

# 11 La mutata dinamica dell'esodo

Le dinamiche dell'esodo sono notevolmente mutate durante il mezzo secolo di esistenza dell'Unhcr. Lo stesso è accaduto per la risposta internazionale al problema dell'esodo forzato. Lo sviluppo iniziale dell'organizzazione avvenne nel clima teso della guerra fredda, quando essa si concentrò sui rifugiati europei. L'Unhcr svolse poi un ruolo chiave durante il processo di decolonizzazione, anche a causa di un'ondata di solidarietà internazionale verso i profughi generati dalle guerre di liberazione nazionale. Negli anni '70 e '80, la situazione di stallo politico-militare fra le superpotenze dirottò la loro reciproca ostilità verso guerre per procura di enorme forza distruttiva che generarono milioni di rifugiati, per alcuni dei quali l'esilio durò decenni. Aumentarono enormemente l'estensione geografica e le dimensioni delle operazioni dell'Unhcr, che si sforzava di rispondere alle necessità di gran parte dei rifugiati.

All'inizio degli anni '90, la fine del confronto bipolare modificò di nuovo profondamente l'universo nel quale operava l'Unhcr. Terminarono le guerre per procura, anche se alcune vivevano ormai di vita propria, senza il sostegno delle superpotenze. L'intervento esterno in un conflitto divenne meno rischioso, poiché non comportava più la minaccia di un'energica rappresaglia da parte di una potenza protettrice. In molti casi diminuì la motivazione ideologica dei conflitti, che si basarono allora sull'identità, espressa attraverso vari elementi: religione, origine etnica, nazionalità, razza, clan, lingua o regione d'appartenenza. In molti di questi conflitti erano sottesi gli interessi economici di uno o più dei belligeranti.

In un gran numero di casi, i conflitti stessi rimanevano all'interno delle frontiere di un paese, senza attraversarle. Spesso, però, erano complicati dal coinvolgimento di abitanti di altri stati, di etnia o religione affine, e anche di rifugiati e di diaspore politicamente attive, in esilio in paesi ancora più lontani. Poiché i conflitti non erano più collegati a una controversia geopolitica, carica di significati, molti dei civili costretti dalla violenza e dalla persecuzione ad abbandonare le loro case erano emarginati da stati potenti, i cui interessi nazionali essenziali non erano più in gioco. Per tutti gli anni '90, la funzione e le competenze dell'Unhcr in reazione a tali crisi si sono notevolmente accresciute, e tale evoluzione indubbiamente continuerà di fronte alle sfide del 21° secolo.

## **La sfida della mondializzazione**

Le conseguenze politiche di vasta portata della fine della guerra fredda si sono sommate all'impatto di un'altra evoluzione che ha preso forma nel 20° secolo e si prolunga nel 21°. Si tratta di una complessa serie di mutamenti tecnologici, istituzionali, organizzativi, culturali e sociali, sintetizzati nel termine "mondializzazione" (o "globalizzazione"). Le sue manifestazioni economiche sono rappresentate da un enorme aumento della rapi-

dità e dalla diminuzione del costo delle transazioni – in particolare quelle riguardanti il denaro e l'informazione – con un risultante incremento esponenziale del volume e del valore di ogni genere di scambi. Le manifestazioni culturali e sociali della mondializzazione sono costituite, dal canto loro, da un'esplosione delle comunicazioni, istantanee e poco costose, e da una certa convergenza dei valori e delle aspettative degli individui, in ogni parte del mondo. Sia la diffusione delle aspirazioni democratiche che i cartoni animati di Walt Disney sono prodotti della mondializzazione.

Tale processo mette in forse l'intangibilità delle frontiere nazionali, con ripercussioni sulla protezione dei rifugiati. L'attuale struttura di tale protezione fu concepita in e per un sistema statocentrico. In virtù della Convenzione Onu del 1951, il rifugiato è colui che non si può avvalere della protezione del proprio stato e che ha attraversato un confine internazionale, espressione tangibile dei limiti della sovranità territoriale di quello stato. Orbene, quando gli stati perdono in larga misura la capacità di controllare ciò che attraversa le loro frontiere, come pure ciò che succede al loro interno, non si può che mettere in dubbio l'attuale rilevanza di concetti come la sovranità e i confini nazionali.

I beni e i capitali circolano più facilmente che mai, e gli operatori economici, i turisti e gli studenti si muovono costantemente attraverso frontiere sempre più invisibili. Per contro, i governi sono ancora decisi a regolamentare i movimenti non desiderati delle persone. In molti casi, le rigorose misure intese a impedire l'ingresso a chi non vi è autorizzato impediscono a chi ha veramente bisogno di protezione di raggiungere un paese in cui mettersi al sicuro.

La mondializzazione ha molte altre conseguenze, positive come negative. Sebbene quasi ogni parte del mondo sia interessata al fenomeno, il suo impatto è estremamente disuguale. I rapidi mutamenti legati all'espansione dell'economia di mercato hanno scavato il fossato fra i paesi più ricchi e quelli più poveri, con ripercussioni sulle migrazioni su scala mondiale, una crescente emarginazione di determinati gruppi nei paesi industrializzati e un aggravamento del clima anti-immigrati, assieme a una crescente ostilità nei confronti dei richiedenti asilo.

Fra le organizzazioni che meglio si sono adeguate alla mondializzazione e che ne sfruttano al massimo le potenzialità vi sono quelle del crimine organizzato. L'anonimità delle transazioni finanziarie per via elettronica, lo snellimento della regolamentazione, nonché l'enorme incremento degli scambi commerciali e dei viaggi facilitano le attività criminose transnazionali. I loro proventi, generati dal traffico di cocaina nelle Americhe o dal commercio dei diamanti in Africa occidentale, alimentano conflitti che generano milioni di rifugiati e sfollati. Queste reti sofisticate si sono, inoltre, rese rapidamente conto dei potenziali profitti legati al traffico di esseri umani e di migranti clandestini, e hanno creato un vero e proprio servizio, organizzato su scala mondiale, per trasferire le persone verso paesi nei quali non sono autorizzate ad entrare. Uno studio commissionato dall'Unhcr, divulgato nel luglio 2000, rivela che proprio il successo delle misure intese a impedire l'immigrazione non autorizzata in Europa – come la rigorosa politica dei visti, le sanzioni a carico dei vettori, gli accordi di riammissione e simili – spinge i rifugiati, che cercano disperatamente di sottrarsi alle persecuzioni, nelle braccia dei trafficanti di esseri umani <sup>1</sup>.

## La mutata natura dei conflitti

All'epoca dell'istituzione dell'Unhcr, nel 1950, i rifugiati europei sui quali si concentrarono i suoi sforzi erano principalmente persone che fuggivano da persecuzioni, reali o potenziali, ad opera di governi totalitari; persone costrette all'esodo dal fascismo o che cercavano di fuggire da regimi stalinisti. Le pressioni politiche e le massicce violazioni dei diritti umani costituiscono tuttora elementi rilevanti negli esodi di popolazione. Oggi, invece, per la maggioranza dei rifugiati sono i conflitti armati – che spesso portano con sé persecuzioni e altre violazioni dei diritti umani a danno dei civili – la principale fonte di pericolo. Dopo la fine della guerra fredda, molti di tali conflitti si sono rivelati particolarmente pericolosi per i civili, come è dimostrato dalle dimensioni degli esodi e dall'elevato numero delle vittime civili rispetto a quelle militari: oltre nove a una, in alcuni casi.

Il bilancio devastante delle guerre più recenti sul piano delle vittime civili ha suscitato notevoli discussioni circa la mutata natura dei conflitti armati, dopo il termine della guerra fredda. In realtà, in una prospettiva più lunga della storia dell'umanità, il fatto di prendere nel mirino le popolazioni civili non è un fenomeno nuovo. In Europa, la guerra dei trent'anni, che si concluse nel 1648 col trattato di Westfalia e che istituì il moderno sistema dello stato-nazione, fu una delle più brutalmente distruttrici che il continente avesse mai conosciuto, in termini di vite e beni civili e di organizzazione sociale. Nella descrizione di Norman Davies, alla fine della guerra "la Germania era devastata. La sua popolazione era scesa da 21 a forse 13 milioni di abitanti. Fra un terzo e la metà degli abitanti erano morti. Intere città, come Magdeburgo, erano in rovine. Intere province erano svuotate degli abitanti, del bestiame, dei beni. Il commercio era praticamente fermo. Un'intera generazione di saccheggi, carestie, malattie e sconvolgimenti sociali aveva creato il caos..."<sup>2</sup>. Delle varianti di tale scenario si sono riprodotte per secoli, in molte parti del mondo.

Quello che ha differenziato gli anni '90 dai decenni precedenti è stato l'indebolimento del governo centrale, nei paesi abbandonati dalle superpotenze che prima li sostenevano, e la conseguente proliferazione di conflitti legati a problemi d'identità, molti dei quali hanno fatto precipitare intere società nella violenza. La facile reperibilità e la crescente potenza di armi leggere e sofisticate hanno aumentato il potere distruttivo anche di conflitti a bassa intensità. Le forze ribelli finanziano ormai molte loro attività attraverso lo sfruttamento delle risorse naturali delle zone sotto loro controllo, spesso in combutta con organizzazioni criminose internazionali. Il potenziale commerciale degli scambi lucrativi, illeciti e mondializzati spesso eclissa qualsiasi programma politico o ideologico che, in origine, poteva avere spinto quei ribelli a imbracciare le armi. Gli utili ricavabili dall'economia di guerra diventano, in molti casi, la principale forza che perpetua un conflitto, una forza estremamente difficile da contrastare.

Dopo la fine della seconda guerra mondiale, sono stati compiuti notevoli progressi nell'elaborazione del diritto di guerra. Le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, che costituiscono la base del diritto umanitario internazionale, sono state ratificate da quasi tutti gli stati del mondo, il che testimonia l'importanza attribuita a tale dispositivo giuridico. Inoltre, 150 paesi hanno ratificato uno dei due Protocolli aggiuntivi del 1977 alle Convenzioni di Ginevra, o entrambi. Ciò malgrado, sembra che le guerre in cui si combattono eserciti disciplinati e ben approvvigionati, cercando di evitare danni alla popolazione e ai beni civili, permettendo nel contempo di curare i malati e i feriti, costituiscano ancora l'eccezione, anziché la regola.

## Principali popolazioni rifugiate nel mondo, 1999 Cartina 11.1

### Algeria

Secondo stime del governo, nei campi profughi della regione di Tindouf, nel sudovest del paese, vivono circa 165mila rifugiati del Sahara occidentale.

### Armenia e Azerbaijan

A seguito del conflitto scoppiato fra i due paesi nei primi anni '90, in Armenia si trovano poco meno di 300mila rifugiati azeri, e in Azerbaijan quasi 190mila rifugiati. Rispetto al numero degli abitanti, l'Armenia ospita più rifugiati di ogni altro paese al mondo.

### Cina

Nel paese si trovano oltre 290mila rifugiati riconosciuti come tali, quasi tutti provenienti dal Viet Nam. In maggioranza di origine cinese, vivono in Cina dal 1979.

### Repubblica democratica del Congo

Oltre ad aver generato più di 250mila rifugiati, la Repubblica democratica del Congo ospita qualcosa come 285mila profughi dei paesi limitrofi: in particolare, circa 150mila angolani, 68mila sudanesi, 33mila ruandesi, 19mila Burundesi e 12mila cittadini della Repubblica del Congo (Brazzaville).

### Etiopia

Il paese accoglie poco meno di 260mila rifugiati, fra i quali oltre 180mila somali, circa 70mila sudanesi e 5mila keniani.

### Repubblica federale di Germania

Secondo stime del governo, la Germania ospita quasi un milione di rifugiati: il maggior numero di tutti i paesi dell'Europa occidentale. Non a tutti, però, è stato concesso lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione. La maggior parte di quelli arrivati nell'ultimo decennio provenivano dall'ex Jugoslavia, dalla Turchia, dall'Iraq e dall'Iran.

### Guinea e Costa d'Avorio

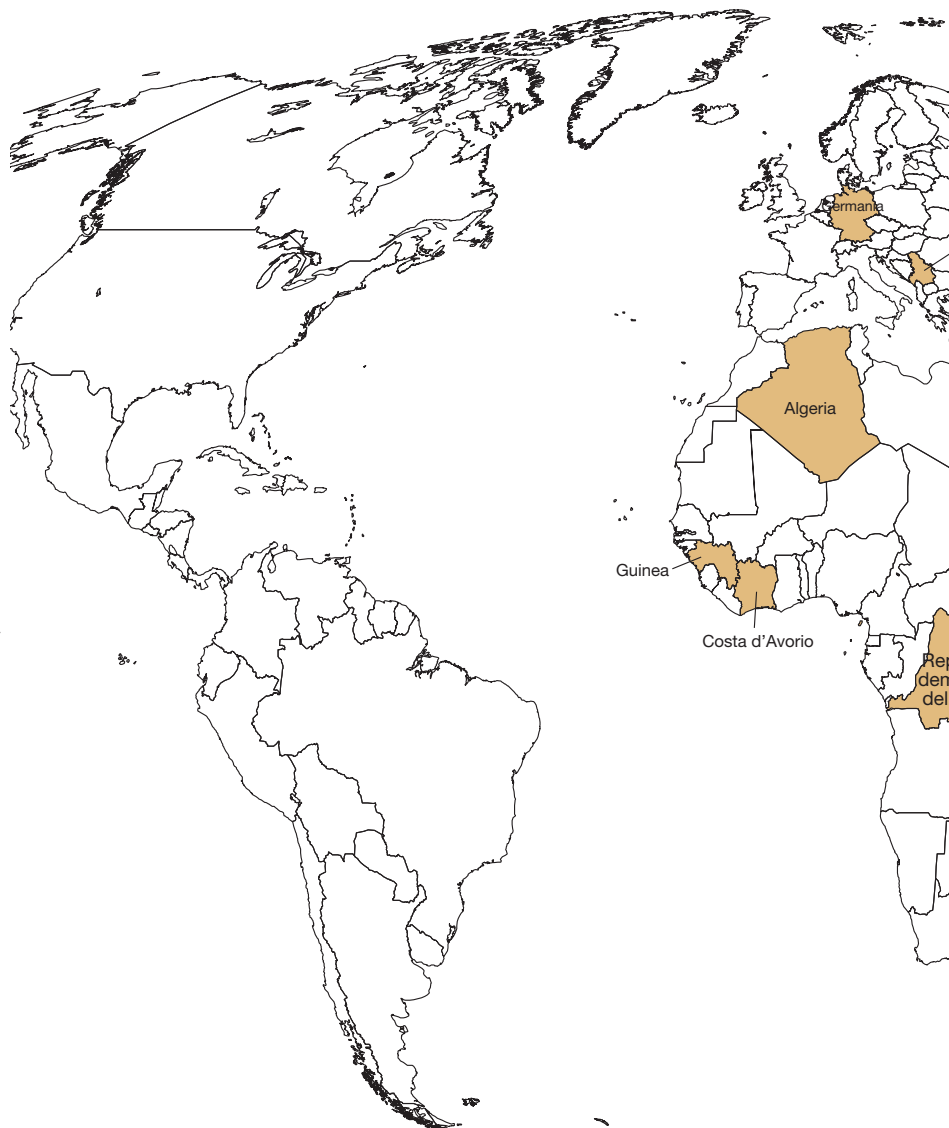
Pur essendo uno dei paesi più poveri del continente africano, la Guinea ospita tuttora circa 370mila rifugiati della Sierra Leone e circa 130mila della Liberia. La Costa d'Avorio, da parte sua, accoglie all'incirca 136mila rifugiati liberiani.

### India

L'India ospita una popolazione rifugiata numerosa e variata, che comprende circa 100mila tibetani, 66mila profughi dello Sri Lanka, 15mila del Bhutan e 12mila afgani. Come altri paesi della regione, l'India non ha aderito alla Convenzione Onu del 1951 sui rifugiati né al Protocollo del 1967, e non consente all'Unhcr di assistere tutti i rifugiati presenti sul suo territorio.

### Indonesia

A seguito delle violenze scoppiate a Timor est nel 1999, all'epoca del referendum per l'indipendenza, circa 280mila profughi sono fuggiti verso la parte occidentale dell'isola, che fa parte dell'Indonesia. Molti sono poi rientrati, ma nel dicembre 1999 vi rimanevano ancora circa 163mila rifugiati.



*Nota:*

L'elenco dei paesi scelti è rappresentativo e non esauriente.

I confini di questa cartina sono quelli usati dalla sezione cartografica dell'Onu, New York

**Iran e Pakistan**

L'Iran e il Pakistan continuano a ospitare la maggiore popolazione rifugiata di competenza dell'Unhcr: gli afgiani. Dopo una punta di 6,2 milioni nel 1990, nei due paesi sono attualmente oltre 2,5 milioni: 1,3 milioni in Iran, e 1,2 milioni in Pakistan. L'Iran ospita, inoltre, più di 500mila rifugiati iracheni e, con un totale superiore a oltre 1,8 milioni di profughi, è il paese che accoglie il maggior numero di rifugiati al mondo.

**Kenya e Uganda**

Il Kenya ospita circa 224mila rifugiati: i gruppi più consistenti sono i somali (circa 140mila) e i sudanesi (circa 64mila). L'Uganda accoglie poco meno di 220mila rifugiati, dei quali circa 200mila sono sudanesi.

**Nepal**

Nel paese si trovano oltre 100mila rifugiati del Bhutan, molti dei quali da più di un decennio. Il Nepal ospita, inoltre, circa 20mila tibetani.

**I palestinesi**

I palestinesi costituiscono la maggiore popolazione rifugiata del pianeta e, nel corso degli ultimi 50 anni, si sono dispersi in tutto il mondo. Qualcosa come 3,6 milioni sono ancora concentrati in Giordania, Siria, Libano, Gaza e Cisgiordania. L'Agenzia di soccorso e lavori dell'Onu (Unrwa) è competente per prestare loro assistenza.

**Sudan**

Il Sudan ospita oltre 390mila rifugiati, soprattutto eritrei (oltre 340mila) ed etiopi (circa 35mila). La maggioranza dei rifugiati dell'Eritrea vi erano giunti prima dell'indipendenza, acquisita dal loro paese nel 1993. A sua volta, il Sudan ha generato, per effetto di una prolungata guerra civile, circa 475mila rifugiati, ospitati per la maggior parte in Uganda, Etiopia, Repubblica democratica del Congo e Kenya.

**Repubblica unita di Tanzania**

Con un totale superiore a 620mila rifugiati, è il paese che accoglie la più numerosa popolazione rifugiata del continente: circa 500mila burundesi, poco meno di 100mila congolesi della Repubblica democratica (ex Zaire) e circa 20mila ruandesi.

**Thailandia**

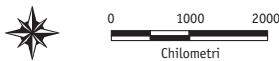
Il paese ospita poco meno di 100mila rifugiati del Myanmar. Sebbene ufficialmente il governo thailandese non li consideri rifugiati, consente all'Unhcr e ad altre organizzazioni umanitarie di assisterli.

**Repubblica federale di Jugoslavia**

La Repubblica federale di Jugoslavia accoglie circa 500mila rifugiati, la maggiore popolazione rifugiata della regione, costituita grosso modo da 300mila profughi croati e 200mila della Bosnia-Erzegovina.

**Zambia**

La Zambia ospita oltre 160mila rifugiati angolesi, e inoltre circa 36mila rifugiati della Repubblica democratica del Congo.



Nel periodo seguito alla guerra fredda, le guerre civili e i conflitti interetnici hanno preso deliberatamente di mira, in maniera generalizzata, le popolazioni civili. La violenza di queste guerre è spesso crudelmente mirata contro l'uno o l'altro sesso. Le donne sono sistematicamente violentate e gli uomini giovani sono vittime di eccidi in massa o del reclutamento forzato. Anche i soldati bambini sono una caratteristica abituale di questi conflitti. La diffusione del terrore attraverso la pratica di atrocità molto visibili continua a essere utilizzata in molte guerre: uno degli esempi più recenti è quello delle amputazioni sistematiche, effettuate in Sierra Leone dalle forze del Fronte unito rivoluzionario. Le organizzazioni umanitarie come l'Unhcr hanno scarsa influenza sui responsabili di simili atrocità. Negoziare con loro è, come minimo, ripugnante e suscita reali dilemmi d'ordine etico. Gli altri stati sono spesso riluttanti a intervenire militarmente, lasciando le organizzazioni umanitarie a operare da sole, in un vuoto abissale.

### **La crescente complessità dei movimenti di popolazione**

Le persone che fuggono dal paese d'origine per timore di persecuzioni si fondono nella fiumana dei migranti che espatriano in cerca di lavoro, per una migliore istruzione, per ricongiungersi con i familiari, o per altri motivi ancora. Si è calcolato che, alla fine del 20° secolo, circa 150 milioni di persone vivono al di fuori del loro paese natale, il che corrisponde a circa il 2,5% della popolazione mondiale, ovvero una persona su 40<sup>3</sup>. Di queste, circa 15 milioni, vale a dire il 10%, sono rifugiati.

Molti stati hanno adottato leggi e politiche specifiche in materia d'immigrazione, in base alle quali gli immigranti sono ammessi attraverso tre "canali" diversi: per il ricongiungimento familiare; per finalità riguardanti l'occupazione, l'istruzione o gli investimenti; e per motivi umanitari. Se queste categorie sono chiaramente distinte sulla carta, in realtà le delimitazioni sono tutt'altro che chiare, e le interrelazioni molteplici. Una donna che fa parte di una minoranza perseguitata, avendo preso la dolorosa decisione di abbandonare la propria casa, opta per l'asilo in un paese prospero, in cui avrebbe migliori possibilità di mantenersi da sola. Ciò fa di lei una migrante economica? In un paese dal regime autoritario, un dissidente politico riceve minacce di morte e cerca allora di raggiungere il fratello, emigrato in Canada. È un caso di reinserimento di un rifugiato o di ricongiungimento familiare? In uno stato islamico integralista, un programmatore informatico aderisce a una setta considerata eretica, e poi accetta un'offerta di lavoro in Europa. È rifugiato o emigrante a scopo di lavoro? Dopo che il suo villaggio è stato attaccato per la terza volta da una milizia di destra, un piccolo agricoltore indigeno che produce solo per il consumo familiare attraversa clandestinamente la più vicina frontiera e trova lavoro in agricoltura. È rifugiato o immigrante illegale?

Nell'esercizio del loro diritto sovrano, difeso a spada tratta, di decidere chi può o non può entrare nel loro territorio, gli stati moderni sono chiamati ogni giorno a pronunciare simili giudizi. L'unica parte del flusso migratorio sulla quale i governi hanno rinunciato a parte della loro discrezionalità è quella umanitaria, in quanto le parti firmatarie della Convenzione Onu del 1951 sui rifugiati, e/o del Protocollo aggiuntivo del 1967, s'impegnano a non rimandare i rifugiati in un paese in cui rischiano di subire persecuzioni. Nei paesi industrializzati, la pressione esercitata sul regime dell'asilo

è aumentata a mano a mano che alcuni di loro limitavano o chiudevano completamente gli altri canali di immigrazione legale. Gli stati europei, per esempio, hanno praticamente posto fine ai regimi ufficiali d'immigrazione a scopo di lavoro, malgrado un netto calo della forza lavoro nata in quei paesi. I tentativi fatti dai non rifugiati per utilizzare il canale dell'asilo per metter piede legalmente nei paesi industrializzati sono un fatto reale, ma spesso esagerato.

In termini storici, l'interesse per la regolamentazione dell'immigrazione costituisce uno sviluppo relativamente recente. Tranne per alcuni paesi come il Giappone, fino grosso modo alla prima guerra mondiale gli stati non ponevano veri limiti al movimento delle persone attraverso le loro frontiere. I primi tentativi di regolamentazione dei movimenti in Europa avevano lo scopo di impedire le partenze, soprattutto di persone robuste e con particolari competenze. Come osservava un autore:

La creazione del passaporto e l'uso di analoghi sistemi in tutta una serie di paesi... annunciano l'alba di una nuova era nei rapporti umani, in cui i singoli stati e il sistema internazionale degli stati, nel suo complesso, sarebbero riusciti a monopolizzare il potere legittimo di consentire i movimenti nei rispettivi territori e fra di essi <sup>4</sup>.

Nel corso dell'ultimo decennio, molti paesi hanno registrato un aumento della pressione immigratoria, anche a causa dei progressi tecnologici che hanno facilitato i viaggi. La xenofobia che si diffonde in alcune regioni, nonché il timore degli stati di perdere il controllo sull'ingresso nel proprio territorio, li hanno portati a adottare provvedimenti sempre più rigorosi per impedire l'immigrazione non autorizzata. Ciò è avvenuto non solo in Europa e nel Nordamerica: pressoché ogni paese che abbia prosperato più di quelli circostanti si è reso conto che una conseguenza del successo è l'incremento della pressione immigratoria. Delle potenze regionali come la Thailandia, la Malaysia, il Sudafrica o il Messico si sono trovate alle prese con l'immigrazione clandestina dei loro più poveri e spesso sfortunati vicini.

Nessun paese è ancora riuscito ad elaborare una strategia deterrente per gli immigranti privi di documenti, che distingua in modo giusto ed efficace fra quelli che hanno un fondato timore di persecuzione e quelli che hanno motivazioni economiche o d'altro genere per chiedere l'ammissione. Le stesse misure che rendono difficile per un migrante non autorizzato l'accesso al mercato del lavoro di un "paese di Bengodi", rendono difficile per un rifugiato l'accesso al territorio di un potenziale paese d'asilo e alle procedure per la concessione dell'asilo stesso. L'Unhcr ha più volte espresso la propria preoccupazione per gli intralci indiscriminati all'ingresso, poiché neanche un regime d'asilo pienamente funzionale riesce a proteggere le persone che non riescono a raggiungere il paese in questione. Il risultato è che, per aggirare i notevoli ostacoli – materiali o amministrativi – che li separano dalla sicurezza, alcuni rifugiati ricorrono ai servizi, irti di pericoli e particolarmente onerosi, dei trafficanti di esseri umani.

Poiché le categorie riconosciute di migranti si sovrappongono e si confondono fra loro, si riconoscono ora anche le esigenze di altri gruppi di esuli. Il loro rapporto con i meccanismi e gli istituti internazionali consacrati della protezione e dell'assistenza è

ancora indefinito, anche se molti di loro hanno le stesse necessità umanitarie dei rifugiati. Nel 1996, ad esempio, la Conferenza sulle migrazioni e gli esodi nella Comunità di stati indipendenti ha richiamato l'attenzione internazionale sull'esistenza, nell'ex Unione sovietica, di non meno di nove categorie di persone costrette all'esodo: i rifugiati, le persone in situazioni affini a quella di rifugiati, gli sfollati, le persone in fase di rimpatrio, i popoli ex deportati, gli immigranti in transito, gli immigranti illegali, gli immigranti ecologici e le persone in fase di trasferimento involontario.

Alla fine degli anni '90, la categoria degli sfollati ha attratto notevole attenzione a livello mondiale, sia a causa dell'enorme aumento del loro numero durante il decennio, sia per la loro particolare vulnerabilità. Il Rappresentante speciale per gli sfollati del Segretario generale dell'Onu, Francis Deng, ha concentrato l'attenzione sulle loro necessità, e ha pubblicato una serie di "principi guida" per la protezione e l'assistenza. Cionondimeno, gli sfollati non dispongono né di uno strumento giuridicamente vincolante, come la Convenzione Onu del 1951 sui rifugiati, né di una istituzione con un mandato specifico, come l'Unhcr, che sia competente per la loro protezione<sup>5</sup>.

Nel gennaio 2000, l'ambasciatore degli Stati Uniti presso le Nazioni Unite, Richard Holbrooke, ha sostenuto che non esiste una reale differenza tra rifugiato e sfollato, con un'appassionata arringa affinché i responsabili politici "non permettano che gli eufemismi burocratici e le sigle ci facciano ignorare queste persone"<sup>6</sup>. Di fatto, l'Unhcr si è spesso assunto la responsabilità dell'assistenza agli sfollati, per incarico del Segretario generale o dell'Assemblea generale dell'Onu, e con il consenso del paese interessato. Alla fine del 1999, l'organizzazione assisteva qualcosa come 5 milioni di sfollati in Africa, nei Balcani, nell'area ex sovietica, in Colombia, nello Sri Lanka e in altri paesi.

Alcuni osservatori vedono un rischio in una distinzione meno precisa fra rifugiati e sfollati. I rifugiati, definiti nella Convenzione Onu del 1951 come persone che si trovano al di fuori del paese d'origine, sono titolari, in virtù del diritto internazionale, di taluni diritti. Ancora più importante, però, è il fatto che, per effetto della stessa Convenzione, gli stati hanno l'obbligo di non rimandarli con la forza in un paese in cui abbiano un fondato timore di persecuzione. In un sistema internazionale ancora imperniato sugli stati sovrani, esiste un'enorme differenza fra trovarsi nel territorio dello stato in cui ha luogo la persecuzione, e trovarsene fuori. Conglobare i rifugiati con gli sfollati significherebbe, agli occhi di alcuni osservatori, sopprimere tale distinzione essenziale e la protezione che ne discende<sup>7</sup>. Altri rilevano, inoltre, che una siffatta soluzione non risponde alle esigenze di tutte le vittime civili dei conflitti armati, costretti o meno ad abbandonare le loro case.

## La mutata natura dell'azione umanitaria

Durante l'ultimo mezzo secolo, l'azione umanitaria si è trasformata in un'attività sempre più complessa e costosa. L'elenco dei personaggi si è ampliato fino ad includere una pletora di soggetti, dalle agenzie delle Nazioni Unite alle piccole organizzazioni non governative nazionali, dalle forze militari di un paese ai contraenti privati, dalle organizzazioni religiose alle associazioni professionali. Essi differiscono profondamente fra loro per risorse, mandato, filosofia e capacità. Nelle crisi umanitarie molto pubblicizzate, il coordinamento delle attività di soggetti così disparati è un enorme problema, e ha

costituito una particolare sfida per l'Unhcr, spesso chiamato dal Segretario generale dell'Onu a fungere, nelle emergenze umanitarie, da agenzia capofila delle Nazioni Unite.

Alla base della maggioranza dei flussi di rifugiati, la forza trainante è ormai un conflitto armato e, nelle loro attività quotidiane, l'Unhcr e le altre organizzazioni umanitarie incontrano comunemente enormi difficoltà per operare in mezzo alla violenza. I movimenti di rifugiati non rappresentano più un effetto secondario dei conflitti ma, in molti casi, hanno un ruolo centrale rispetto agli obiettivi e alla tattica bellica. Di conseguenza, l'assistenza umanitaria non è più vista necessariamente come un atto neutrale, al di fuori e al di sopra della dinamica del conflitto. Sempre più spesso, le parti in conflitto hanno l'impressione che l'Unhcr e gli altri organismi umanitari parteggino per l'una o l'altra di loro, in particolare quando una di esse è più palesemente responsabile delle atrocità che producono gli esodi di popolazione.

In situazioni violente e politicizzate, l'Unhcr si trova davanti ad angosciosi dilemmi, nella propria missione che consiste nel proteggere i rifugiati, assisterli, e trovare soluzioni al loro esodo. Durante la guerra in Bosnia, per esempio, si è temuto che l'allontanamento di minoranze in pericolo, per portarle al sicuro, di fatto contribuisse alla "pulizia etnica". Nel 1999, in Macedonia si è temuto che l'evacuazione umanitaria potesse intaccare il principio del primo asilo. Nella crisi dei rifugiati ruandesi del 1994-96, molti critici hanno sollecitato l'Unhcr a ritirarsi dai campi profughi dello Zaire orientale e della Tanzania, argomentando che l'organizzazione manteneva i responsabili del genocidio, favorendo così il perpetuarsi del conflitto. In paesi come l'Angola e la Somalia, per poter raggiungere i profughi bisognosi di assistenza, spesso le organizzazioni umanitarie dovevano sottostare alle estorsioni di elementi armati. Nel corso della sua storia, e in particolare nell'ultimo decennio, l'Unhcr ha dovuto continuamente fronteggiare simili dilemmi. In pratica, l'applicazione concreta dei principi della protezione dei rifugiati è molto più difficile della loro tutela in astratto. In certe situazioni, può accadere che, di fatto, nessuna delle possibili alternative sia soddisfacente, e gli operatori umanitari debbono scegliere fra l'inerzia e il male minore.

I critici hanno sempre più richiamato l'attenzione sui potenziali pericoli degli aiuti umanitari. Questi possono involontariamente prolungare un conflitto, sostenere i responsabili di violazioni dei diritti umani, e compromettere iniziative locali per l'auto-sufficienza. D'altro canto, se si vogliono evitare simili conseguenze involontarie sospendendo gli aiuti, il prezzo da pagare può essere, per tanti innocenti, quello della sofferenza e della morte. L'Unhcr è sempre più spesso chiamato a prendere decisioni nette circa l'opportunità o meno di continuare a operare in condizioni tutt'altro che ideali e circa il rischio che, perseverando in tale tentativo, possa effettivamente aggravare, a lungo termine, le sofferenze dei beneficiari designati. Queste sono decisioni prettamente politiche.

Nell'era dell'informazione, è radicalmente mutata la visibilità delle crisi di rifugiati. Esodi di massa e altre catastrofi appaiono ormai abitualmente "in tempo reale" sugli schermi televisivi e, sempre più, sui siti web di tutto il mondo. Si è parlato molto di un "effetto Cnn" che plasma l'opinione pubblica e, per suo tramite, guida la risposta politica alle crisi di rifugiati<sup>8</sup>. La molto maggiore sensibilizzazione dell'opinione pubblica, che accompagna la grande pubblicità data dai mezzi di comunicazione, genera sostegno per l'azione umanitaria; i media, però, sono selettivi nel loro approccio e non parlano di certe emergenze. Quando esiste una notevole copertura mediatica, questa sottopone

a maggiori pressioni le agenzie umanitarie. L'effetto, d'altra parte, può essere salutare: le critiche rivolte dall'opinione pubblica alla lentezza o all'inadeguatezza di certi interventi hanno spinto l'Unhcr e le altre organizzazioni umanitarie a un riesame e una riforma delle loro procedure di risposta alle emergenze, all'elaborazione di nuovi criteri per l'assistenza, e al miglioramento dei meccanismi di coordinamento. La spinta, però, per mettersi in primo piano nelle emergenze fortemente pubblicizzate ha provocato una sterile concorrenza fra le varie agenzie, impedendo in alcuni casi un'accurata programmazione. La collaborazione con i media, per migliorare la protezione di rifugiati e sfollati, è ormai una componente essenziale dell'azione umanitaria.

## **Il mutato ruolo dell'Unhcr**

Nei capitoli precedenti si è ripercorsa l'evoluzione dell'Unhcr, attraverso alcuni dei suoi episodi più significativi. Ogni crisi ha richiamato nuove risposte della comunità internazionale e nuove funzioni per l'organizzazione e i suoi partner. L'Unhcr smise di focalizzarsi, come nel periodo iniziale, sui singoli rifugiati, quando, nel 1956, il suo intervento fu richiesto durante l'esodo in massa degli ungheresi. Abbandonò poi il proprio eurocentrismo negli anni '60, all'epoca delle guerre d'indipendenza africane. I negoziati che culminarono nel Protocollo del 1967, aggiuntivo alla Convenzione Onu del 1951 sui rifugiati, sancirono tale decisiva svolta.

Fu durante la crisi dell'Asia meridionale dei primi anni '70, da cui emerse il Bangladesh indipendente, che l'Unhcr assunse per la prima volta un più vasto ruolo di coordinamento, in seno al sistema delle Nazioni Unite e anche oltre. Estese poi notevolmente la portata delle proprie attività in Indocina, attraverso la costruzione e la gestione di campi per i profughi cambogiani, laotiani e vietnamiti, e collaborando al reinsediamento di qualcosa come 2 milioni di indocinesi, provenienti in maggioranza dal Viet Nam, negli Stati Uniti e in altri paesi.

Il ruolo e le responsabilità dell'Unhcr si accrebbero quindi nuovamente negli anni '80, in conseguenza delle crisi insorte contemporaneamente in Indocina, nel Corno d'Africa, nel Centroamerica e in Afghanistan. Alla fine della guerra fredda, quando si conclusero molti conflitti, l'organizzazione si assunse non solo il compito di assistere materialmente i rifugiati nel rimpatrio, ma anche quello, molto più complesso, di farne una soluzione effettivamente duratura. Negli anni '80, un numero sempre maggiore di profughi provenienti da zone di conflitto in Africa, Asia e America latina cercarono asilo in Europa e nel Nordamerica, mettendo a dura prova il regime dell'asilo e spingendo i governi a introdurre misure sempre più restrittive volte a dissuadere i candidati all'immigrazione. Di conseguenza, l'Unhcr si trovò a dovere affrontare gli stati che erano i suoi principali donatori e sostenitori a livello politico.

L'inizio degli anni '90 vide grandi progressi nei rapporti dell'Alto Commissariato con gli stati succeduti all'ex Unione sovietica, che per buona parte della sua esistenza gli era stata ostile. L'organizzazione aprì uffici in quell'immensa regione, per assistere i governi e i singoli individui a far fronte all'enorme complessità dei flussi migratori e degli esodi forzati. Le più gravi crisi della metà degli anni '90 – nel nord dell'Iraq, nell'ex Jugoslavia e nel Ruanda – costrinsero l'Unhcr a operare su una scala senza precedenti, in mezzo a conflitti armati.

Questa traiettoria di un mezzo secolo ha portato l'Unhcr ben al di là delle previsioni dei suoi fondatori. All'inizio, l'organizzazione aveva piccole dimensioni, finanziamenti modesti e compiti limitati, ed era focalizzata sull'Europa. Oggi ha in organico oltre 5mila persone, in qualcosa come 120 paesi, un bilancio attorno al miliardo di dollari l'anno, che spende nello svolgimento di una serie di compiti, complessa e a volte sconcertante. Eppure, le sue dimensioni e capacità operative sono modeste, rispetto alle necessità cui si sforza di rispondere. Oggi l'Unhcr si occupa di molte più categorie di persone, alcune delle quali hanno necessità di protezione diverse da quelle dei rifugiati: per esempio, gli apolidi e i casi di nazionalità contestata. Altri soggetti di sua competenza, fra cui molti sfollati, abitano in regioni dove non esiste nessuna autorità competente per proteggerli.

## Incontro al futuro

Per affrontare il fenomeno contemporaneo dei rifugiati e degli altri esuli, l'Unhcr ha costituito nuovi tipi di alleanze strategiche, con organizzazioni per i diritti umani, forze militari, il settore privato e una lunga serie di altre parti interessate. È stato coinvolto in un certo numero di attività che in precedenza potevano essere considerate estranee al suo mandato: protezione ambientale, sminamento, progetti di sviluppo comunitario, campagne antirazzismo, per citarne solo alcune. Il punto comune fra di esse è che mirano a garantire l'effettiva tenuta delle soluzioni, quali che siano, che l'Unhcr aiuta i rifugiati e gli altri esuli a trovare. Molto rimane ancora da fare, però, per rendere più efficaci queste forme di partnership di vasta portata e per migliorare i meccanismi di coordinamento.

Da molto tempo l'Unhcr si preoccupa della discontinuità esistente fra gli aiuti d'emergenza e l'assistenza allo sviluppo a lungo termine. La povertà, in particolare nelle regioni in cui esistono forti disparità nel tenore di vita, è un terreno fertile per i conflitti e gli esodi. In molti casi, i rifugiati e gli sfollati che fanno ritorno alle loro case dopo una guerra soffrono enormemente della mancanza di risorse che permettano di ritrovare condizioni di vita accettabili. A sua volta, questo può provocare la ripresa del conflitto e nuovi esodi di popolazione. L'Unhcr collabora quindi con la Banca mondiale, i principali paesi donatori e le altre istituzioni dell'Onu per colmare il fossato istituzionale e finanziario esistente fra gli aiuti d'emergenza e le iniziative di sviluppo a lunga scadenza.

La ricostruzione materiale ed economica, però, non è l'unico elemento necessario per colmare il vuoto fra gli aiuti d'emergenza e l'assistenza allo sviluppo. La comunità internazionale deve pure compiere sforzi più sistematici e decisi per rafforzare le istituzioni democratiche e garantire il buongoverno, nei paesi impegnati nella transizione dalla guerra alla pace. L'assistenza agli stati più deboli, perché possano rafforzare al più presto le loro istituzioni, è di cruciale importanza per proteggere i rimpatriati e instaurare una pace duratura. In molte situazioni, si dovrebbe dare la massima priorità al rafforzamento della capacità di mantenimento della legalità da parte della polizia e dell'ordinamento giudiziario.

L'Unhcr è stato sempre più coinvolto in iniziative di pace, in paesi travolti dalla guerra o dalle violenze interetniche. Nei primi tempi, una volta che i rifugiati si erano insediati in nuovi paesi o erano rimpatriati, terminava l'intervento dell'organizzazio-

ne. Negli ultimi anni, invece, questa è stata intensamente coinvolta in trattative di pace. Ad esempio, ha partecipato alle prolungate consultazioni che hanno portato, nel 1991, agli accordi di pace di Parigi per la Cambogia, in cui il rimpatrio fu riconosciuto come una componente essenziale; ha svolto un'importante funzione, nel corso del conflitto in tale regione, nella Conferenza internazionale sull'ex Jugoslavia; inoltre, durante l'elaborazione degli accordi di pace di Dayton, nel 1995, ha fornito la propria consulenza sul problema del rimpatrio. Come ha rilevato l'Alto Commissario, Sadako Ogata: "I processi di pace non si concludono con gli accordi di pace. Nella migliore delle ipotesi, è allora che cominciano" <sup>9</sup>.

Un'altra importante componente della sicurezza umana è la pacifica convivenza delle persone chiamate a ricomporre delle comunità profondamente dilaniate da un violento conflitto civile. Si tratta di un problema critico per i rifugiati e gli sfollati, quando tornano alle loro case, e di un obiettivo molto difficile da raggiungere. Incoraggiare ed aiutare le comunità divise a vivere insieme, aprendo la strada alla loro riconciliazione: è forse questa, nel 21° secolo, una delle sfide cruciali per le organizzazioni umanitarie.

Un altro problema che persisterà nei prossimi anni sarà quello di garantire, nel modo più adeguato, la sicurezza dei rifugiati, degli sfollati e delle altre categorie di competenza dell'Unhcr. Le zone popolate da rifugiati e sfollati sono di norma caratterizzate da una notevole insicurezza: oltre alla criminalità e alla violenza proprie di aggregati umani di grandi dimensioni, poveri e sovraffollati, in cui sono stravolte le normali strutture sociali, gli insediamenti di rifugiati sono spesso militarizzati, per la presenza di combattenti mescolati ai civili. I movimenti ribelli, i governi dei paesi ospitanti e gli altri stati di frequente strumentalizzano tali popolazioni a fini politici e militari, trascinandole in pericolosi confronti. In alcuni casi, i rifugiati partecipano volontariamente al conflitto, compromettendo la neutralità del luogo di rifugio. In altri, invece, sono praticamente ostaggi. Un'insicurezza imperante colpisce gli esuli, le comunità di cui entrano a far parte, come pure il personale delle agenzie umanitarie che lavora per fornire loro assistenza e protezione.

Gli stati sono sempre più riluttanti a impegnare le proprie forze militari per garantire la sicurezza delle operazioni umanitarie, non solo perché finanziariamente e politicamente costose ma anche perché, in varie occasioni, si sono rivelate inefficaci a tale scopo. L'Unhcr – insieme col Dipartimento Onu per le operazioni di pace, i governi, le organizzazioni regionali e le altre organizzazioni umanitarie – ha quindi studiato meccanismi alternativi per migliorare la sicurezza. Fra i due estremi dell'intervento militare su vasta scala e dell'inerzia completa, ha attualmente in esame una più ampia gamma di alternative, fra cui l'invio di esperti della sicurezza, il rafforzamento del mantenimento dell'ordine nei paesi ospitanti, e l'assistenza alle organizzazioni per la sicurezza regionale.

Garantire l'incolumità del personale umanitario nelle situazioni di conflitto è pure divenuto un grosso problema. Sempre più spesso è vittima di attacchi diretti, con frequenti casi di aggressione, assassinio e rapimento. Gestire i pericoli per il personale e determinare una soglia accettabile di rischio rimarrà un problema sempre presente, per le organizzazioni umanitarie che operano in regioni instabili.

Cinquant'anni di attività hanno continuamente dimostrato che tali organizzazioni non possono, da sole, risolvere i problemi fondamentali di carattere sociale, economi-

co e politico che portano all'esodo, e che i problemi di esodo insoluti possono complicare in modo fatale la fine della guerra e la stabilità della pace. Il mandato dell'Unhcr per la ricerca di soluzioni durature per i rifugiati s'inserisce nella più vasta cornice della sicurezza umana. Non solo l'insicurezza spinge gli individui a fuggire in cerca di rifugio, ma la persistenza dei conflitti e degli esodi ha affievolito l'impegno di molti stati al rispetto dei principi della protezione, concordati a livello internazionale.

La minore disponibilità degli stati a concedere l'asilo costituisce un grave problema per coloro che fuggono dal proprio paese in cerca di sicurezza, come pure per le organizzazioni che tentano di assisterli. In un mondo in cui non sempre è possibile prevenire le gravi violazioni dei diritti umani, è importante far sì che chi è costretto all'esodo possa trovare la sicurezza altrove. L'asilo va tutelato come strumento fondamentale della protezione. La possibilità di ottenerlo rimane, pertanto, un obiettivo primario della strategia dell'Unhcr per la protezione internazionale. Una delle principali difficoltà è ora quella di far rientrare più saldamente le iniziative per la protezione dei rifugiati nel più ampio contesto dei complessi problemi di migrazione che si pongono agli stati, e di cercare soluzioni che tengano conto dei legami fra migrazioni e asilo.

In base alle vigenti disposizioni del diritto internazionale, e principalmente sulla scorta della Convenzione Onu del 1951, si fa tuttora un'importante distinzione fra i rifugiati che attraversano un confine di stato e le persone che rimangono nel proprio paese come sfollati. Se è vero che il mandato dell'Alto Commissariato – fornire protezione e cercare soluzioni per i rifugiati – non è mutato da cinquant'anni a questa parte, è però notevolmente aumentato il suo intervento in favore degli sfollati. Nello sviluppo futuro dell'Unhcr, l'eventuale attribuzione di ulteriori compiti in favore di tale categoria costituirà un tema essenziale.

Nel corso di mezzo secolo, le soluzioni date dalla comunità internazionale al fenomeno dell'esodo forzato hanno subito una costante evoluzione, certamente destinata a continuare. Un anno dopo l'altro, sono anche mutate la cornice giuridica e le disposizioni istituzionali per la protezione e l'assistenza dei rifugiati e degli altri esuli, e anch'esse continueranno certamente a evolversi. È ora nostro compito collettivo apprendere dagli insediamenti del passato, per elaborare nuovi meccanismi che consentano di rispondere efficacemente ai problemi futuri. Soddisfare le necessità degli esuli di tutto il mondo – sia rifugiati che sfollati – è molto più complesso che semplicemente fornire loro, nel breve periodo, sicurezza e assistenza. Si tratta di affrontare le persecuzioni, le violenze e i conflitti che sono all'origine degli esodi. Si tratta di riconoscere il diritto di tutti, uomini, donne e bambini, di godere di pace, sicurezza e dignità senza dover abbandonare le proprie case. È questo il compito che aspetta, nel nuovo millennio, i governi, le organizzazioni internazionali e le popolazioni di tutto il pianeta.