olivat kuitenkin palanneet, joten heidän eteensä oli nyt tehtävä kaikki mahdollinen. Tosin joidenkin pakolaisten osalta suurin ongelmansa oli heidän löytämisensä, sillä suurten järvien alueella pakolaisia piileskeli puskissa levottomuuksien vuoksi, joista UNHCR yritti heitä etsiä lentokoneiden, helikoptereiden, maastoautojen, polkupyörien ja veneiden avulla. Tehtävässä onnistuttiinkin suhteellisen hyvin, joten vielä 185 000 pakolaista saatiin palautettua takaisin Ruandaan 1997, huomattavan suuri osa eli noin 62 000 lentoteitse.²⁵³ Pakolaisten nyt ollessa takaisin Ruandassa oli aika aloittaa avustustoimet siellä.

UNHCR aloitti paluualueilla ja kylissä palaajien rekisteröinnin, jotta apu voitaisiin kohdentaa oikein, sillä tällä kertaa ei minkäänlaisia vastaanottokeskuksia tai leirejä pystytetty, sillä paluu tapahtui hyvin nopealla aikataululla ja palaajien määrä oli suunnaton. Suurin osa

²⁵² Gilbert 1998, s. 380–381.

²⁵³ Refugees, september /1997. www.unhcr.ch (Great Lakes).

palaajista oli maatalousväestöä, joten maataloustarvikkeiden toimittaminen oli erityisen tärkeää elämän syrjään kiinni pääsemiseksi. Myöskin asutustoiminnan tukeminen oli keskeistä, koska monien asumukset oli joko tuhottu tai ne oli ottanut haltuunsa joku muu. UNHCR toimittikin paikalle talonrakennuspaketteja, jotka sisälsivät muun muassa nauvoja, ikkunoita, ovia, lautaa ja tiilentekotarvikkeita. Keskeisiä toimia maan olojen vakiinnuttamiseksi oli myös oikeusjärjestelmän vahvistaminen, jossa UNHCR auttoi ja tuki maan hallitusta.²⁵⁴

Yksi keskeisimmistä ja tärkeimmistä avustuskohteista maassa etenkin maan tulevaa kehitystä ajatellen oli koulunkäynnin mahdollistaminen. Koulunkäynnin avustamiseen maassa olikin tarvetta, sillä 1800:sta perusasteen koulusta kolme neljäsosaa oli vahingoittunut tai tuhoutunut konfliktin aikana ja opettajia oli murhattu noin 19 000 eli yli puolet opettajakunnasta, niinpä UNHCR oli osaltaan suunnittelemassa koulunkäynnin aloittamisen hätäapupaketteja yhdessä UNICEFin ja UNESCO:n kanssa. Hätäapupaketit sisälsivät periaatteessa kaikkea koulussa tarvittavaa materiaalia, ja siinä oli tarpeet esimerkiksi liikuteltavan luokkahuoneen rakentamiseen noin kahdeksallekymmenelle oppilaalle.²⁵⁵

Koulunkäyntiä tuettiin myös jo pakolaisleireillä ja paluun jälkeen muun muassa "Peace pack"-projektilla, jossa ruandalaislapsille toimitettiin henkilökohtaisia avustuspaketteja koulunkäyntiä ja muuta elämää varten, paketit sisälsivät esimerkiksi kyniä, pyyhkemeja, t-paitoja ja lelu-

²⁵⁴ Refugees, december /1996. www.unhcr.ch (Rwanda: Finding a way home).

²⁵⁵ Kumar, Tardit-Pouglir jne. 1996, s. 56-57.

ja. UNHCR aloitti projektin vuonna 1993 ja vuoteen 1996 mennessä oli toimitettu maailmanlaajuisesti jo 250 000 pakettia pakolaislapsille yhteistyössä partiolaisjärjestöjen kanssa.²⁵⁶ Kaiken kaikkiaan tehtävä Ruandan palauttamiseksi normaaleihin oloihin niin pakolaisten kuin muidenkin osalta on suunnaton suuri haaste, sillä vähintään 500 000 ihmisen kansanmurhan jälkeinen rakennustyö ei tehtävänä ole helppo.

9. UNHCR:N LAAJENTUNUT VASTUU

Afrikka tarjosi UNHCR:lle 1980- ja 1990-luvuilla enemmän haasteita ja ongelmia kuin kukaan olisi toivonut. Pelkkä pakolaismäärien valtava kasvu ei ollut ongelma, vaan tilannetta vaikeutti myös ongelmien kärjistynyt luonne ja raaemmat ilmentymät, kuten tapahtui Ruandassa, Mosambikissa ja Somaliassakin. Eteläisessä Afrikassakin tilanne oli osittain epätoivoinen alueen poliittisen tilanteen takia, joka aiheutti uusia pakolaisvirtoja sekä väkivaltaa pakolaisia kohtaan. Kun tätä tehtävätaakkaa, jonka UNHCR alueella kohtasi ajattelee, voi helposti todeta kuinka merkittävästi sen toimenkuva on kasvanut siitä alkuperäisestä mandaatista, jonka tarkoituksena oli hoitaa kuntoon Euroopan jäljellä olleet pakolaiset 1950-luvun alkuvuosina.

Toiminnan menestyksen arvioiminen on aina vaikeaa, sillä menestys riippuu siitä, kuka sitä mittaa ja mitkä mittajaajan tavoitteet ovat olleet. Tärkeimmän tuloksen mittajaajan

²⁵⁶ Refugees, june/1996. www.unhcr.ch (Rwanda: Children united).

tulisi tietenkin olla pakolaisen, joka toimien kohteena on ollut. Monessa mielessä UNHCR:n toimintaa voi pitää varsin hyvin onnistuneena, se on usein ollut jopa ainoana YK:n alaisena järjestönä Afrikan katastrofien keskellä ja auttanut pakolaisten lisäksi monia muitakin avuntarvitsijoita. Positiivisia tuloksia on saavutettu niin hätäavun järjestämisessä, paluuhjelmien suunnittelussa kuin integrointi- ja koulutusohjelmissakin. Kenties satojentuhansien, jos ei miljoonien, ihmisten henki on säästynyt UNHCR:n toiminnan avulla tai ainakin se on tuonut helpotusta ahdinkoon.

Ongelmiakin Afrikan mantere on tarjonnut ja epäonnistumisia. Kuinka paljon niistä varsinaisesti UNHCR:ää voi syyttää, on kyseenalaista, sillä se voi toimia kuitenkin vain niiden voimavarojen ja tuen turvin, jota sen jäsen- ja tukijavaltiot ovat valmiit sille antamaan. Pitkittyneet pakolaisleirijat, suojelutehtävässä epäonnistuminen varsinkin Ruandassa ja paluuhjelmien epäonnistumiset tai paluuhjelmapolitiikan liian yksipuolinen tukeminen ovat kuitenkin seikkoja, jotka sen tarvitsee ottaa huomioon tulevaisuuden toimintaa suunnitellessaan. Afrikka asettaa sen myös siinä suhteessa suuren haasteen eteen, että Afrikan tapahtumat jäävät helposti muun maailman tapahtumien jalkoihin, eikä toisaalta Afrikasta löydy mahdollisuuksia ja voimavaroja ongelmien hoitamiseen.

Yleisemmin ottaen UNHCR on muuttunut viimeisen parin vuosikymmenen aikana laaja-alaisemmaksi humanitaariseksi järjestöksi, joka on ollut tekemisissä kaikenlaisten kotoansa lähtemään joutuneiden kanssa. Sen luonne on muuttunut

muuttuneissa olosuhteissa ja poliittisissa oloissa, kenties UNHCR:n tuleekin tulevaisuudessa olla humanitaarista luonteestaan huolimatta poliittisesti aktiivisempi nimenomaan sen suhteen, että se saisi valtiot tajuamaan vastuunsa pakolaisista ja pakolaisuuden syistä,²⁵⁷ sillä muuten se tarvitsee organisaationa uudistuksia joko toimintansa tai mandaattinsa suhteen, jotta se ei näiden riskitiriitaisuuksien alla menetä mahdollisuuttaan toteuttaa alkuperäistä tehtäväänsä. UNHCR:llä olisi kuitenkin mahdollisuus kehittyä järjestönä reagoivasta organisaatiosta aktiiviseen, ja toimia kaikilla pakolaisuuden osalualueilla, erityisesti ennaltaehkäisevissä toimissa jos organisaatioon ja tietoon ja sen käsittelyyn panostettaisiin.²⁵⁸

Tämä tarkoittaisi aivan uudenlaista näkemystä UNHCR:n roolista ja vaatisi toisaalta vakaista oloista nauttivilta mailta aiempaa syvällisempää paneutumista ja kenties puutumistakin pakolaisuudesta kärsivien maiden ongelmaan. Tämä kuulostaa jokseenkin mahdottomalta tehtävältä, joten UNHCR:n mandaatti saanee jatkoa tulevaisuudessakin ja voi olla, että pakolaisuudesta, sen syistä ja luonteesta olevat erimielisyydet estävät mandaatin kirjoitetun sisällön muuttamisen, jolloin kuten menneenä kahtena vuosikymmenäkin se joutuu pitkälti päättämään toiminnastaan käytännön tilanteiden pohjalta. Pakolaisten kannalta positii- vistä on ollut se, että periaatteessa tiukoista mandaattirajoituksistaan huolimatta UNHCR on toiminut varsin joustavasti ja auttanut paljon laajempaa ihmisjoukkoa kuin sille varsinaisesti olisi kuulunut.

²⁵⁷ Gilbert 1998, s. 374.

²⁵⁸ Drüke 1993, s. 45.

On järjestön tuleva kehitys millainen tahansa, pois ei voi pyyhkiä sen aiempia saavutuksia pakolaisten suojelun ja auttamisen saralla. Sen merkityksen ja tärkeyden voi todeta vaikka pelkästään television uutislähetyksiä katselemalla, joissa lähestulkoon aina kun jossain on kriisi meneillään, paikalla on myös UNHCR. Viime aikoina huomion on vienyt Afganistanin tilanne ja sen miljoonat pakolaiset, mutta vaikkei tilanne muualla niin kriittinen ehkä juuri nyt olekaan, on maailmassa kuitenkin yli kaksikymmentä miljoonaa pakolaista. Jollei muu maailma huomiotaan kohdistakaan Afrikkaan ja sen pakolaisiin, niin UNHCR sen ainakin tekee.

LÄHTEET**ALKUPERÄISLÄHTEET**

Refugees 1981 - 2000. Geneve.

UNHCR-The UN Refugee Agency. www.unhcr.ch Haettu 7.2.2002.

TUTKIMUSKIRJALLISUUS

Belch, Jeff; Caffey, Nole and Eakin, Judith (Editors) 1997. Report on the International Conference on Refugees Nelspruit, South Africa, 12. - 13. June 1997. Prolonged Hospitality or Returning Home.

von Bermuth, Rudolph 1996. "The Voluntary Agency Response and the Challenge of Coordination." Journal of Refugee Studies vol 9, no 3. Oxford.

Bulcha, Mekuri 1988. Flight and Integration. Causes of Mass Exodus from Ethiopia and Problems of Integration in the Sudan. Motala.

Clapham, Christopher 1995. The Horn of Africa: A Conflict Zone. Furley, Oliver (edit.) Conflict in Africa. Bridgend.

Chimni, B.S. 1993. "The Meaning of Words and the Role of UNHCR in Voluntary Repatriation." International Journal of Refugee Law vol 5, no 3. Oxford.

Chinweizu 1999. Africa and the Capitalist Countries. Mazrui, Ali A. (edit.) General History of Africa VIII. Africa since 1935. Paris.

Davenport, T.R.H 1987. South Africa: A Modern History. Toronto

Drüke, Luise 1993. Preventive Action for Refugee Producing Situations. Frankfurt an Main.

Fjeld, Nils-Helge 1993. "Paluumuutto-kirous vai siunaus?" Suvanto, Marja-Leena (toim.). Pitkä matka kotiin. Pakolaiset ja paluumuutto. Forssa.

Gasarasi, Charles P. 1990. "UN Resolution 435 and the Repatriation of Namibian Exiles (Field Report)." Journal of Refugee Studies vol 3, no 4. Oxford.

Gilbert, Geoff 1998. "Rights, Legitimate Expectations, Needs and Responsibilities: UNHCR and the New World Order." *International Journal of Refugee Law* vol 10, no 3. Oxford.

Gordenker, Leon 1987. *Refugees in International Politics*. Sydney.

Gordon-Lennox, George 1993. "Vapaaehtoinen kotiinpaluu on kansainvälisen pakolaistyön ydin." Suvanto, Marja-Leena (toim.). *Pitkä matka kotiin. Pakolaiset ja paluumuutto*. Forssa.

Gorman, Robert F. 1987. *Coping with Africa's Refugee Burden: A Time for Solutions*. Dordrecht.

Hakovirta, Harto 1989. *Pakolaisuus: maailman ongelma, meidän ongelmamme*. Tampere.

Harlech-Jones, Brian 1997. *A New Thing? The Namibian Independence Process, 1989 - 1990*. Windhoek.

Hathaway, James C. 1995. "New Directions to Avoid Hard Problems: The Distorsion of the Palliative Role of Refugee Protection." *Journal of Refugee Studies* vol 8, no 3. Oxford.

Holborn, Louise W. 1975. *Refugees: A Problem of Our Time. The Works of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951 - 1972*. New Jersey.

Hussein, Karim 1995. "The Nutrition Crisis among Mozambican Refugees in Malawi: an Analysis of the response of International Agencies." *Journal of Refugee Studies* vol 8, no 1. Oxford.

Hyndman, Jennifer and Nylund, Viktor 1998. "UNHCR and the Status of Prima Facie Refugees in Kenya." *International Journal of Refugee Law* vol 10, no 1/2. Oxford.

de Jongh, Michael 1994. "Mozambican Refugee Resettlement: Survival Strategies of Involuntary Migrants in South Africa." *Journal of Refugee Studies* vol 7, no 2/3. Oxford.

Kibread, Kaim 1993. "The Myth of Dependency among Camp Refugees in Somalia 1979 - 1989." *Journal of Refugee Studies* vol 6, no 4. Oxford.

Kirkby, John; Kliest, Ted; Freiks, Georgs; Flikkema, Wiert and O'Keefe, Phil 1997. "UNHCR'S Cross Border Operation in Somalia: The Value of Quick Impact Projects for Refugee Resettlement." *Journal of Refugee Studies* vol 10, no 2. Oxford.

Kooussi, Edmund Kwam 1999. "Africa and the United Nations since 1945." Mazrui, Ali A. (edit.) *General History of Africa VIII. Africa since 1935*. Paris.

Kumar, Krishna; Tardit-Pouglin, David; Maynard, Kim; Manikas, Peter; Scheckler, Annette and Knappa, Carolyn 1996. *The International Response to the Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience. Study 4. Rebuilding Post-war Rwanda.* Odense.

Maguire, Keith 1991. *Politics in South Africa from Vorster to de Klerk.* Edinburgh.

Makanya, Stella Tandai 1995. "Voluntary Repatriation in Africa in the 1990s: Issues and Challenges." *International Journal of Refugee Law Special Issue.* Oxford.

Maluwa, Tiyanjana 1995. "The Refugee Problem and the Quest for Peace and Security in Southern Africa." *International Journal of Refugee Law* vol 7, no 4. Oxford.

Miner, Larry and Guillot, Philippe 1996. *Soldiers to the Rescue. Humanitarian Lessons from Rwanda.*

Okwach-Opondo, Enoch 1993. "Paluumuutto Afrikassa: näkymiä ja ongelmia." Suvanto, Marja-Leena (toim.). *Pitkä matka kotiin. Pakolaiset ja paluumuutto.* Forssa.

Pirouet, M. Louise 1995. "The Effect of a Conflict, I: Human Rights and Refugees." Furley, Oliver (edit.) *Conflict in Africa.* Bridgend.

Roberts, Adam 1998. "More Refugees, Less Asylum: A Regime in Transformation." *Journal of Refugee Studies* vol 11, No 4. Oxford.

Rwelamira, Medard 1990. *Refugees in a Chess Game: Reflections on Botswana, Lesotho and Swaziland Refugee Policies.* Motala.

Saxena, Suresh Chandra 1991. *Namibia and the World. The Story of the Birth of a Nation.* Delhi.

Thompson, Leonard 1995. *A History of South Africa.* London.

UNHCR: *The Last Ten Years.* Geneva 1980.

Uvin, Peter 1996. *Development, Aid and Conflict. Reflections from the Case of Rwanda.* Helsinki.

Weiner, Myron 1998. "The Clash of Norms: Dilemmas in Refugee Policies." *Journal of Refugee Studies* vol 11, No 4. Oxford.

Wilson, Ken B. 1993. "Paluumuuton avustaminen: paluumuutto Mosambikissa." Suvanto, Marja-Leena (toim.). *Pitkä matka kotiin. Pakolaiset ja paluumuutto.* Forssa.