

IL SISTEMA DELLE NAZIONI UNITE

1. Introduzione

ISTITUZIONI O AGENZIE SPECIALIZZATE

2. L'ILO (International Labour Organization)

1. Missione
2. Storia
3. Struttura
4. Attività
5. Finanziamento

3. La FAO (Food and Agriculture Organization)

1. Missione
2. Storia
3. Struttura
4. Attività
5. Finanziamento

4. L'WHO (World Health Organization)

5. L'IFAD (International Fund for Agricultural Development)

6. L'UNIDO (United Nations Industrial Development Organization)

ORGANI AUSILIARI

7. L'UNICEF (United Nations International Emergency Fund For Children)

8. L'UNCTAD (United Nations Commission For Trade And Development)

9. L'UNDP (United Nations Development Programme)

10. L'UNEP (United Nations Environmental Programme)

11. Il WFP (World Food Programme)

12. L'UNHCR (United Nations High Commissioner For Refugees)

1. Introduzione

Il sistema delle Nazioni Unite è composto dagli organi principali dell'ONU, dagli istituti specializzati, da organizzazioni autonome, da programmi e da agenzie di coordinamento; il suo campo d'azione copre tutti gli aspetti della cooperazione internazionale.

Le istituzioni (o agenzie) specializzate sono organizzazioni intergovernative, ossia create da accordi tra stati, che hanno vocazione universale e competenza specializzata, indipendenti dall'ONU (alcune preesistevano alla sua fondazione), ma ad esso collegate per le finalità e coordinate tra loro mediante l'ECOSOC. Possono configurarsi come una sorta di amministrazioni decentrate indirette dell'ONU, pure restando delle unioni amministrative indipendenti, non subordinate all'organizzazione ma con essa soltanto collegate ai fini.

Sono membri di un istituto specializzato gli stati che hanno partecipato alla sua creazione, così come tutti gli stati membri dell'ONU per ammissione automatica su semplice

richiesta da parte loro. Gli stati non membri dell'ONU possono essere ammessi su decisione favorevole degli organi dell'istituto, secondo le modalità previste da ciascuno.

La Carta delle Nazioni Unite riconosce agli organi principali la facoltà di creare gli organi sussidiari che si dimostrano necessari alla realizzazione dei loro compiti; questi organi sussidiari sono di varia natura: comitati di esperti, istituti, organizzazioni inter-governative. Alcuni sono parte integrante delle Nazioni Unite, mentre altri si sono resi largamente autonomi.

ISTITUZIONI O AGENZIE SPECIALIZZATE



2. ILO (International Labour Organization - Organizzazione Internazionale del Lavoro)

MISSIONE

L'obiettivo dell'ILO è il miglioramento delle condizioni di lavoro, necessario per stabilire una pace universale e durevole, basata sulla giustizia sociale, attraverso accordi internazionali. Nel Preambolo alla sua Costituzione sono espressi i principi ed i metodi dell'organizzazione, tra cui: il lavoro non è una merce, il diritto di associazione per lavoratori e datori di lavoro, il pagamento ai lavoratori di un salario adeguato per mantenere uno standard di vita ragionevole a seconda del luogo e del tempo, la parità di salario per uomini e donne a parità di lavoro e l'obiettivo dell'abolizione del lavoro minorile.

2. STORIA

La fondazione dell'ILO costituisce, da un punto di vista storico, il frutto di una evoluzione delle idee sociali svoltasi durante tutto il XIX secolo e fino alla prima guerra mondiale. Le condizioni di vita e di lavoro del proletariato figlio della rivoluzione industriale, apparivano sempre più intollerabili; i riformatori europei erano tuttavia uniti dalla preoccupazione che l'introduzione di condizioni migliori avrebbe causato uno svantaggio competitivo rispetto ai concorrenti con standards più bassi. Per la prima volta, la soluzione venne trovata nel quadro di accordi internazionali, con "regole del gioco" condivise da tutti, in uno scenario di sempre maggiore interdipendenza tra i paesi dovuta alla crescita del commercio internazionale.

Tra i pionieri della legislazione internazionale sul lavoro vi sono ROBERT OWEN, e, in particolare, CHARLES FREDERICK HINDLEY, membro del parlamento inglese tra il 1835 e il 1857, che suggerì un trattato internazionale sull'orario di lavoro come mezzo per promuovere tale legislazione all'interno degli stati. JÉRÔME BLANQUI, economista liberale francese, nel 1838 scrisse sulla necessità di adottare simultaneamente una riforma internazionale sul lavoro da parte di tutte le nazioni industriali, in modo da evitare disastrose conseguenze sulla competitività internazionale. Importante fu il contributo

dell'industriale dell'Alsazia DANIEL LEGRAND, il quale, tra il 1838 e il 1845, tempestò i governi europei con memorandum sulla necessità di una legislazione internazionale sul lavoro: "Una legge internazionale sull'industria ha un immenso vantaggio rispetto alle leggi nazionali; può offrire benefici morali e materiali alla classe lavorativa senza pregiudicare gli industriali e senza il minimo shock sulla competizione internazionale".

Il primo a suggerire l'istituzione di una organizzazione internazionale sul lavoro fu il belga EDOUARD DUCPÉTIAUX, il quale considerava "la tirannia della concorrenza" l'argomento principale sollevato contro i progetti di riforma industriale, e per il quale occorreva un'unione delle nazioni.

Nel 1864 fu fondata a Londra la prima Associazione Internazionale dei Lavoratori, che adottò le idee di KARL MARX, il quale ne formulò il programma.

Nel 1890 si tenne a Berlino la Conferenza Internazionale sul Lavoro, che non portò risultati soddisfacenti per il desiderio di coprire un raggio troppo vasto di questioni.

Nel 1897 a Bruxelles vi fu una conferenza cui parteciparono professori, economisti e politici, con lo scopo di discutere sulla possibilità di una protezione internazionale del lavoro; fu costituito un comitato con l'obiettivo di istituire un'associazione internazionale per la protezione del lavoro. Nel 1900 furono adottati a Parigi gli statuti dell'Associazione Internazionale per la Legislazione sul Lavoro e nel 1901 l'assemblea costitutiva dell'Associazione fondò un Ufficio Internazionale del Lavoro a Basilea. Le prime due convenzioni adottate, nel 1905 e nel 1906, riguardavano rispettivamente la proibizione della produzione e della commercializzazione di fiammiferi contenenti fosforo bianco (i cui avvelenamenti erano una delle più gravi malattie del lavoro), e la proibizione del lavoro notturno per le donne; ma gli sforzi ulteriori vennero interrotti dallo scoppio della prima guerra mondiale.

Verso la conclusione di questa, vi furono numerosi tentativi finalizzati alla convocazione di una conferenza mondiale per il lavoro e all'inserimento di clausole sulla protezione del lavoro all'interno del trattato di pace. Sotto tali pressioni, la Conferenza di Pace istituì una commissione per la legislazione internazionale del lavoro, la quale adottò un testo che divenne la parte XIII del Trattato di Versailles del 1919, all'interno della quale fu istituita l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO; con tale trattato fu costituita anche la Società delle Nazioni). La sede fu fissata a Ginevra.

Come risulta dal Preambolo della Costituzione dell'ILO, tre sono i motivi fondamentali della sua nascita; 1) il primo, collegato a preoccupazioni umanitarie e di giustizia sociale, data l'esistenza di condizioni di lavoro che causavano stenti e privazioni ad un gran numero di persone; 2) il secondo, prudenziale: per evitare disordini e sollevazioni popolari che avrebbero potuto mettere in crisi la pace del mondo (timore comprensibile dato che si era nell'immediato dopoguerra e rivoluzione Bolscevica); 3) il terzo, riguardante la necessità di eliminare esternalità transfrontaliere negative generate da quei paesi che non osservavano condizioni di lavoro umane, dati gli effetti sui costi di produzione; nel Preambolo si riconosce, infatti, che "il fallimento di una nazione di adottare condizioni di lavoro umane è un ostacolo nel cammino delle altre nazioni che desiderano migliorare le condizioni di lavoro al loro interno".

Nel 1944 la ventiseiesima Conferenza Internazionale del Lavoro, riunita a Filadelfia, adottò una Dichiarazione che venne annessa alla Costituzione e che riaffermava e ampliava gli obiettivi dell'organizzazione.

Con la nascita delle Nazioni Unite, l'ILO ne costituisce la prima agenzia specializzata.

3. STRUTTURA

Come organizzazione, la peculiarità dell'ILO è la sua struttura tripartita, ossia i suoi organi sono composti dai rappresentanti dei governi, degli imprenditori e dei lavoratori.

L'organo supremo è la Conferenza Internazionale del Lavoro che si riunisce almeno una volta l'anno, a giugno; tutti gli stati membri mandano quattro delegati, due in rappresentanza del governo e due in rappresentanza rispettivamente degli imprenditori e dei lavoratori, assistiti da consiglieri e vicedelegati (articolo 3 della Costituzione dell'ILO); i delegati hanno piena libertà di voto e di espressione.

La Conferenza ha un ruolo molto importante: essa stabilisce e adotta gli standards di lavoro internazionali, contenuti in Convenzioni e Raccomandazioni; è un forum dove sono discusse le questioni del lavoro di rilevanza mondiale; elegge il Consiglio di amministrazione e adotta il bilancio dell'organizzazione.

Il Consiglio di amministrazione (Governing Body) è l'organo esecutivo. È composto da 56 membri: 28 delegati governativi, 14 delegati imprenditoriali e 14 delegati dei lavoratori; i dieci stati più importanti dal punto di vista industriale sono membri governativi permanenti, mentre gli altri membri governativi sono eletti ogni tre anni dalla Conferenza, tenendo conto della distribuzione geografica (art.7). Spetta ai datori di lavoro ed ai lavoratori eleggere i propri delegati.

Si incontra tre volte l'anno a Ginevra e prende decisioni su tutte le questioni relative alla politica e ai programmi di azione; elabora il bilancio che viene poi trasmesso alla Conferenza Internazionale per l'adozione; elegge il Direttore Generale.

L'Ufficio Internazionale del Lavoro è il segretariato permanente dell'ILO ed è guidato dal Direttore Generale, eletto dal Consiglio di amministrazione, responsabile della condotta efficiente dell'Ufficio (art.8).

L'Ufficio svolge funzioni di centro di ricerca, casa editrice e quartiere generale delle attività pratiche di assistenza e aiuto (art.10). Il suo personale, scelto dal Direttore Generale, dovrebbe essere possibilmente composto da persone di differenti nazionalità, dato il carattere internazionale dell'organizzazione e delle relative responsabilità (art.9): al momento vi sono circa 1900 funzionari di 110 nazionalità operanti al quartiere generale di Ginevra e nei 40 uffici settoriali. In aggiunta, vi sono circa 600 esperti che intraprendono missioni in tutte le regioni del mondo per la realizzazione dei programmi di cooperazione tecnica.

4. ATTIVITÀ

L'attività dell'ILO può essere suddivisa in normativa, e di cooperazione e assistenza tecnica.

1. L'attività normativa consiste nella elaborazione di standards di lavoro internazionali, ossia di norme che regolano le condizioni di lavoro e le relazioni industriali, sotto forma di Convenzioni o Raccomandazioni.

Le Convenzioni dell'ILO sono la fonte principale degli standards di lavoro internazionali; esse abbracciano praticamente tutte le questioni relative al lavoro e sono obbligatorie solo per gli stati che le ratificano.

Le Raccomandazioni, invece, non sono soggette a ratifica; esse sono generalmente adottate contemporaneamente alle Convenzioni e trattano le stesse materie, che completano in modo più dettagliato.

Finora sono state stipulate più di 180 Convenzioni e più di 160 Raccomandazioni.

L'ILO classifica le sue Convenzioni per materia in 13 categorie; la prima è denominata "Diritti Umani Fondamentali" e comprende le Convenzioni sulla libertà di associazione (n. 87) e sul diritto di organizzazione e contrattazione collettiva (n. 98), sulla proibizione del lavoro forzato (n. 29 e 105), sull'uguaglianza di opportunità e trattamento, ossia sulla non discriminazione (n. 111) e sull'uguale remunerazione per lavoro di uguale valore tra uomini e donne (n. 100). Non include la convenzione sull'età minima di ammissione al lavoro (n. 138), anche se i principi incorporati nelle citate Convenzioni si applicano anche al lavoro minorile; sebbene se l'ILO non faccia una gerarchia, si ritiene che queste convenzioni siano di primo livello, poiché contengono principi e norme minime che devono essere rispettati da tutti e poiché la loro implementazione non dipende da nessun'altra Convenzione: gli standards contenuti in tali Convenzioni sono per questo chiamati "core labour standards", ossia standards di lavoro base, spettanti a tutti i lavoratori indistintamente e indipendentemente dalle condizioni economiche del loro paese ed in quanto diritti umani.

Quando fu fondata l'ILO, l'attenzione era rivolta ai paesi industrializzati dell'Europa, che si trovavano ad uno stadio di sviluppo relativamente simile, mentre solo pochi paesi in via di sviluppo erano indipendenti o attivi partecipanti nella comunità internazionale. Le prime Convenzioni dell'ILO contenevano delle eccezioni per stati ad un diverso grado di sviluppo economico, in particolare l'India e il Giappone; successivamente furono introdotte delle "clausole di flessibilità", in modo da tener conto di tali diversi stadi. Nel preparare le Convenzioni contenenti standards tecnici e dettagliati, l'ILO ha maturato la consapevolezza della necessità di considerare le differenze nello sviluppo, ma ha, allo stesso tempo, sottolineato che esse non giustificano la violazione di diritti umani fondamentali. Se le prime Convenzioni dell'ILO erano rivolte principalmente alle condizioni di lavoro e non ai diritti umani, dopo la fondazione delle Nazioni Unite essi divennero un tema internazionale importante e nel dopoguerra l'ILO adottò Convenzioni sui diritti umani fondamentali sopraccitati.

Un aspetto importante del sistema dell'ILO è la volontarietà: gli stati membri hanno il diritto di decidere, attraverso i propri processi costituzionali, se ratificare o no le Convenzioni; con la ratifica, essi accettano liberamente le obbligazioni derivanti, che hanno la legale responsabilità di attuare; L'ILO prevede un sistema di supervisione al fine di assicurare l'applicazione delle Convenzioni.

Vi è il sistema di supervisione regolare, basato su dei rapporti che devono esser periodicamente compilati da parte dei governi di quei paesi che hanno ratificato le Convenzioni, al fine di garantirne la conformità (articoli 22-25).

Esiste poi la procedura basata su denunce, che sono di due tipi. In base alla prima, qualsiasi organizzazione di imprenditori o lavoratori può presentare reclami [representations] sulla presunta non osservanza da parte di un governo di un paese di una Convenzione che ha ratificato (articolo 24); tali reclami sono esaminati da uno speciale comitato, designato dal Consiglio di amministrazione, che può chiedere informazioni ai governi interessati.

L'altra procedura è illustrata dall'articolo 26, ed è basata su denunce da parte di un paese che ha ratificato una particolare Convenzione contro un altro paese che l'ha ratificata, nel caso in cui il primo non è soddisfatto dell'osservanza dell'altro paese; le denunce sono esaminate da una Commissione di Inchiesta indipendente, nominata da Consiglio di amministrazione, che può fare raccomandazioni; il governo denunciato deve informare l'ILO se accetta o meno tali raccomandazioni o se portare la questione alla Corte di Giustizia Internazionale, la cui decisione è definitiva (articoli 26-34).

Nel 1951 è stata stabilita una speciale procedura sulla libertà di associazione: uno speciale organo tripartito, il Comitato sulla Libertà di Associazione, esamina le denunce su presunte violazioni di tale principio, indipendentemente dal fatto che i paesi interessati hanno ratificato o meno le relative Convenzioni (la 87 e la 98): la base legale sta nella Costituzione dell'ILO e nella Dichiarazione di Filadelfia, le quali menzionano la libertà di associazione come uno dei principi costitutivi dell'ILO, che gli stati membri sono obbligati a rispettare in virtù della loro partecipazione all'organizzazione.

Anche gli stati membri che non hanno ratificato Convenzioni devono mandare dei rapporti ad intervalli appropriati, come richiesto dal Consiglio di Amministrazione, sulla posizione della legge e delle pratiche con riferimento alla materia trattata nella Convenzione, mostrando il grado in cui ha dato, o è stato proposto di dare, effetto a qualche articolo della Convenzione, da parte della legislazione, di azioni amministrative, di accordi collettivi o in altro modo, e spiegando le difficoltà che impediscono o ritardano la ratifica della Convenzione (articolo 19, paragrafo 5(e)).

In nessuno dei sistemi esposti sono previste sanzioni; in sede di costituzione dell'ILO fu immaginata la possibilità di sanzioni nel caso di violazioni degli standards. Tale proposta non venne accolta e l'organizzazione, da allora, decise di puntare su pressione morale e su azioni ritenute sagge e opportune per assicurare la conformità alle Convenzioni (articolo 33 della Costituzione).

2. La cooperazione ed assistenza tecnica costituisce il secondo tipo di attività, che viene realizzata attraverso la redazione di politiche e programmi; l'obiettivo è di migliorare le condizioni di vita e di lavoro, accrescere le possibilità di occupazione e garantire il rispetto dei diritti umani fondamentali.

I programmi sono preparati dalla Conferenza Internazionale del Lavoro, dal Consiglio di Amministrazione e nell'ambito di meetings regionali e settoriali. Tali programmi hanno una portata tecnica, regionale o di supporto.

I programmi tecnici si concentrano su questioni quali:

1. la formazione professionale, nonché il perfezionamento dei dirigenti; la valorizzazione delle risorse umane è di fondamentale nei paesi in via di sviluppo, dove vi è sovrabbondanza di manodopera e mancanza di lavoratori qualificati;
 2. lo sviluppo delle imprese, tra cui le multinazionali, e delle cooperative;
 3. l'uguaglianza per le donne;
 4. le relazioni industriali, l'educazione operaia, gli standards di lavoro internazionali e i diritti umani;
 5. l'amministrazione e le statistiche sul lavoro;
 6. la sicurezza sociale, le strategie per combattere l'esclusione e la povertà e lo sviluppo delle istituzioni sociali;
 7. l'ambiente e le condizioni di lavoro, in cui rientrano il programmi per l'eliminazione del lavoro minorile (IPEC), la sicurezza e la salute occupazionali.

Vi sono poi programmi regionali, per l'Africa, per gli Stati Arabi, per l'Europa, per le Americhe, per l'Asia ed il Pacifico.

L'ILO prevede, infine, programmi di supporto e di servizi, tra cui un tribunale amministrativo, servizi per la programmazione e al management, una biblioteca centrale e un centro di documentazione, informazioni e pubblicazioni.

L'ILO mantiene continui rapporti con le altre istituzioni delle Nazioni Unite, soprattutto per quanto riguarda lo sviluppo economico, per cui le questioni del lavoro sono di fondamentale importanza.

5. FINANZIAMENTO

Secondo quanto stabilito dall'articolo 13 della Costituzione, l'ILO è finanziato fondamentalmente dai contributi degli stati membri. Spetta al Consiglio di amministrazione la redazione del bilancio, e alla Conferenza Internazionale del Lavoro l'approvazione; il Direttore Generale è responsabile di fronte al Consiglio di Amministrazione per l'uso corretto dei fondi dell'organizzazione.

L'ILO può fare accordi per ottenere finanziamenti da altri organismi internazionali.



3. La FAO (Food and Agriculture Organization - Organizzazione per l'Agricoltura e l'Alimentazione)

MISSIONE

Come espresso nel Preambolo alla Costituzione della FAO, gli obiettivi di questa organizzazione sono l'innalzamento dei livelli di nutrizione e degli standards di vita delle persone, tra cui, in particolar modo, delle popolazioni rurali, il miglioramento dell'efficienza della produzione e della distribuzione del cibo e dei prodotti agricoli. Il fine ultimo è contribuire ad una economia mondiale in espansione e assicurare all'umanità la libertà dalla fame.

2. STORIA

La FAO, nata nel 1945, ha un antecedente storico: l'Istituto Internazionale di Agricoltura (IIA); le radici lontane di questo istituto sono costituite dai tentativi degli agrari europei di reagire alle gravi conseguenze della crisi agraria, sviluppatasi negli ultimi decenni del 1800, nonché alla presunta emarginazione derivante dal diffondersi dell'industrializzazione. Anche tra gli agrari americani si diffuse una forte tendenza organizzativa, allo scopo di reagire allo strapotere di banche, società commerciali, compagnie ferroviarie e assicurazioni, accusate di monopolizzare la commercializzazione dei prodotti agricoli ed i conseguenti guadagni.

Tali preoccupazioni erano condivise da DAVID LUBIN, facoltoso imprenditore agricolo americano, il quale voleva creare un organismo che raccogliesse e diffondesse tempestive informazioni sulle condizioni dei mercati, per avere maggiore trasparenza. Le sue idee non trovarono favorevole accoglienza né negli Stati Uniti, né in Europa, ad eccezione del re Vittorio Emanuele III. In Italia iniziarono, quindi, i lavori preparatori per arrivare ad una conferenza internazionale che avrebbe dovuto dare vita all'Istituto. Tale conferenza si tenne nel 1905 e definì gli scopi del nuovo organo: raccolta, studio, diffusione delle informazioni e delle statistiche agricole, della manodopera rurale, sulle malattie delle piante e sulla cooperazione, sul credito e assicurazioni.

Lo svolgimento dei propri compiti era ostacolato e rallentato dalle contrapposizioni tra gli organi e tra i paesi. Inoltre, gli ambienti agrari internazionali volevano creare un organismo internazionale da loro gestito, collegato alla Società delle Nazioni ed alternativo all'IIA.

Durante l'era fascista, vi furono molti sforzi per dare maggior peso e prestigio all'IIA, e si cercò di collegarlo alla Società delle Nazioni, ponendo l'Istituto sullo stesso piano dell'ILO. Nel 1928 fu firmato un accordo provvisorio tra le due istituzioni, e successivamente, nel 1932, si giunse ad un accordo organico: l'IIA veniva riconosciuto come organo consultivo della SdN per l'agricoltura.

Il protezionismo e l'autarchia, prevalenti negli anni '30, non facilitarono il compito dell'IIA, che cercava un posto di rilievo nelle relazioni economiche internazionali; l'Istituto si concentrò, quindi, sul potenziamento delle sue attività tradizionali: pubblicò numerosi studi e raccolte e sviluppò il lavoro di analisi.

Intanto, poiché emersero problemi e squilibri alimentari tra i paesi, i nutrizionisti americano proposero di pianificazione specializzazione colturale tra paesi.

Con la seconda guerra mondiale, l'Istituto si ripiegò su se stesso e si identificò sempre più con l'Italia e la Germania.

Durante il conflitto, alcuni dei maggiori esperti del problema alimentare si ritrovarono negli Stati Uniti ed elaborarono un piano mondiale per l'alimentazione (Memorandum McDougall), che prevedeva anche la nascita di un organismo delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, avente compiti in parte coincidenti con quelli dell'IIA. Tali alfieri della questione alimentare riuscirono a convincere il presidente ROOSEVELT dell'importanza dei problemi alimentari, soprattutto per i paesi in guerra, e quest'ultimo indisse una *Conferenza delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura*, che si tenne a *Hot Springs*, Virginia, tra il maggio e il giugno 1943, alla quale non fu invitato l'IIA, ormai identificato con i paesi dell'Asse. I partecipanti concordarono sull'esigenza di un'azione internazionale volta a favorire l'aumento della produzione agricola mondiale, la diffusione delle conoscenze tecniche, il miglioramento dei consumi e la creazione di una organizzazione internazionale con il compito di elaborare la costituzione di una Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura.

Il 16 ottobre 1945 si aprì la *Conferenza a Quebec* destinata a dar vita alla FAO e a segnare la fine dell'IIA: si volle sopprimere l'Istituto, provvedere al trasferimento del suo archivio e della sua biblioteca alla FAO, per evitare una "indesiderabile duplicazione di lavoro delle organizzazioni internazionali negli stessi campi". Alla FAO furono, infatti, affidati i compiti di 1) raccolta, diffusione e analisi delle informazioni su nutrizione, agricoltura e alimentazione; 2) raccomandare azioni nazionali ed internazionali in tali settori; 3) assistenza tecnica agli stati membri.

L'Italia negoziò il proprio consenso alla liquidazione dell'IIA in cambio dello stabilimento a Roma (già sede dell'Istituto) della sede della FAO, che fu accordata nel novembre 1949 dalla quinta conferenza generale della FAO.

3. STRUTTURA

Tre sono gli organi principali della FAO.

La Conferenza è l'organo supremo dell'organizzazione, composto da tutti gli stati membri (rappresentati da un delegato) all'interno della quale hanno eguale voce in capitolo.

Si riunisce in sessioni regolari ogni due anni; le funzioni principali sono:

1. esaminare la situazione agro - alimentare e l'operato dell'organizzazione;
2. determinare le politiche dell'organizzazione,
3. approvare il bilancio;
4. fare raccomandazioni ai membri e ad organizzazioni internazionali su questione rientrante nel campo della FAO, ossia relative all'agricoltura e all'alimentazione.

Essa elegge il Consiglio e per questa elezione i membri sono divisi in sette regioni, ciascuna con un numero fisso di seggi. Elege, inoltre, il Direttore Generale della Segreteria ed il Presidente Indipendente del Consiglio.

Il Consiglio è composto da 49 stati membri, eletti dalla Conferenza per tre anni; ciascuno nomina un proprio rappresentante e ha diritto ad un voto.

È l'organo esecutivo della Conferenza, ossia opera, esercitandone i poteri delegati, per suo conto tra una sessione e l'altra di questa; si riunisce almeno una volta l'anno sotto la guida di un Presidente Indipendente.

Nell'esercitare le sue funzioni il Consiglio è assistito da alcuni Comitati: il Comitato di Programma, il Comitato Finanze, il Comitato sugli Affari Legali e Costituzionali, che sono eletti dal Consiglio; il Comitato dei problemi dei prodotti, il Comitato della Pesca, il Comitato delle Foreste, il Comitato sull'Agricoltura e il Comitato sulla Sicurezza Alimentare Mondiale non sono eletti, ma aperti a tutti i membri. Essi mandano rapporti al Consiglio e sono regolamentati dalla norme stabilite dalla Conferenza.

Il Segretariato è guidato dal Direttore Generale ed è composto da funzionari ed addetti che operano presso la sede di Roma; negli ultimi anni è stata perseguita una politica di decentramento con la creazione di numerosi uffici di rappresentanza nei diversi paesi, in modo che molte questioni siano trattate a livello regionale ed interregionale.

Il Segretariato è diviso in Dipartimenti, a loro volta composti da Divisioni; gli otto Dipartimenti sono: Agricoltura, Pesca, Sviluppo Sostenibile, Amministrazione e Finanze, Affari Generali ed Informazioni, Foreste, Cooperazione Tecnica, Politica Economica e Sociale.

4. ATTIVITÀ

L'organizzazione lavora per alleviare la povertà, la fame promuovendo lo sviluppo agricolo, il miglioramento della nutrizione e il perseguimento della sicurezza alimentare, ossia l'accesso a tutte le persone in ogni tempo del cibo necessario per una vita attiva e salutare.

La FAO è un'agenzia tecnica, ossia esegue progetti che sono finanziati da altre istituzioni (internazionali o governi nazionali); non si occupa della realizzazione di infrastrutture, ma di progetti di assistenza tecnica, dirette ai paesi in via di sviluppo, tramite programmi sul terreno.

Le attività principali della FAO sono raggruppabili in quattro categorie: assistenza allo sviluppo, servizi informativi e di supporto, consulenza ai governi, forum neutrale per la cooperazione internazionale.

1. Assistenza allo sviluppo. Secondo la FAO, attraverso lo sviluppo rurale e dell'agricoltura è possibile costruire le basi per il miglioramento della nutrizione, della sicurezza alimentare e degli standards di vita, che sono degli obiettivi costituzionali della FAO, nonché creare occupazione e reddito. A tal fine, l'organizzazione dà aiuto pratico attraverso progetti di assistenza tecnica, con un approccio integrato, ossia tenendo presente gli aspetti sociali, economici, ambientali e di sviluppo. Tali progetti sono orientati al miglioramento della produttività, alla crescita della partecipazione della popolazione tramite un approccio cooperativo.

Le priorità settoriali sono costituite dalle risorse naturali, dallo sviluppo delle colture agricole, dallo sviluppo rurale, dalle attività forestali e della pesca, e dalla produzione animale.

Tre sono i sistemi che possono essere seguiti dall'organizzazione: 1) implementazione di un proprio programma, 2) attuazione di un programma per conto di altre agenzie o di donatori internazionali, 3) assistenza manageriale e consulenza a progetti nazionali. Il Centro di Investimenti della FAO assiste i paesi in via di sviluppo nella formulazione di progetti di investimento per lo sviluppo agricolo e rurale.

Nel 1976 la FAO ha lanciato il Programma di Cooperazione Tecnica (TCP); i progetti TCP sono di piccola scala e sono orientati verso azioni rapide volte a rispondere alle richieste di assistenza speciale formulate dai singoli paesi per interventi di emergenza, di addestramento, di preparazione di progetti di investimento e per la fornitura di pareri specializzati.

Attraverso il TCDC (Technical Cooperation between Developing Countries), il programma di cooperazione tecnica tra PVS, l'organizzazione identifica le opportunità per i paesi di condividere e scambiare le proprie risorse tecniche e legali.

La FAO ha lanciato, nell'ambito dello Speciale Programma per la Sicurezza Alimentare (SPFS), e in relazione con il TCDC, all'inizio del 1997 lo Schema di Cooperazione Sud - Sud per il rafforzamento della cooperazione tra i PVS a diversi stadi di sviluppo e per far sì che i paesi possano beneficiare dell'esperienza dei paesi in via di sviluppo più avanzati; un numero considerevole di esperti per due o tre anni lavora alla realizzazione dei programmi nei paesi, direttamente a contatto con gli agricoltori e le comunità rurali.

2. Consulenza ai governi. La FAO lavora con i governi per promuovere lo sviluppo agricolo e rurale, dato che l'agricoltura per i paesi in via di sviluppo costituisce uno dei fondamenti dello sviluppo nazionale, fornisce cibo e reddito alla popolazione ed è una fonte importante di valuta estera. Sostiene, inoltre, la cooperazione internazionale su questioni come gli standards alimentari, il commercio equo, la gestione ambientale e la conservazione delle specie.

Attraverso reti di informazioni e il proprio staff tecnico, la FAO fornisce consulenza indipendente e assiste i paesi membri nella formulazione o riformulazione di politiche e strategie finalizzate alla creazione di un ambiente economico favorevole per la sicurezza alimentare e lo sviluppo agricolo e rurale, sulle questioni amministrative e legali relative allo sviluppo. Offre anche formazione affinché i paesi membri sviluppino una propria capacità nel settore e nella formulazione delle politiche.

La FAO ha Rappresentati in più di 100 paesi in via di sviluppo e organizza missioni, spesso in coordinamento con altre agenzie, per la valutazione di progetti, risorse e strategie e offre assistenza nel caso di emergenze.

3. Servizi informativi e di supporto. Le conoscenze tecniche e scientifiche sono strumenti fondamentali per lo sviluppo; la FAO promuove a tal fine il trasferimento diretto di conoscenze e tecnologie attraverso progetti settoriali. Offre una serie di servizi informativi e di supporto, tra cui database su argomenti come i mercati agricoli, della pesca, le statistiche commerciali e di produzione e sulle ricerche agricole in corso.

Gestisce il Geographic Information System, che fornisce dati sui terreni, sulle vegetazioni e sui diversi aspetti dell'uso della terra, e il Global Information and Early Warning System, che, attraverso l'uso di satelliti, consente di monitorare le condizioni della produzione e di segnalare eventuali minacce e problemi. Le informazioni sono messe a disposizione tramite pubblicazioni, video e per via telematica.

4. Un forum neutrale per la cooperazione internazionale. In relazione agli obiettivi di sviluppo regionale e globale, la FAO contribuisce alla cooperazione internazionale agendo da forum neutrale per lo scambio di risorse, informazioni e per la predisposizione di strategie coordinate.

Attraverso la partecipazione alla Conferenza, gli stati membri partecipano al dibattito e alla formulazione della politiche sui temi agricoli e di cibo più importanti.

La FAO organizza conferenze internazionali su aree di particolare interesse, come la World Food Conference, e tiene regolari incontri tecnici sulle questioni di sua competenza.

5. FINANZIAMENTO

Per quanto riguarda il finanziamento, i lavori della FAO sono divisi in due categorie.

Il Programma Regolare copre le attività interne, tra cui il mantenimento di un staff altamente qualificato che svolge le attività di consulenza, di programmazione e assistenza allo sviluppo, copre le spese della sede di Roma e degli uffici decentralizzati e finanzia il TCP. Il Programma Regolare è finanziato dai paesi membri, che contribuiscono secondo il livello stabilito dalla Conferenza.

Il Programma per le attività sul Terreno realizza le strategie di sviluppo della FAO e fornisce assistenza ai governi ed alle comunità rurali. I progetti sono spesso intrapresi in cooperazione con governi nazionali o con altre agenzie. Più del 60% di questo programma è finanziato da Fondi Fiduciari (Trust Funds) nazionali, il 22% dal UNDP, mentre la FAO contribuisce per circa il 16%, attingendo tali risorse dal budget del Programma Regolare, attraverso il Technical Cooperation Programme (TPC).



4. L'WHO (World Health Organization - Organizzazione Mondiale della Sanità)

L'Organizzazione Mondiale della Sanità fu istituita nel 1946 con l'obiettivo di far raggiungere a tutte le persone il più alto livello possibile di salute; la salute, come definita dalla Costituzione dell'OMS, è uno stato di completo benessere fisico, mentale, psicologico e sociale, e non la mera assenza di malattie di infermità.

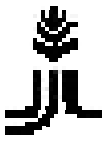
Al fine di realizzare questo obiettivo, l'Organizzazione svolge una serie di funzioni:

1. funge da autorità che dirige e coordina i lavori internazionali in materia di salute;
2. promuove la cooperazione tecnica e il trasferimento di tecnologie; fornisce assistenza tecnica e, in casi di emergenza, gli aiuti necessari, su richiesta o accettazione dei governi;
3. assiste i governi, su loro richiesta, nel miglioramento dei servizi sanitari;
4. promuove la prevenzione ed il controllo delle malattie;
5. promuove, se necessario in cooperazione con altre agenzie specializzate, il miglioramento delle condizioni nutritive, abitative, sanitarie, ricreative, economiche e lavorative e di igiene ambientale;
6. promuove e coordina le ricerche mediche e sui servizi sanitari, nonché avanzati standards di insegnamento e training nelle professioni mediche e correlate;
7. stabilisce e stimola l'istituzione di standards internazionali per prodotti biologici, farmaceutici e la standardizzazione delle procedure diagnostiche;
8. propone convenzioni, accordi, regolamentazioni e fa raccomandazioni nelle materie di sua competenza.

Sconfitte malattie del passato, come il vaiolo, l'OMS sta concentrando gli sforzi attuali sulle malattie trasmesse per via sessuale, sulla tubercolosi, su febbri virali, sulle malattie cardiovascolari, circolatorie e sul cancro.

L'OMS ha lanciato il programma "Salute per tutti - verso il ventunesimo secolo": esso punta a creare le condizioni per cui le persone godano, in quanto diritto umano fondamentale, dell'opportunità di raggiungere e mantenere il più alto livello ottenibile di salute.

L'organizzazione mantiene strette relazioni con agenzie bilaterali, intergovernative e con ONG.



5. L'IFAD (International Fund for Agricultural Development - Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo)

Il Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo fu istituito nel 1977, con sede a Roma, come una istituzione finanziaria internazionale; esso costituisce uno dei principali risultati della World Food Conference del 1974, convocata in risposta alla crisi agricola e di cibo dei primi anni '70.

Con tale conferenza si riconobbe che le cause dell'insicurezza alimentare e delle carestie non erano tanto da cercare nelle mancanze nella produzione di cibo, ma in problemi strutturali legati alla povertà e al fatto che la maggioranza della popolazione povera del mondo in via di sviluppo era concentrata in aree rurali.

Al contrario di altre istituzioni finanziarie internazionali, che hanno una vasta gamma di obiettivi, l'IFAD ha uno specifico mandato: combattere la fame e la povertà rurale nei paesi in via di sviluppo. Nell'adempiere al suo mandato, il fondo, come obiettivo principale, fornisce fondi diretti e mobilita risorse addizionali per programmi di avanzamento economico delle zone rurali, principalmente attraverso il miglioramento della produttività delle attività agricole.

I gruppi su cui si concentra pertanto l'attenzione dell'IFAD sono i più poveri del mondo: piccoli agricoltori, pastori nomadi, indigeni, contadini senza terra delle zone rurali, pescatori artigiani e, in ogni gruppo, donne povere di zone rurali.

In linea con l'obiettivo del fondo di alleviare la povertà nelle zone rurali dei PVS, la gran parte delle sue risorse è messa a disposizione dei paesi a basso reddito a condizioni altamente vantaggiose: i prestiti sono ripagabili in 40 anni, con un periodo di grazia di 10 anni, 0.75% annuo per servizio.



6. L'UNIDO (United Nations Industrial Development Organization - Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale)

L'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale è stata creata nel 1967 allo scopo di coordinare le attività ed i programmi atti a sviluppare le condizioni di base per gli interventi di industrializzazione nei paesi in via di sviluppo e nelle economie in transizione. Ha sede a Vienna.

Essa fornisce a tali paesi soluzioni specifiche offrendo un pacchetto di servizi integrati riguardanti tre aspetti considerati essenziali e chiamati, nella dicitura inglese, **'le tre E'**: sound **E**nvironment, competitive **E**conomy, productive **E**mployment, ossia:

1. *ambiente sano*, che implica la predisposizione di politiche ambientali, l'applicazione delle Convenzioni internazionali sul clima, l'introduzione di energie pulite, il risparmio energetico, il controllo dell'inquinamento;
2. *economia competitiva*, che prevede la formulazione e l'implementazione di specifiche politiche industriali, la creazione di reti statistiche e di informazioni, il continuo miglioramento del management, promozione di investimenti e tecnologie;
3. *occupazione produttiva*, che prevede lo sviluppo delle piccole medie imprese, dell'imprenditoria femminile, lo sviluppo delle capacità imprenditoriali.

Al fine di raggiungere tali obiettivi, l'UNIDO pone in essere:

- a) attività operative, ossia assistenza diretta ai paesi, direttamente sul luogo, nella realizzazione di programmi e progetti;
- b) attività di supporto a quelle operative, svolte principalmente presso la sede di Vienna e consistono in incontri di esperti, studi ed analisi;
- c) attività di coordinamento, ossia collaborando con altre organizzazioni internazionali e di categoria e coordinando gli aiuti ed i progetti;
- d) attività promozionali, finalizzate ad incoraggiare i contatti tra i partners potenziali e ad identificare nuovi approcci allo sviluppo industriale.

ORGANI AUSILIARI



7. L'UNICEF (United Nations International Children Emergency Found - Fondo Internazionale delle Nazioni Unite di Emergenza per l'Infanzia)

L'UNICEF ha il mandato delle Nazioni Unite per sostenere la protezione dei diritti dell'infanzia, il soddisfacimento dei loro bisogni primari e per espandere le opportunità di realizzare il loro pieno potenziale.

Fu istituito dall'Assemblea Generale nel 1946, con sede a New York, con lo scopo di prestare soccorso all'infanzia nei paesi vittime della guerra, nell'ambito del disegno di ricostruzione economica e sociale dei paesi devastati dalla seconda guerra mondiale avviato dall'ONU. Gli aiuti del fondo furono concentrati in tre tipi di programmi: prestazioni di servizi sanitari, campagne sanitarie di massa e programmi alimentari a lungo termine.

È guidato dalla Dichiarazione sui diritti del bambino del 1959, la quale proclamava, tra gli altri, il diritto del bambino alla protezione materna, alla salute, ad una alimentazione appropriata.

Nel 1989 l'Assemblea delle Nazioni Unite ha approvato la Convenzione sui diritti dell'Infanzia nella quale si stabilisce che l'UNICEF è parte in causa per garantire il rispetto dei diritti dei bambini di tutto il mondo. Tale Convenzione considera interdipendenti ed indivisibili tutti i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali dei bambini e rappresenta il trattato sui diritti umani più ampiamente ratificato della storia.

L'UNICEF mobilita volontà politica e risorse materiali per aiutare i paesi, soprattutto quelli in via di sviluppo, a formare appropriate politiche e servizi per l'infanzia e le famiglie.

Garantisce speciale protezione per i bambini più svantaggiati: vittime di guerra, di disastri, di estrema povertà, per tutte le forme di violenza e sfruttamento, e in casi di invalidità; per ogni attività, le priorità sono date ai bambini ed ai paesi più bisognosi.

L'UNICEF promuove anche l'uguaglianza dei diritti delle donne e delle fanciulle e la loro piena partecipazione allo sviluppo politico, sociale ed economico delle loro comunità.

Altri campi di intervento sono la fornitura di acqua e servizi igienici, l'educazione scolastica ed extrascolastica, i servizi sanitari per le madri ed i bambini, le campagne per le vaccinazioni e l'allattamento al seno e i programmi di alimentazione infantile.

L'UNICEF agisce in collaborazione e sforzo comune con altre agenzie delle Nazioni Unite, tra cui l'UNESCO, la FAO, l'OMS.



8. L'UNCTAD (United Nations Commission For Trade And Development - Commissione delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo)

Istituito nel 1964, con sede a Ginevra, come organo intergovernativo permanente, l'UNCTAD è il principale organo dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nei settori del commercio e dello

sviluppo.

I principali obiettivi sono:

1. massimizzare il commercio, gli investimenti e le opportunità di sviluppo dei paesi in via di sviluppo,
2. aiutare tali paesi ad affrontare le sfide derivanti dalla globalizzazione e aiutarli nell'integrazione nell'economia mondiale su una base equa.

Tali obiettivi sono perseguiti attraverso ricerche ed analisi delle politiche, cooperazione tecnica, deliberazioni intergovernative, e tramite l'interazione con la società civile ed il mondo degli affari. In particolare, i settori di attività dell'UNCTAD sono:

1. globalizzazione e strategie di sviluppo: l'UNCTAD esamina i trend dell'economia globale, le politiche macroeconomiche, con un'attenzione particolare agli avvenimenti dei PVS, studia le questioni legate ai flussi finanziari e al debito;
2. commercio internazionale di prodotti, merci e servizi: analizza l'impatto degli accordi commerciali sui PVS, sul loro sviluppo e li aiuta a rispondere alle opportunità derivanti, promuove la diversificazione delle esportazioni e assiste i paesi nella gestione dei rischi commerciali e nella redazione di politiche e leggi, promuove l'integrazione tra commercio, ambiente e sviluppo;
3. investimenti, tecnologia e sviluppo delle imprese: esamina i flussi di investimenti diretti esteri e le interrelazioni di questi con il commercio, lo sviluppo e l'ambiente, analizza e formula politiche per il sostegno delle imprese e per i flussi di tecnologie;
4. infrastrutture e servizi per lo sviluppo ed il commercio: aiuta i PVS e le economie in transizione a migliorare l'efficienza dei servizi al commercio attraverso programmi di cooperazione tecnica, contribuisce allo sviluppo di nuovi servizi, soprattutto per il settore informale e le microimprese e nell'area del microcredito, facilita l'accesso e il trasferimento delle informazioni e delle tecnologie.



9. L'UNDP (United Nations Development Programme - Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite).

L'UNDP fu istituito nel 1965, con sede a New York, tramite la fusione dei due precedenti programmi delle Nazioni Unite per la cooperazione tecnica.

La sua missione è di aiutare i paesi nel loro sforzo di raggiungere uno sviluppo umano sostenibile, attraverso l'assistenza nella costruzione delle loro capacità a progettare e realizzare programmi di sviluppo per l'eliminazione della povertà, cui viene data la prima priorità, la creazione di occupazione, il rafforzamento della posizione della donna e la protezione e rigenerazione dell'ambiente.

Supporta, nell'area di suo interesse, i trasferimenti di tecnologia, l'adattamento e l'accesso alle tecnologie più efficienti; assiste i paesi a gestire, prevenire ed evitare emergenze e disastri.

Su richiesta, aiuta i governi nella formazione delle capacità di governo, della partecipazione popolare, nello sviluppo del settore pubblico e privato, per favorire una crescita equa e un contemporaneo sviluppo umano.

Collabora con esperti di tutto il mondo, con le altre agenzie delle Nazioni Unite, con le organizzazioni della società civile e con istituti di ricerca; sostiene la cooperazione tra i paesi del sud promuovendo attivamente lo scambio di esperienze ed informazioni.



10.L'UNEP (United Nations Environmental Programme - Programma ambientale delle Nazioni Unite)

Il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente è stato istituito dall'Assemblea Generale in seguito alla Conferenza sull'Ambiente Umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972. Ha sede a Nairobi.

Il suo ruolo è di fornire una guida, dare consigli, raccogliere e scambiare informazioni, al fine di proteggere e migliorare l'ambiente per le generazioni presenti e future, e, in generale, quello di agire da catalizzatore nella promozione di uno sviluppo sostenibile.

L'UNEP adotta un approccio integrato, ossia riconosce che l'ambiente è un sistema di relazioni interagenti, che si estendono in tutti i settori di attività, e che quindi non può essere trattato in modo isolato. Riconosce che ambiente e sviluppo devono essere a sostegno l'uno dell'altro, e, secondo tale visione, ha adottato il concetto di "sviluppo sostenibile", incorporato come programma d'azione, chiamato "Agenda 21" e adottato nella Conferenza su Ambiente e Sviluppo del 1992 a Rio.

Inoltre, esso fornisce un meccanismo interattivo tramite cui gli sforzi separati di soggetti intergovernativi, non governativi, nazionali e regionali sono coordinati e rafforzati.

I programmi di lavoro recenti puntano l'attenzione sulla relazione tra le forze socio-economiche, i cambiamenti climatici e l'impatto sul benessere degli individui.

Le aree di maggiore interesse sono:

1. gestione e uso sostenibile delle risorse naturali, in cui rientrano la protezione delle acque, delle foreste, e delle specie in via di estinzione, e questioni come la desertificazione, la deforestazione, i cambiamenti climatici e la biodiversità;
2. consumo e produzione sostenibili, tra cui rientrano la promozione di processi produttivi più puliti, la diffusione di tecnologie pulite, l'ecoturismo (miglioramento delle pratiche ambientali da parte dell'industria del turismo);
3. miglior ambiente per la salute umana, tra cui rientrano i programmi di soccorso in caso di disastri ambientali, la gestione di una banca dati sui prodotti chimici potenzialmente tossici (IRPTC), la promozione dello scambio di informazioni sui prodotti chimici, la stesura di un Codice di Condotta per l'industria chimica, predisposizione di strumenti legislativi internazionali in materia ambientale;
4. globalizzazione dell'economia e dell'ambiente, tra cui rientrano l'inserimento delle questioni ambientali nei programmi di sviluppo, la promozione di analisi di impatto ambientale all'interno dei processi decisionali a qualsiasi livello, la questione dei trasferimenti transfrontalieri di rifiuti tossici.



11. Il WFP (World Food Programme - Programma Alimentare Mondiale)

Il Programma Alimentare Mondiale, istituito nel 1961 e avente sede a Roma, si occupa di aiuti alimentari; essi sono considerati uno strumento per promuovere la sicurezza alimentare, definita come l'accesso a tutte le persone ed in ogni momento al cibo necessario per condurre una vita attiva e salutare. Le politiche del WFP puntano a sradicare la povertà e la fame, ossia hanno come ultimo obiettivo l'eliminazione del bisogno di aiuti alimentari.

1. Le strategie fondamentali del WFP prevedono di fornire aiuti alimentari:
2. per salvare le vite ai rifugiati e in altre situazioni di emergenza; in questi casi il cibo è essenziale per la protezione sociale e umanitaria (Food - for - Life);
3. per migliorare la nutrizione e la qualità della vita delle persone più vulnerabili in tempi critici (bambini, donne, madri, anziani); in questi casi l'aiuto alimentare è considerato un pre-investimento in capitale umano, una medicina preventiva (Food - for - Growth);
4. per aiutare a costruire i fondamentali e promuovere l'auto rilancio delle persone e comunità povere, soprattutto attraverso programmi di lavoro labour-intensive; in questi casi, vengono utilizzate le risorse più abbondanti e il lavoro delle persone per creare occupazione e reddito e per costruire le infrastrutture necessarie per uno sviluppo sostenuto (Food - for - Work).

Per l'attuazione dei propri programmi, il WFP collabora con le Nazioni Unite con altre organizzazioni, come l'Alto Commissariato per i Rifugiati, la FAO, l'IFAD e con ONG, e opera in modo integrato nei programmi di sviluppo.

Esso fornisce anche servizi: consulenza, supporto logistico e sostegno ai paesi nell'implementazione dei programmi di assistenza alimentare.

Il WFP fornisce circa un terzo di tutti gli aiuti alimentari mondiali.



12. L'UNHCR (United Nations High Commissioner For Refugees - Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati - ACNUR)

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 1917¹. 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"².

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.

¹ 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.

² 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’*³. 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 l'olandese Prof. Drs Rudolphus (Ruud) Franciscus Marie LUBBERS, che è succeduto nel 2001 alla giapponese Sadako Ogata, ex diplomatico e professore universitario, che aveva 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;

³ 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.

adotta risoluzioni che forniscono direttive programmatiche in materia di rifugiati e può affidare all'Acnur incarichi specifici, anche al di fuori del suo Mandato.

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).

PRINCIPALI DONATORI DELL'ACNUR (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).

	Programmi generali	Programmi speciali	Totale
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
SUB-TOTALE	841.444.744	31.725.380	873.170.124
Junior Professional Officers	10.000.000		10.000.000
Riserve Operative	82.108.300		82.108.300
TOTALE	933.553.044	31.725.380	965.278.424

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.

NUMERO DI PERSONE CHE RIENTRANO NELLE COMPETENZE DELL'ACNUR (suddivisi per regione)		
Regione	1998	1999
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
Totale	22.376.300	21.459.620

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, in questi ultimi anni, 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”*⁴. 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.

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

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:

- **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.

Categoria	1997	1998	1999
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
Totale	22.720.000	22.376.300	21.459.620

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 "risorsa 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 politi-

che 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.