

## Scheda n.11

## L'ALTO COMMISSARIATO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI

Nel 1951 l'Assemblea generale dell'ONU decideva di istituire l'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Da quando l'Acnur è stato creato, sono state trovate soluzioni per oltre 20 milioni di rifugiati nel mondo intero. In varie circostanze, risolvere problemi di rifugiati ha significato attenuare tensioni politiche e svolgere un ruolo significativo nella promozione della pace. In riconoscimento di questo, l'Acnur ha ricevuto due volte il Premio Nobel per la Pace: nel 1954 e di nuovo nel 1981.

Dal 1951 in poi, ben 107 Stati in tutti i continenti hanno firmato la Convenzione relativa allo status dei rifugiati ed il Protocollo del 1967.

### Cenni storici.

Si può dire che il fenomeno dei rifugiati e degli sfollati del XX secolo abbia avuto inizio già nel 1912, con le guerre balcaniche, assumendo dimensioni più preoccupanti con la rivoluzione russa ed il fallimento della controrivoluzione nel 1917<sup>1</sup>. All'epoca, l'assistenza ai rifugiati e agli sfollati era nelle mani di organismi umanitari, quali la Lega delle Società della Croce Rossa.

Fu solo nell'agosto del 1921 che la Società delle Nazioni decise di nominare un Alto Commissario per i rifugiati.

Sin dal 1941 i Governi alleati si erano preoccupati di assistere le vittime di guerra dei territori occupati durante la Seconda Guerra Mondiale e di avviare la ricostruzione delle zone devastate dal conflitto.

Veniva così istituita, nel dicembre 1946, l'*Organizzazione Internazionale per i rifugiati* (IRO), con il compito di "giungere ad una rapida, positiva e giusta soluzione del problema dei rifugiati e degli sfollati"<sup>2</sup>.

Nel corso del suo mandato, che doveva concludersi il 30 giugno 1950 ma che in effetti continuò fino al marzo 1952, l'IRO aveva assistito oltre 1.600.000 persone.

Infine, il 14 dicembre 1950, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvava, con la Risoluzione 428 (V), lo Statuto dell'Ufficio dell'*Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati*. Il nuovo Organismo entrava in funzione il 1° gennaio 1951.

<sup>1</sup> ACNUR, *Uno strumento di pace: da quarant'anni l'Acnur a fianco dei rifugiati*, Dipartimento per l'informazione e l'editoria – Presidenza Consiglio Ministri, 1991.

<sup>2</sup> ACNUR, *Uno strumento di pace: da quarant'anni l'Acnur a fianco dei rifugiati*, Dipartimento per l'informazione e l'editoria – Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1991.

### **L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.**

Il documento che diede vita all'Acnur, in molti sensi il suo atto costitutivo, è il **Mandato** per i rifugiati, dal quale l'organismo riceve espressa istruzione da parte dell'Assemblea Generale di fornire ai rifugiati *“protezione internazionale...cercando soluzioni permanenti...aiutando i Governi e... le organizzazioni private a facilitare il rimpatrio volontario dei rifugiati o la loro assimilazione nelle nuove comunità nazionali”*<sup>3</sup>. Questo documento, malgrado alcuni anacronismi dovuti al tempo trascorso, mantiene ancor oggi la sua validità, e di fatto costituisce la base giuridica della protezione internazionale nel caso di attività svolte in paesi che non abbiano ancora ratificato la Convenzione o che lo abbiano fatto con delle riserve.

Quando fu creato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1951, l'Acnur fu incaricato principalmente di sistemare 1,2 milioni di rifugiati europei rimasti senza dimora all'indomani della seconda guerra mondiale.

Forse per una certa ingenuità, forse anche perché gli Stati non erano ancora preparati per una comprensione profonda del problema dei rifugiati, il Mandato dell'Acnur fu concesso inizialmente per soli tre anni, supponendo che entro tale breve termine il problema sarebbe stato risolto. Già nel 1954 apparve evidente che il termine avrebbe dovuto essere ampliato. Il mandato dell'Alto Commissariato fu rinnovato per cinque anni e, da allora, sono state concesse successive estensioni, sempre di cinque anni. Oggi, dopo quasi cinquant'anni dalla sua creazione, l'Acnur non ha ancora un mandato permanente.

Sono 22,7 milioni, in oltre 140 paesi, le persone che attualmente rientrano nelle competenze dell'Acnur, una delle principali istituzioni umanitarie mondiali, con sede a Ginevra ed uffici in 122 paesi diversi.

L'Alto Commissario per i rifugiati attualmente in carica è la giapponese Sadako Ogata, ex diplomatico e professore universitario, che ha assunto l'incarico nel febbraio del 1991.

Ogni anno presenta, tramite il Consiglio economico e sociale (ECOSOC), una relazione all'Assemblea generale dell'ONU. I programmi dell'Alto Commissario sono approvati dal Comitato Esecutivo dell'Acnur (EXCOM), attualmente composto da 53 Stati membri, che esercita inoltre la supervisione sulla loro attuazione.

Il *Comitato Esecutivo* è qualcosa di simile ad un parlamento nazionale.

Si riunisce una volta l'anno presso la sede dell'Acnur a Ginevra. Alle sessioni assistono, in qualità di osservatori, rappresentanti di Stati non membri, di organismi intergovernativi e non governativi. Il lavoro dell'EXCOM è integrato da quello del suo Comitato permanente, che si riunisce tre o quattro volte l'anno. Il Comitato Esecutivo fu creato dall'Assemblea generale principalmente per approvare i programmi di assistenza dell'Alto Commissariato, consigliare l'Alto Commissario sulle sue operazioni di protezione, ed esaminare tutti gli aspetti finanziari ed amministrativi dell'agenzia.

L'Assemblea generale dell'ONU ha inoltre il compito di estendere il Mandato temporaneo dell'Acnur; elegge l'Alto Commissario, su proposta del Segretario generale; adotta risoluzioni che forniscono direttive programmatiche in materia di rifugiati e può affidare all'Acnur incarichi specifici, anche al di fuori del suo Mandato.

---

<sup>3</sup> ACNUR, *Uno strumento di pace: da quarant'anni l'Acnur a fianco dei rifugiati*, Dipartimento per l'informazione e l'editoria – Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1991.

## **I finanziamenti.**

Uno dei problemi cui l'Acnur deve far fronte è la mancanza di fondi. Di fatto l'Acnur non è autosufficiente, dato che i suoi progetti operativi non hanno fini di lucro e, di conseguenza, dipendono esclusivamente dalle donazioni esterne. Né l'Acnur dispone di un bilancio fisso, come avviene nel caso di altre organizzazioni similari, poiché esso dipende dal fatto che le necessità siano giustificate ed approvate. Va tenuto conto inoltre che la comparsa di rifugiati, come ogni attività umana, può essere solo in parte prevista ed in molti casi non è immaginabile.

Ogni anno, e con alcuni mesi di anticipo, le Delegazioni e la Sede centrale dell'Acnur informano gli Stati membri del Comitato Esecutivo su quali saranno le necessità e, di conseguenza, il bilancio dell'anno successivo. Questa operazione parte dalle basi operative dell'Acnur nei vari paesi e risale alla Sede centrale, a Ginevra, dove viene elaborato un programma che riassume a livello mondiale le necessità dei rifugiati e le richieste di fondi. Il bilancio è esaminato dagli Stati membri del Comitato Esecutivo e presentato all'Assemblea Generale dell'Onu. A partire dalla sua approvazione, l'Acnur viene autorizzato a raccogliere fondi internazionali, forniti per la quasi totalità dai maggiori paesi industrializzati. I donatori formalizzano allora le loro promesse di contributi che poco a poco vengono investite nei progetti sul terreno.

I progetti sono attentamente seguiti mediante un sofisticato sistema di monitoraggio, che ogni Delegazione dell'Acnur nel mondo deve periodicamente aggiornare. A volte i fondi ottenuti coprono le necessità previste, altre volte no, ed allora l'Acnur deve cercare di ottenere nuovi fondi oppure annullare progetti in corso.

L'Acnur è finanziato quasi interamente mediante contributi volontari di governi, organizzazioni non governative e privati cittadini. I 15 maggiori paesi donatori coprono all'incirca il 95% del budget operativo totale dell'Acnur.

Negli ultimi 4 anni il numero di persone di competenza dell'Acnur è salito vertiginosamente di fronte alle nuove emergenze che andavano dall'Iraq all'ex-Yugoslavia, dal Rwanda alla Cecenia. Le spese dell'Acnur sono aumentate di conseguenza, passando da 544 milioni di dollari nel 1990, a oltre 1 miliardo all'anno, dal 1992 in poi.

*Tabella 1 – Principali donatori dell'Acnur (aggiornato al 7 dicembre 1999).*

<b>PRINCIPALI DONATORI DELL'ACNUR</b> (cifre in dollari)	
1. Stati Uniti	278.254.078
2. Giappone	114.254.745
3. Commissione Europea	92.567.280
4. Norvegia	49.551.205
5. Svezia	46.498.827
6. Olanda	44.819.664
7. Danimarca	34.231.120
8. Regno Unito	24.194.462
9. Germania	21.954.900
10. Svizzera	21.028.041
11. Canada	18.819.846
12. Australia	13.983.608
13. Finlandia	13.818.701
14. Italia (donatori privati)	13.734.861
15. Francia	9.693.317
16. Italia (Governo)	8.555.600

Fonte: Acnur – Sito internet: <http://www.unhcr.ch/>

Il bilancio dell'Acnur viene per consuetudine distinto in fondi destinati ai programmi generali e speciali.

I primi si riferiscono al programma annuale, che è la parte più importante del bilancio, e comprende i progetti di base per l'assistenza ai rifugiati, dalla fase dell'emergenza a quella della ricerca di soluzioni permanenti.

I programmi speciali sono invece destinati ad alcuni tipi di intervento che esulano da quelli previsti nell'ambito dei programmi generali. Rientrano tra questi programmi, ad esempio, gli aiuti alimentari straordinari, l'istruzione superiore. Sono anche assistite nell'ambito dei programmi speciali persone che non rientrano nel mandato tradizionale dell'Acnur, come ad esempio i rimpatriati (già rifugiati).

Il fabbisogno totale dell'Acnur per il 2000 ammonta a 965,2 milioni di dollari (933,5 milioni per i programmi generali e 31,7 milioni per quelli speciali).

Oltre ai contributi volontari, l'Acnur riceve una modestissima dotazione finanziaria – inferiore al 2% del totale – a carico del bilancio ordinario delle Nazioni Unite, esclusivamente destinata a coprire le spese amministrative.

Tabella 2 – Bilancio - totali per regione in US\$ (aggiornato a settembre 2000).

	<b>Programmi generali</b>	<b>Programmi speciali</b>	<b>Totale</b>
Grandi Laghi	100.209.397		100.209.397
Africa Occidentale	69.207.938	15.847.282	85.055.220
Africa Orientale e Corno d'Africa	91.232.024		91.232.024
Africa del Sud	19.867.550		19.867.550
Nord Africa	8.967.055		8.967.055
Medio Oriente	20.340.638		20.340.638
Asia del Sud	29.257.682		29.257.682
Est Asia e Pacifico	19.259.150	15.878.098	35.137.248
Asia Sud-Ovest	43.627.016		43.627.016
Asia Centrale	7.182.135		7.182.135
Europa dell'Est	38.246.390		38.246.390
Paesi Baltici e Europa Centrale	11.185.697		11.185.697
Europa Sud-Orientale	213.033.376		213.033.376
Europa Occidentale	21.186.877		21.186.877
Sud America	8.247.052		8.247.052
America Centrale	8.635.857		8.635.857
Nord America	6.227.510		6.227.510
Altri Programmi	49.252.400		49.252.400
Quartier generale	76.279.000		76.279.000
<b>SUB-TOTALE</b>	<b>841.444.744</b>	<b>31.725.380</b>	<b>873.170.124</b>
Junior Professional Officers	10.000.000		10.000.000
Riserve Operative	82.108.300		82.108.300
<b>TOTALE</b>	<b>933.553.044</b>	<b>31.725.380</b>	<b>965.278.424</b>

Fonte: Acnur – Sito internet: <http://www.unhcr.ch/>

### **Le funzioni dell'Acnur.**

I rifugiati sono persone fuggite dal proprio paese a causa di un fondato timore di persecuzione, per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo politico, e che non possono o non vogliono farvi ritorno.

Negli ultimi anni, l'Acnur è stato anche chiamato ad andare al di là di una definizione restrittiva del proprio mandato, per fornire assistenza non solo ai rifugiati, ma anche ad altre persone, costrette a vivere in situazioni analoghe a quelle dei rifugiati stessi. Questa categoria comprende infatti individui cui la protezione è concessa nell'ambito di un gruppo oppure per motivi puramente umanitari, ma cui non è formalmente riconosciuto lo status di rifugiato. Può trattarsi anche di sfollati, cioè persone che hanno abbandonato la propria casa, senza però attraversare una frontiera internazionale. Si tratta in questo caso, sempre più spesso, di vittime di guerre civili.

L'Acnur è anche attivo e vigilante per quanto riguarda il reinserimento dei rifugiati, rientrati da poco tempo nel proprio paese.

In virtù del proprio mandato, l'attività dell'Acnur ha carattere umanitario e apolitico. L'atto istitutivo gli affida due principali funzioni, strettamente interconnesse: la protezione dei rifugiati e la ricerca di soluzioni durature ai loro problemi.

La prima, il compito più importante dell'organizzazione, è nota come "protezione internazionale", ed ha lo scopo di garantire i diritti umani fondamentali dei rifugiati. In particolare, il rifugiato non può essere costretto, contro la propria volontà, a tornare in un paese in cui abbia motivo di temere una persecuzione.

Negli ultimi decenni, la mutata natura dei flussi di rifugiati si è tradotta in una corrispondente evoluzione nell'attività dell'Acnur. Oggi esso fornisce protezione e assistenza a grandi masse di rifugiati, anziché a casi singoli, che cercano scampo da persecuzioni, conflitti e violazioni generalizzate dei diritti umani.

*Tabella 3 – Numero di persone che rientrano nelle competenze dell'Acnur.*

<b>NUMERO DI PERSONE CHE RIENTRANO NELLE COMPETENZE DELL'ACNUR (suddivisi per regione)</b>		
<b>Regione</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Africa	7.385.100	6.284.950
Asia	7.458.500	7.474.740
Europa	6.056.500	6.212.620
America Latina	103.300	102.400
Nordamerica	1.294.900	1.305.400
Oceania	78.000	79.510
<b>Totale</b>	<b>22.376.300</b>	<b>21.459.620</b>

Fonte: Acnur - Sito internet <http://www.unhcr.ch/>

L'Acnur protegge, assiste e cerca soluzioni durature per i rifugiati in svariate forme.

Per svolgere la sua funzione di protezione, ad esempio, promuove l'osservanza degli accordi internazionali in vigore, vigilando costantemente sul loro rispetto da parte dei

governi. Anche se sono riusciti a sfuggire alle violazioni dei diritti umani perpetrate nel paese d'origine, i rifugiati possono subire nuove atrocità nel paese d'asilo.

Infine, l'Acnur cerca soluzioni durature al fenomeno rifugiati attraverso il rimpatrio nel paese d'origine, l'integrazione nel paese di primo asilo o il reinsediamento in un paese terzo.

Le principali operazioni dell'Acnur sono le seguenti:

- **Asilo in Europa:** sin dagli inizi degli anni 80, circa 5 milioni di persone hanno cercato asilo nell'Europa Occidentale. Attualmente sono sempre più numerosi i richiedenti asilo che si dirigono verso il centro e l'est del continente;

- **Guerra nell'ex Jugoslavia:** per quasi 4 anni, l'Acnur ha assistito oltre 3,5 milioni di vittime della guerra nell'ex Jugoslavia, di cui 2,7 milioni nella sola Bosnia-Erzegovina. Oggi l'Acnur cerca di venire in aiuto di coloro che vogliono tornare nel proprio paese;

- **Conflitti nel Caucaso:** anni recenti hanno visto un continuo spostamento di persone nella regione del Caucaso che ha coinvolto circa 2 milioni di persone. Continui conflitti o situazioni politiche di stallo ha impedito loro il ritorno nelle località d'origine;

- **La questione Palestinese:** circa 3,2 milioni di persone sono registrate all'UNRWA, l'agenzia internazionale responsabile dei rifugiati palestinesi. Il loro futuro rimane una delle più complesse questioni da risolvere nel quadro del processo di pace nel Medio Oriente;

- **Ricostruzione in Afghanistan:** circa 4 milioni di rifugiati afgani sono rimpatriati durante gli ultimi 8 anni, altri 2,7 milioni rimangono in Pakistan, Iran, India e nei paesi CIS. Alcuni combattimenti continuano in Afghanistan, ma il rimpatrio è possibile solo in quelle aree non interessate dai combattimenti, principalmente nelle zone ad est e a sud del paese. Una pace duratura e una ricostruzione sono necessari per rendere possibile il loro rientro;

- **Rimpatrio nel Myanmar:** alla fine del 1997 si trovavano ancora nel Bangladesh 21.000 delle 250.000 persone fuggite dal Myanmar nel 1991-92;

- **Aiuti di emergenza e rimpatrio nel Corno d'Africa:** le Nazioni Unite continuano ad assistere circa 1 milione di rifugiati nel Corno d'Africa;

- **Emergenza Rwanda/Burundi:** la crisi in Rwanda e Burundi ha creato una delle più vaste concentrazioni di rifugiati al mondo. Più di 1,3 milioni di rifugiati rwandesi e 100.000 rifugiati burundesi sono tornati nei loro paesi a seguito della guerra civile nella Repubblica Democratica del Congo dell'ottobre 1996. Ma decine di migliaia di rwandesi rimangono disseminati in 10 paesi confinanti, e la Tanzania ospita ancora più di 220.000 rifugiati burundesi;

- **Rientro in Mozambico:** dal 1992 in poi, 1,7 milioni di rifugiati mozambicani sono rimpatriati dai paesi confinanti dell'Africa australe. Essi devono ora provvedere alle proprie necessità e reinserirsi nelle rispettive comunità;

- **Rifugiati in Africa occidentale:** più di 800.000 persone fuggirono dai loro paesi durante i conflitti in Liberia e Sierra Leone, con centinaia disseminati entro i loro paesi. Le recenti elezioni hanno portato stabilità e speranza alla Liberia, dove l'Acnur ha iniziato il rimpatrio dalla Costa d'Avorio e dalla Guinea;

- **Intervento nel Kosovo:** 800.000 persone di etnia albanese fuggirono dal Kosovo tra l'aprile e il maggio del 1999 durante il conflitto (durato 78 giorni) tra la Nato e il governo di Slobodan Milosevic; l'Acnur ha assistito 444.600 rifugiati in Albania, 244.600 in Macedonia e 69.900 in Montenegro. A causa della pressione politica sul governo macedone, più di 90.000 albanesi furono trasferiti temporaneamente in 29 paesi terzi. Nel mese di giugno, con la conclusione del conflitto, il primo contingente dell'Acnur fu in grado di entrare nel Kosovo dove ha aperto uffici in 7 punti diversi del paese per aiutare la gente a ricostruire le abitazioni e per fornire loro generi di prima necessità. Nonostante gli appelli dell'Acnur alla pazienza ed alla prudenza, nelle prime tre settimane che seguirono alla fine del conflitto, circa 600.000 rifugiati sono rientrati nel Kosovo;

- **Emergenza a Timor Est:** a seguito del referendum del 30 agosto 1999, supervisionato dall'Onu ed in cui la popolazione di Timor Est votò l'indipendenza dall'Indonesia, circa 230.000 persone furono costrette dalle milizie anti indipendenza a fuggire a Timor Ovest. Il personale dell'Acnur, stanziato ai confini della regione, sta esplorando le possibilità di rientro a Timor Est; il rientro dei primi rifugiati dai campi profughi è iniziato già con i primi giorni del mese di ottobre;

Di norma l'Acnur opera di concerto con organizzazioni governative e non governative (ONG). Nell'ambito delle Nazioni Unite, collabora molto strettamente con il Programma Alimentare Mondiale (PAM), che fornisce ai rifugiati viveri e altri generi di prima necessità. Altri partner di primaria importanza sono il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF), l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) e il Dipartimento affari umanitari (DHA). Altri alleati molto apprezzati, nel corso di operazioni condotte in tutto il mondo, sono la Croce Rossa (CICR e FICR) e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).

Sono oltre 200 le organizzazioni non governative che collaborano alle operazioni di soccorso e ai programmi di assistenza legale dell'Acnur. Nel complesso, questo ha regolari contatti con un migliaio di ONG che si occupano, in vario modo, dei rifugiati.

Le collaborazioni tra l'Acnur e le ONG sono regolate da accordi, meglio conosciuti anche come processo di "Partnership in Action" (PARinAC). Nel 1999, l'Acnur ha condotto una revisione globale del processo di PARinAC e ha fissato la sua agenda d'azione. Questa revisione delle attività ha messo meglio in grado l'Acnur e le ONG di affrontare le sfide del prossimo millennio.

Frequentemente le ONG agiscono come partner operativi dell'Acnur, gestendo progetti specifici.

Tutta una serie di altre organizzazioni, che tradizionalmente non erano legate all'azione per i rifugiati, operano ora a fianco dell'Acnur, testimoniando l'ampiezza e la complessità crescenti del fenomeno. I Caschi blu dell'Onu, per esempio, hanno svolto un'importante funzione nella protezione dei rifugiati nell'ex Jugoslavia.

In futuro, appare probabile un maggiore impegno delle istituzioni finanziarie, quali la Banca mondiale, a mano a mano che verranno affrontate le condizioni socio-economiche che sono all'origine di molti flussi di rifugiati.



## Il concetto di rifugiato.

Rifugiato è soprattutto una vittima. La Convenzione del 1951 ed il Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati, definiscono il rifugiato come una persona che, *“temendo a ragione di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo paese...”*.

La definizione del rifugiato contenuta nell'articolo 1 della Convenzione contiene però una limitazione temporale molto importante, propria della congiuntura storica del dopoguerra. La dichiarazione dello status di rifugiato deve fondarsi su, e di conseguenza limitarsi ad *“eventi occorsi anteriormente al 1° gennaio 1951”*<sup>4</sup>. In altri termini si esclude la possibilità di nuovi eventi che possano giustificare una tale condizione.

La realtà imboccò però strade diverse da quelle previste, forse idealmente, dai legislatori. Le situazioni di conflitto che affiorarono già negli anni '50 (la crisi ungherese, la guerra d'Algeria, i cambiamenti politici in Cina) dimostrarono che il giovane Organismo doveva occuparsi di situazioni similari ma nuove, e non solo limitarsi a quelle per cui era stato istituito.

L'Assemblea Generale, sulla base del Mandato, affidò all'Acnur la responsabilità di queste nuove situazioni, sebbene il fondamento giuridico pertinente sia stato concepito molti anni più tardi, con l'adozione del *Protocollo* relativo allo status dei rifugiati, firmato a New York il 31 gennaio 1967.

Secondo la definizione sopra enunciata per essere rifugiato si richiede che si abbia un fondato timore di essere perseguitato a causa della propria razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un gruppo sociale, o opinioni politiche. Chi si deve trovare fuori del proprio paese e non potere o non volere avvalersi della protezione del paese di origine o, nel caso di un apolide, del paese di abituale residenza.

Il timore non può essere fantasioso, deve corrispondere ad un fondamento ragionevole; le cause non sono quelle di un crimine comune o di un desiderio sociale di emigrare, sono enunciate con precisione; l'impossibilità di ritorno può essere obiettiva (*“non potere”*) o soggettiva (*“non volere”*); per avvalersi della protezione, la persona che la sollecita deve trovarsi fuori del paese di origine.

Dalla sua costituzione l'Acnur è stato quindi chiamato ad andare al di là della definizione restrittiva del proprio mandato, per fornire assistenza non solo ai rifugiati, ma anche ad altre persone costrette a vivere in situazioni analoghe a quelle dei rifugiati stessi.

Il numero totale delle persone che rientrano nelle competenze dell'Acnur è passato da 17 milioni nel 1991 ad un record di 27 milioni nel 1995. Negli ultimi 4 anni, tuttavia, il numero è sceso a 21,5 milioni del gennaio 1999. Questa categoria comprende:

---

<sup>4</sup> ACNUR, *I rifugiati nel mondo: la sfida della protezione*, Dipartimento per l'informazione e l'editoria – Presidenza Consiglio Ministri, 1993.

- **Rifugiati** (11,5 milioni): persone fuori dal loro paese di origine e riconosciute come rifugiati da parte dei governi che hanno sottoscritto le Convenzioni regionali o delle Nazioni Unite relative allo status legale dei rifugiati; oppure dell'Acnur secondo la definizione contenuta nello Statuto dell'Alto Commissariato;

- **Richiedenti asilo** (1,3 milioni): persone che hanno lasciato i loro paesi d'origine ed hanno richiesto il riconoscimento come rifugiati in altri paesi, e la cui situazione sta ancora aspettando una decisione da parte degli organi governativi appositi oppure da parte dell'Acnur. La maggior parte del gruppo degli sfollati vive nei paesi industrializzati in Europa o nel Nord America;

- **Rimpatriati** (1,9 milioni): persone che furono assistite dall'Acnur quando erano fuori dal loro paese d'origine e che continuano ad essere assistite per un periodo limitato dopo il loro rientro; l'Acnur assiste la loro reintegrazione e controlla la loro esistenza.

Le attività dell'agenzia nel paese d'origine aiutano ad effettuare un ritorno sostenibile;

- **Altri** (6,7 milioni): l'Acnur estende la protezione e l'assistenza ad alcuni gruppi che non erano compresi nel mandato originario dell'Agenzia, ma che il Segretario Generale delle Nazioni Unite o l'Assemblea Generale ha chiesto all'Acnur di assistere. Come i rifugiati, queste persone possono essere state costrette a lasciare le loro case perché la loro vita e/o libertà erano a rischio: ma diversamente dai rifugiati, non possono o non vogliono attraversare un confine internazionale.

Legalmente, essi sono soggetti alla sovranità del loro governo, anche se quel governo non può essere in grado o è poco propenso a proteggerli.

Tabella 4 - Persone che rientrano nelle competenze dell'Acnur, per categoria.

<b>Categoria</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Rifugiati	13.200.000	11.975.500	11.491.710
Richiedenti asilo	4.850.000	954.000	1.319.090
Rimpatriati	3.310.000	3.473.000	1.907.310
Altri	1.360.000	5.973.800	6.741.510
<b>Totale</b>	<b>22.720.000</b>	<b>22.376.300</b>	<b>21.459.620</b>

Fonte: Acnur - Sito internet: <http://www.unhcr.ch/>

## Conclusioni.

Le persecuzioni, le massicce violazioni dei diritti umani e i conflitti armati continuano a rappresentare una realtà quotidiana, l'esigenza di proteggere i rifugiati è particolarmente sentita, non solo da punto di vista prettamente umanitario, ma anche da un punto di vista economico in quanto, ricordiamolo, il rifugiato è prima di tutto una "ri-

sorsa economica" sulla quale gettare le basi della rinascita del paese afflitto da questa tragedia. I metodi tradizionali di protezione non sono più efficienti: devono essere integrati da misure più flessibili, più adatte per questo periodo di transizione e di sconvolgimento della situazione mondiale.

Si sente sempre più la necessità di inserire l'azione umanitaria nel più vasto contesto delle iniziative politiche ed economiche per la promozione della pace, dei diritti umani e ultimo, ma non meno importante, dello sviluppo.

Non esiste una ricetta standard per la soluzione dei problemi dei rifugiati: è evidente che le circostanze che provocano, tengono in vita e, alla fine, fanno cessare le guerre civili e i conflitti etnici sono estremamente svariate. Le strategie da adottare devono riflettere, quindi, tale varietà ed essere accuratamente adattate alla situazione. Devono, inoltre, basarsi su una rigorosa analisi delle circostanze che hanno portato alle violenze. In effetti lo scopo preminente del processo di ricostruzione deve essere di scongiurare il riprodursi della situazione che, in origine, aveva generato il conflitto. Sono quindi indispensabili previdenza e pianificazione tempestiva.

Infine, conseguenza logica di quanto precede, è che il consolidamento della pace richiede un'assistenza generosa e prolungata. Dato il carattere volutamente distruttivo delle guerre contemporanee, la ricostruzione postbellica è un'impresa dai costi enormi. Poiché i paesi che hanno fatto l'esperienza di lunghi periodi di combattimenti non sono in condizioni di finanziare essi stessi tale processo, e poiché gli investitori privati hanno scarso interesse al ripristino delle infrastrutture e alla rimessa in funzione dei servizi pubblici di base, sono i paesi più prosperi che devono accollarsi in gran parte l'onere. Le risorse per ricostruzione sono inoltre necessarie per un lungo periodo di tempo.

L'articolo 35 della Convenzione del 1951 invita gli Stati "a collaborare con l'Acnur...nell'esercizio delle sue funzioni". Se tale obbligo fosse rispettato l'Acnur non si troverebbe alle prese con i gravi dilemmi di questi ultimi anni.

Uno di questi dilemmi è dovuto al fatto che il fenomeno dell'esodo forzato è ormai divenuto ben più vasto e complesso di quanto non faccia pensare l'immagine tradizionale di un campo profughi. In effetti, i rifugiati in senso stretto costituiscono ormai poco più della metà delle persone protette e assistite dall'Acnur. Le altre appartengono a diverse categorie: popolazioni sfollate e altre vittime della guerra; richiedenti asilo ed anche i "rimpatriati": rifugiati e sfollati che hanno potuto far ritorno alle loro abitazioni, ma che tuttora necessitano di una certa assistenza da parte della comunità internazionale.

Se il fenomeno dei rifugiati e degli sfollati è oggi una delle preoccupazioni internazionali prioritarie, lo è non solo a motivo delle sue implicazioni umanitarie, ma anche a causa delle sue ripercussioni sulla pace, la sicurezza e la stabilità. La loro tutela è una responsabilità di tutti i paesi democratici, non un'opzione. Va quindi difesa con politiche decise unitariamente, basate su un'equa ripartizione tra tutti i paesi dei costi sociali ed economici che ciò comporta.

Le azioni prioritarie a livello mondiale, diverse da un paese all'altro e da una regione del globo all'altra, consistono quindi nell'emancipare le persone e le comunità, in modo che possano partecipare alle decisioni che si ripercuotono sulla loro vita, accrescere

progressivamente la loro forza e avere accesso a risorse che le rendano meno vulnerabili; promuovere delle forme di crescita economica mediante politiche atte a ripristinare la piena occupazione, accrescere la produttività agricola, ridurre le disuguaglianze e fornire a tutti l'istruzione e l'assistenza sanitaria; gestire il processo di mondializzazione più cautamente preoccupandosi maggiormente dell'equità, in modo da ridurre il divario sempre più marcato fra le società "vincenti" e quelle "perdenti"; favorire il sorgere di Stati forti e dotati della necessaria legittimità, che difendano gli interessi di tutti gli abitanti, promuovano la pacifica espressione delle esigenze della popolazione e si assumano effettivamente la responsabilità del benessere dei cittadini; fornire un particolare sostegno internazionale ai paesi più poveri, mediante l'alleggerimento del debito, il miglioramento quantitativo e qualitativo degli aiuti, nonché l'apertura dei mercati mondiali alle esportazioni agricole.

L'attuazione di tale ambizioso programma non sarà facile ed, anzi, sarà forse irrealizzabile, ma l'obiettivo ultimo dev'essere comunque quello di consentire a chiunque di vivere la propria condizione con dignità. Il costo di un'azione accelerata va raffrontato, di fatto, a quello dell'indugio e dell'inazione: il persistere del ristagno economico e del degrado ambientale; ulteriori conflitti sociali e instabilità politica; nuovi casi di esodo forzato di popolazione.