

LA CONVENZIONE SULLO STATUS DEI RIFUGIATI ASPETTI STORICI ^(*)

Giovanni Ferrari

SOMMARIO : I. Convenzione del 1951 (struttura; finalità; divieto di “refoulement”; definizione del termine “rifugiato”) – II. Profughi e rifugiati nell’Età moderna e contemporanea (dalle “guerre di religione” agli “esuli dell’800”; 1^a Guerra Mondiale; nascita della Società delle Nazioni) – III. Azione internazionale in favore dei rifugiati tra le due guerre mondiali – IV. Fine della guerra e creazione dell’ONU – V. Lavori preparatori e nascita della Convenzione del 1951 – VI. Ciò che la Convenzione non dice/tratta espressamente – VII. Data limite e limitazione geografica.

I

Convenzione del 1951

(struttura; finalità; divieto di “refoulement”; definizione di rifugiato)

1. – Lo status di rifugiato, a livello universale, è regolato dalla *Convenzione del 1951* e dal *Protocollo del 1967* relativi allo *status* dei *rifugiati*. Questi due strumenti internazionali sono stati adottati sotto gli auspici dell’Organizzazione delle Nazioni Unite: il primo, il 28 luglio 1951, a Ginevra, dalla Conferenza dei Plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei Rifugiati e degli Apolidi (entrato in vigore il 22 aprile 1954); il secondo, il 31 gennaio 1967, a New York, dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite, per eliminare la data limite del 1° gennaio 1951 stabilita dalla Convenzione come limite temporale degli eventi potenziali cause di rifugiati (entrato in vigore il 4 ottobre 1967).

2. – Suddivisa in *7 capitoli* per un totale di *46 articoli* ;
– completata da un *Allegato* di *16 paragrafi* relativo alle modalità di rilascio, rinnovo, proroga di validità del *Documento di viaggio* per rifugiati (Convention Travel Document) previsto dall’art. 28 della Convenzione ;

la Convenzione trova il suo punto più qualificante – ai fini della protezione internazionale dei rifugiati – nell’*art. 33*: “*divieto di espulsione o di respingimento (refoulement)*” dei rifugiati verso le frontiere di paesi dove la loro vita o libertà sarebbero minacciate a causa della loro “razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o loro opinioni politiche”.

L’*art. 33* – alla pari degli *artt. 1* (definizione del termine “rifugiato”), *3* (non discriminazione), *4* (religione), *16* (libero accesso ai tribunali) – è una delle disposizioni fondamentali della Convenzione alle quali non si può fare riserva! Anche gli articoli da *36* a *46* incluso non possono essere oggetto di riserva, ma si tratta di articoli riguardanti aspetti “tecnici” della Convenzione (firma, ratifica, adesione, entrata in vigore, denuncia, revisione, regolamento delle controversie, ecc.) che non toccano da vicino il tema in trattazione.

3. – Per completare la descrizione del *testo* della Convenzione, diremo anche che esso è *preceduto* (come in genere nelle varie convenzioni, trattati, accordi che popolano il mondo del diritto internazionale) *da* un *Preambolo* di *6 paragrafi* che “*inter alia*” fanno riferimento alla necessità di “rivedere e codificare gli accordi internazionali precedenti relativi allo status dei rifugiati ed estendere l’applicazione di questi strumenti e la protezione da essi garantita a mezzo di un nuovo accordo” ed *integrato* (fatto abbastanza singolare) *da* un *Atto* proprio della Conferenza dei Plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei Rifugiati e degli Apolidi, denominato “*Atto Finale*”, in *4 parti*, di cui l’ultima recante una serie di *raccomandazioni* ai Governi in materia di :

- a) documenti di viaggio per i rifugiati;
- b) unità familiare;
- c) cooperazione tra organizzazioni intergovernative e organizzazioni non governative qualificate;
- d) solidarietà internazionale ai fini dell’asilo e delle possibilità di risistemazione;

e) estensione del “trattamento previsto dalla Convenzione” alle “persone che si trovano nel territorio degli Stati contraenti in qualità di rifugiati, che però non rientrerebbero nei termini della Convenzione”.

4. – La Convenzione delle Nazioni Unite del 1951 relativa allo status dei rifugiati viene spesso definita la *Magna Charta* dei rifugiati. In effetti, la Convenzione rappresenta un tentativo – unico nella storia della normativa internazionale relativa ai rifugiati – di stabilire un *codice dei diritti* dei rifugiati che copra tutti gli aspetti fondamentali della vita e garantisca ai rifugiati – come minimo – un trattamento simile a quello di stranieri che non godano di particolari privilegi. Inoltre, la Convenzione assimila lo status dei rifugiati a quello dei cittadini del paese di asilo in settori importanti quali la previdenza sociale, l’assistenza, l’istruzione secondaria. L’idea che sta alla base della Convenzione è infatti quella di garantire ai rifugiati – come minimo – i diritti accordati agli stranieri residenti legalmente nel paese di asilo in generale, ma anche di trattare i problemi specifici affrontati da un rifugiato per il semplice fatto che è un rifugiato: uno straniero senza legami con un paese particolare.

5. – È anche la prima volta che un accordo internazionale contiene una *definizione generale* dei soggetti da considerarsi “*rifugiati*”, ovvero di chi sia (e chi non sia) un rifugiato. Una definizione caratterizzata da una uniformità globale del termine “rifugiato”, applicabile in ciascuno e in tutti i Paesi del mondo, che conferisce alla Convenzione del 1951 – com’era nell’intenzione dei suoi estensori e come di fatto è avvenuto da quella data ad oggi – una incontestabile *portata universale*.

Una definizione legata non più alla nozione della “*appartenenza ad una determinata categoria di persone*” (in genere, gruppi etnici o nazionali) – com’era avvenuto negli strumenti internazionali, relativi ai rifugiati, elaborati nel periodo tra le due guerre mondiali e nell’immediato secondo dopoguerra – bensì a quella di “*persecuzione individuale*” subita o temuta. Nozione – questa – che, in un contesto

regionale diverso da quello europeo – oltre a prevedere come motivi fondanti “razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, opinioni politiche”, quindi gli stessi enunciati dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 – arriverà a comprendere elementi nuovi come “*aggressione esterna, occupazione, dominio straniero, gravi turbamenti dell’ordine pubblico in tutto o in una parte del Paese di origine o di cittadinanza*” (Convenzione del 1969 dell’Organizzazione dell’Unità Africana che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa) oppure, come previsto dalla Dichiarazione di Cartagena del 1984 sui rifugiati in America Latina, “*violazione massiccia dei diritti dell’uomo*”: elemento, questo, innovativo rispetto non solo alla Convenzione del 1951 ma anche alla Convenzione OUA del 1969.

6. – Il problema dei rifugiati – anzi, della definizione stessa di “rifugiato” – è strettamente legato a quello degli “*apolidi*” che, negli *anni '20*, costituivano la parte numericamente più consistente delle persone bisognose di protezione e assistenza. Persone appartenenti a “*gruppi etnici-nazionali*” che – nell’ambito dei Tre grandi Imperi travolti dalla 1^a Guerra Mondiale, quello degli Zar di Russia, quello Austro-Ungarico e quello Ottomano – avevano lottato e continuavano a lottare per la propria indipendenza, diventando quindi oggetto di discriminazioni e/o persecuzioni da parte delle autorità “*regnanti*” proprio per motivi analoghi a quelli elencati poi dalla Convenzione del 1951, almeno tre: *razza* (nel senso di gruppo etnico legato da caratteri fisici/ereditari comuni, spesso costituente una minoranza nell’ambito di una popolazione più vasta), *nazionalità* (come appartenenza ad un determinato gruppo etnico o linguistico, spesso coesistente con altri gruppi nazionali all’interno dei confini di uno Stato), *appartenenza ad un determinato gruppo sociale* (nel senso di persone legate da vincoli culturali comuni, caratterizzate da un analogo modo di vivere o stato sociale).

I *trattati di pace* seguiti alla fine della 1^a Guerra Mondiale avrebbero sancito la nascita di nuove formazioni statali entro i cui confini vari *gruppi etnici-nazionali*

avrebbero trovato sistemazione: ad esempio, Serbi, Croati, Sloveni, Montenegrini, Macedoni riuniti nella Repubblica Jugoslava. Altri invece, come gli *Armeni*, nonostante il riconoscimento “de jure” dell’indipendenza dell’Armenia (Trattato di Sèvres 1920), restarono “de facto” divisi tra Turchi, Russi e Persiani. Sorte non certo migliore sarebbe toccata ai *Curdi* che dalla Conferenza di Losanna del 1922-23 si attendevano l’indipendenza: furono invece impietosamente divisi tra i Paesi della regione (Iran, Iraq, Siria, Turchia, Unione Sovietica sud-occidentale)!

7. – Proprio partendo dagli anni ’20 appena citati, entriamo nel vivo degli “aspetti storici” della Convenzione sullo status dei rifugiati, risalendo alle sue origini e percorrendo le tappe – non sempre facili – che ne hanno segnato la marcia verso quel carattere di “universalità” che oggi tutti le riconoscono, senza tuttavia dimenticare *due anomalie* che nel tempo ne hanno per così dire “rallentato” la marcia verso il traguardo dell’universalità :

- a) la *data del 1° gennaio 1951* come *limite* temporale degli eventi potenziali cause di rifugiati (abolita nel 1967 con il Protocollo di New York relativo allo status dei rifugiati) e
- b) la *limitazione geografica*, prevista dalla Convenzione stessa, che offriva agli Stati contraenti la possibilità di limitare gli obblighi loro derivanti dalla Convenzione alle persone divenute rifugiate in seguito ad “avvenimenti verificatisi in Europa” soltanto e non anche “altrove” (limitazione tuttora vigente in alcuni Paesi membri: Repubblica Democratica del Congo, Madagascar, Principato di Monaco, Malta, Turchia, Ungheria ... e, fino al 31 dicembre 1989, in vigore anche in Italia).

II

Profughi e rifugiati nell'Età moderna e contemporanea

(dalle “guerre di religione” agli “esuli dell’800” ; 1^a Guerra Mondiale ; nascita della Società delle Nazioni)

8. – Alla luce degli *eventi storici* che hanno caratterizzato la prima metà del secolo scorso e destato il crescente interesse della comunità internazionale per il destino di migliaia/milioni di *profughi* (esuli, sfollati) e *rifugiati*⁽¹⁾ in Europa prima e in altri continenti dopo, possiamo dire che la Convenzione del 1951 è il risultato di un *processo storico e concettuale* che, partendo dalla 1^a Guerra Mondiale e da una situazione in cui non esisteva alcuna forma di accordo internazionale riguardo ai rifugiati⁽²⁾, ha sperimentato – nel periodo tra le due guerre mondiali e in quello immediatamente successivo alla fine della seconda – attraverso tentativi più o meno riusciti, *meccanismi innovativi* di protezione e assistenza, giungendo nel 1951 alla :

- adozione di una *Convenzione* a carattere *universale* come quella relativa allo status dei rifugiati, che ha finora raccolto l’adesione di 142 Stati appartenenti ad ogni area geografica del mondo, e alla

⁽¹⁾ v. *Glossario* a fine testo.

⁽²⁾ La nascita del moderno sistema di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati – come sistema combinato di protezione giuridica e assistenza materiale – coincide con la nascita della Società delle Nazioni (28 aprile 1919), creata all’indomani della 1^a Guerra Mondiale. Fino agli inizi del secolo scorso, l’unica forma di protezione a difesa delle persone in fuga dalle persecuzioni politiche, religiose, razziali, ecc. era l’asilo. Nato come forma di accoglienza e ospitalità nella tradizione dei popoli nomadi e di molte società antiche, sviluppatosi come nozione di luogo sacro o santuario inviolabile nella tradizione greco-romana, divenuto poi istituzione religiosa nella tradizione cristiana e atto umanitario di principi, sovrani, Repubbliche e liberi Comuni nei dieci secoli del Medioevo – che, *inter alia*, avevano visto le lotte connesse alla formazione degli Stati Europei (814 – 888) e alla nascita delle monarchie nazionali europee (1200 – 1499) – con l’inizio dell’Età Moderna, l’asilo perde progressivamente i suoi connotati religiosi per diventare espressione della sovranità dello Stato e rivendicazione del principio di supremazia territoriale.

- creazione di un *organismo sovranazionale* come l'*ACNUR* / Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, incaricato di monitorare l'applicazione della Convenzione da parte degli Stati aderenti e – compito non secondario – di garantire protezione internazionale ed assistenza materiale ai rifugiati in ogni parte del mondo, in stretta cooperazione con le organizzazioni intergovernative e non.

9. – I dati messi a nostra disposizione dai testi di storia offrono un quadro più che realistico della drammatica situazione che la neonata *Società delle Nazioni* (28 aprile 1919) si trovava ad affrontare.

Prima Guerra Mondiale

- Quasi 37 milioni e mezzo di *vittime* (cifre riferite ai soli “*militari*”: 8.528.831 morti; 21.189.154 feriti; 7.750.919 prigionieri o dispersi, senza contare le vittime civili)

e, in aggiunta, migliaia/milioni di *profughi e rifugiati*, causati dal crollo di Tre Imperi (Zar di Russia, Austro-Ungarico, Ottomano) :

- 1.500.000 *profughi* fuggiti dalla *Rivoluzione Russa* ;
- migliaia di *profughi* provenienti dai *territori sotto dominazione turca*, compresi 320-500.000 *Armeni* scampati al genocidio del 1915 (1 milione e mezzo di vittime – più di un quarto della popolazione – e 2 milioni di deportati nelle/dalle 12 province armene su cui si abbatté la violenza dei “Giovani Turchi”) e con essi
- migliaia di *Assiri o Assiro-Caldei* (30-80.000) cacciati dalle loro abitazioni o deportati verso destinazione ignota; ed infine altre
- migliaia di *profughi* originati dalla *guerra greco-turca del 1922* (in base ad un “piano scambio popolazioni” elaborato da Fridtjof Nansen – nominato Alto Commissario per i Rifugiati dalla S.d.N. nel 1921 – ed accettato da ambo le parti

contendenti, 1 milione e mezzo di persone di etnia greca lasciarono l'Asia Minore per la Grecia, mentre mezzo milione di Turchi si trasferirono in senso inverso).

Sommando le cifre, un movimento di profughi e rifugiati pari a *4 milioni di persone* : un movimento di proporzioni fino allora sconosciute!

10. – *Flash-back* storico sui movimenti di rifugiati *dalle “guerre di religione”* – che, ricollegandosi più o meno alla Riforma protestante, travagliarono l'Europa tra il XVI e XVII sec. – *agli “esuli dell’800”*. Fino agli inizi del secolo scorso, gli esodi di profughi e rifugiati erano caratterizzati da movimenti di gruppi numericamente più o meno consistenti – legati da vincoli etnici, religiosi, politici – che potevano contare in molti casi sulla *solidarietà dei correligionari* residenti in altri paesi. Tipico il caso degli

- *Ugonotti* (protestanti francesi di fede calvinista) costretti a fuggire dopo la revoca dell'Editto di Nantes⁽³⁾ nel 1685 da parte di Luigi XIV, circa *250.000*, molti dei quali cercarono scampo in Inghilterra, Olanda, Germania o nei Cantoni protestanti svizzeri, mentre altri raggiunsero paesi d'oltremare fino al Nord America e al Sud Africa; oppure degli
- *Ebrei*, vittime di periodiche espulsioni: dall'Inghilterra nel 1290, dalla Francia nel 1306 e 1394, dall'Austria nel 1420 ed infine – la più nota per ferocia e dimensioni – la cacciata dalla Spagna nel 1492 di circa *150.000* Ebrei *non convertiti* e, nel secolo successivo, quella dei *Moriscos* di discendenza araba⁽⁴⁾.

⁽³⁾ L'*Editto di Nantes* – emanato nel 1598 da Enrico di Borbone, noto anche come “Enrico di Navarra”, divenuto re di Francia con il nome di Enrico IV – recitava come segue: “Per non lasciare occasione alcuna di disordini tra i nostri sudditi, abbiamo permesso agli aderenti alla Riforma di vivere in questo regno senza subire molestie”. Con queste parole, il nuovo sovrano di Francia riconosceva ai Protestanti (Ugonotti compresi) la libertà di culto: per la prima volta nella storia europea, uno Stato affermava il principio della “libertà di coscienza”!

⁽⁴⁾ *Moriscos*: nome spregiativo dato dagli Spagnoli a quei Mori che – rimasti in Spagna dopo la “reconquista” di Granata da parte dei “Re Cattolici”, Ferdinando d'Aragona e Isabella di Castiglia, nel 1492 – furono costretti a convertirsi al Cristianesimo. Perseguitati nel sec. XVI, molti vennero espulsi dalla Spagna in quello successivo.

Mentre i Moriscos si dirigevano soprattutto verso il Nord Africa, gli Ebrei cercarono scampo nei paesi dell'Europa continentale dove potevano contare sulla solidarietà dei correligionari ivi residenti.

Altri invece, come i *Padri Pellegrini* (puritani “separatisti” della Chiesa Anglicana), cercarono rifugio nelle “terre del Nuovo Mondo”⁽⁵⁾, alla pari di altre migliaia di persone – vittime soprattutto di *persecuzioni religiose* – che, dopo la scoperta dell'America (12 ottobre 1492), avevano individuato in quelle terre “nuove e lontane” luoghi di asilo più sicuri di quelli reperibili in Europa.

Volendo, potremmo anche ricordare:

- le *élites cattoliche irlandesi* esiliate dai Tudor ;
- le *migliaia di irlandesi* deportati da Cromwell nelle Indie Occidentali ;
- gli *émigrés francesi* che fuggirono dal Terrore durante la Rivoluzione (1789) e,

per quanto possa sembrare strano nel contesto della Rivoluzione americana del 1776-81, un esodo ancor più grande rispetto alle dimensioni della popolazione, quello dei

- *Tories*, sostenitori del mantenimento della sovranità inglese, molti dei quali (circa 80.000 persone) si trasferirono in Canada, Nuova Scozia e altre parti dell'impero britannico.

Per chiudere questo breve “flash-back” storico con un cenno agli *esuli dell'Ottocento*, diremo soltanto che il loro va e vieni – alimentato soprattutto dai ranghi dei movimenti rivoluzionari e nazionalisti sconfitti (rivoluzioni liberali europee del 1820-21, 1830-31, 1848-49) – divenne comune durante tutto l'Ottocento e che questi esuli – di solito, un piccolo numero di persone istruite – trovarono asilo

⁽⁵⁾ Come noto, il primo gruppo di *Padri Pellegrini* – poi seguito da altri sempre più numerosi – partì dal porto inglese di Plymouth il 5 agosto 1620 a bordo della nave “Mayflower” (poco più di 100 persone: 50 uomini, 20 donne, 32 bambini di cui 2 nati a bordo), raggiunse la costa nord-orientale americana l'11 dicembre successivo, sbarcando a Plymouth Rock nel Massachusetts.

senza grandi difficoltà nei nascenti regimi liberali d'Europa e d'America.

11. – *Milioni di profughi, sfollati, rifugiati* – come detto poc'anzi – che, all'indomani della 1^a Guerra Mondiale, bisognosi di protezione e assistenza, premono alle porte o varcano i confini di altri paesi (specie europei), molti dei quali stanno però affrontando con difficoltà le *conseguenze politiche ed economiche della guerra* appena terminata. Milioni di persone per cui il *Comitato Internazionale della Croce Rossa* – nella persona del suo Presidente Gustav Ador – chiede un intervento urgente della S.d.N., reclamandolo non solo come “questione umanitaria essenziale” ma anche come una “questione di giustizia” nei confronti di milioni di persone – in primis, il milione e mezzo di profughi fuggiti dalla Rivoluzione Russa – che vivono in condizioni disperate in tutta l'Europa⁽⁶⁾.

A dire il vero, alcuni paesi (non solo europei) cercavano in qualche modo di fronteggiare la situazione di emergenza provocata da una così grande massa di profughi e rifugiati tramite *accordi bilaterali e/o* contando sugli aiuti materiali raccolti dalle *organizzazioni umanitarie* – in testa a tutte, la Lega delle Società della Croce Rossa – ma i risultati non potevano rispondere adeguatamente e soprattutto urgentemente alle necessità del momento.

L'esigenza di organizzare un'*assistenza internazionale* ai rifugiati

- tramite *interventi* strettamente *umanitari* ed *apolitici*,
- nell'ambito di una *struttura sovranazionale mondiale*,

era quindi diventata imprescindibile, e di ciò si rendevano conto gli Stati che da poco avevano dato vita alla Società delle Nazioni.

⁽⁶⁾ Cfr. *Pagliuchi-Lor R.*, “Profili storici della Convenzione di Ginevra: verso l'universalità della Convenzione di Ginevra (Protocollo di New York e successive adesioni)” (pag. 28-38) in “La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati” – Atti del IX° Corso Multidisciplinare Universitario, Anno Accademico 2000 – 2001, La Sapienza Editrice, Roma, 2002, pp. 227.

III

Azione internazionale in favore dei rifugiati tra le due guerre mondiali

12. – Per sottolineare il carattere umanitario dell’organismo che avrebbe dovuto occuparsi della protezione/assistenza ai rifugiati – conferendogli altresì una forte autorità morale – la S.d.N. individuò nel famoso esploratore artico (“Fram”, cioè “Avanti” era il nome della sua nave, così come il suo programma di vita), scienziato, naturalista e diplomatico norvegese *Fridtjof Nansen* la persona più prestigiosa per la carica di Alto Commissario per i Rifugiati nell’agosto 1921: compito che Nansen avrebbe svolto fino alla morte nel 1930 (a 69 anni), rinunciando al lavoro di scienziato cui tanto teneva.

In effetti, l’azione della S.d.N. in favore dei rifugiati – tra le due guerre mondiali – ruota intorno alla figura di questo prestigioso norvegese (Premio Nobel per la Pace nel 1922) che ha legato il suo nome a *tre operazioni* “storiche” sotto il profilo umanitario:

- 1) *rimpatrio di 450.000 prigionieri di guerra* dalla Russia Centrale e dalla Siberia (dove un numero imprecisato di loro, provenienti da 26 Paesi, soprattutto dell’Europa sud-orientale e Unione Sovietica, sopravviveva a stento senza riuscire a tornare in patria a causa del caos del dopoguerra) dal 1919 in poi (in meno di due anni) - su incarico della S.d.N. – quando era Delegato della Norvegia presso tale organizzazione;
- 2) *raccolta fondi* – su richiesta della Croce Rossa Internazionale – in favore di 30 milioni di Russi minacciati di morte per fame nel terribile inverno del 1921, a

pochi mesi quindi dalla nomina ad Alto Commissario⁽⁷⁾;

3) *piano scambio popolazioni* – come già detto – dopo la guerra del 1922 tra Greci e Turchi: un milione e mezzo di persone di etnia greca lasciarono l'Asia Minore per la Grecia, mentre mezzo milione di Turchi si trasferirono in senso inverso; e, non ultima,

una operazione – innovativa dal punto di vista della protezione giuridica, per non dire “rivoluzionaria” – in un'epoca in cui gli Stati erano estremamente gelosi delle loro prerogative sovrane, specie in materia di ammissione/ingresso, soggiorno e movimento di stranieri nel territorio di loro giurisdizione: l'ideazione di uno speciale documento d'identità-viaggio per rifugiati ed apolidi, il c.d. “Passaporto Nansen” (riconosciuto da 52 Paesi) di cui furono primi beneficiari i rifugiati russi ed armeni tramite rispettivi Accordo del 5 luglio 1922 e Piano del 1924, emendati ed integrati due anni dopo dall'Accordo del 12 maggio 1926 (figurante tra gli accordi, convenzioni, protocolli, menzionati nell'art. 1/A/1 della Convenzione del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati).

E proprio tramite *accordi “ad hoc”* – come quelli appena citati e gli altri di seguito elencati – la S.d.N. si proponeva di rimediare a particolari situazioni di “determinati gruppi di persone che potrebbero essere in pericolo in caso di ritorno nel paese di origine”, legando quindi la definizione di rifugiato a determinati “*gruppi nazionali*”:

⁽⁷⁾ Durante i suoi viaggi in Russia, nel corso delle operazioni di rimpatrio dei prigionieri di guerra dalla Russia Centrale e dalla Siberia, Nansen non poté fare a meno di notare la terribile carestia – dovuta anche alle devastazioni della Rivoluzione e dei combattimenti che ne seguirono in tutto il vecchio Impero, dal Baltico al Mare di Behring – che imperversava in quelle terre, minacciando di morte milioni di persone. Egli quindi si appellò ai governi occidentali affinché aiutassero il nuovo governo sovietico in questo frangente, ma i suoi appelli non furono ascoltati, a causa della generalizzata ostilità verso il governo rivoluzionario al potere. Nansen allora, in collaborazione con la Croce Rossa Internazionale, si rivolse ai privati cittadini, ricevendo aiuto da organizzazioni caritative religiose e laiche che si impegnarono in un programma di raccolta fondi noto come “Piano di aiuto Nansen”, grazie al quale furono salvate milioni di vite umane. Cfr. “Il Sale della Terra : i rifugiati nel ‘900” (pag. 17), in “Il sale della terra – I rifugiati e il diritto di asilo” a cura di Sergio Travi – Amnesty International – Edizioni Cultura della Pace, San Domenico di Fiesole (FI), 1997, pp. 117.

- *Accordo del 12 maggio 1926* (rifugiati russi e armeni pre-bellici) ;
- *Accordo del 30 giugno 1928* (rifugiati assiri o assiro-caldei e assimilati di origine siriana o curda; rifugiati turchi) ;
- *Convenzione del 28 ottobre 1933* (rifugiati spagnoli) ;
- *Convenzione del 10 febbraio 1938* (rifugiati provenienti dalla Germania) ;
- *Protocollo del 14 settembre 1939* (rifugiati austriaci vittime di persecuzioni naziste) .

Praticamente, raggiunto lo scopo e risolto il problema del momento – era questa la filosofia della Società delle Nazioni – tanto l’accordo (convenzione, protocollo) quanto la struttura operativa esaurivano le loro funzioni, con dissolvimento dell’uno e dell’altra.

13. – Di certo, una *filosofia* che potremmo definire “*minimalista*” rispetto a quella che avrebbe ispirato l’azione dell’ONU in favore dei rifugiati nel secondo dopoguerra, per i seguenti motivi :

- a) gli strumenti giuridici adottati *non* indicavano “*perché*” gli appartenenti a tali gruppi erano diventati rifugiati: essi si riferivano solo al fatto che “*non avevano protezione*” ;
- b) trattandosi in effetti di “*raccomandazioni*” (fatta eccezione per la Convenzione del 1938), la loro applicazione dipendeva in larga misura dalla buona volontà degli Stati che vi avevano aderito ;
- c) *basso numero di adesioni*: se, da una parte, il susseguirsi di accordi a brevissima distanza era indicativo di un notevole interesse da parte della comunità internazionale a trovare meccanismi adeguati per la soluzione di problemi contingenti di protezione legati a situazioni particolari, dall’altra, il basso numero

di adesioni denotava quanta riluttanza ci fosse da parte degli Stati ad impegnarsi in favore dei rifugiati :

- accordi del 1922 e 1924 (rifugiati russi e armeni) : 30 adesioni ;
- accordo del 1926 (sempre i rifugiati russi e armeni) : 20 adesioni ;
- accordo del 1928 (rifugiati assiri o assiro-caldei) : 10 adesioni ;
- convenzione del 1938 (rifugiati dalla Germania) : 7 adesioni ;
- protocollo del 1939 (rifugiati austriaci vittime di ...) : 3 adesioni .

Quindi, un sistema ancora in rodaggio⁽⁸⁾.

14. – Nel rievocare gli *organismi internazionali* preposti alla protezione/assistenza dei rifugiati nel periodo tra le due guerre mondiali, oltre al già citato

- *Ufficio dell'Alto Commissario per i Rifugiati*, istituito nel 1921 dalla S.d.N. ed affidato alla direzione dello scienziato – esploratore – diplomatico norvegese Fridtjof Nansen, ricordiamo :
- *Ufficio Internazionale Nansen per i Rifugiati*, creato dalla S.d.N. nel 1930 (dopo la morte dell'Alto Commissario) per dare una base più stabile alle attività dell'Organizzazione in favore dei rifugiati ;
- *Ufficio dell'Alto Commissario per i Rifugiati dalla Germania*, creato dalla S.d.N. nel 1936 per assicurare agli Ebrei “non-ariani” e agli oppositori del regime nazista possibilità di reinsediamento in Europa o oltremare (analoga funzione era stata affidata dalla S.d.N. nel 1933 ad un'apposita amministrazione con sede a Londra, distaccata dalla S.d.N. ma operante in collegamento con essa) ;

⁽⁸⁾ Cfr. *Pagliuchi-Lor R.*, ibidem, pag. 30-32.

- *Comitato Intergovernativo per i Rifugiati*, creato nel 1938 – su iniziativa del Presidente degli Stati Uniti Franklin D. Roosevelt – e forte della partecipazione di ben 32 Governi, per assicurare l'emigrazione di quanti volessero lasciare i territori occupati dalla Germania.

15. – Tornando un momento alla *Società delle Nazioni*, ricordiamo che nel gennaio del 1938 – siamo ormai alla vigilia della 2^a Guerra Mondiale – i rifugiati erano circa 600.000 ed il problema, lungi dall'essere risolto, minacciava di aggravarsi ancor più con l'inizio delle ostilità in Europa. Al fine di unificare in un solo organismo e in una sola persona le funzioni dell'Ufficio Internazionale Nansen e dell'Alto Commissariato per i Rifugiati dalla Germania, la Società delle Nazioni decise che entrambi cessassero le loro attività alla fine dell'anno (1938) e che, a partire dal 1° gennaio 1939, le loro competenze fossero trasferite ad un nuovo *Alto Commissario della S.d.N. con sede a Londra*.

Ricordiamo inoltre che, nel corso della guerra, l'Alto Commissario, a causa dell'impossibilità di operare nei territori occupati dalla Germania, ridusse notevolmente le sue attività, mentre si accrebbero quelle del Comitato Intergovernativo per i Rifugiati. Il *31 dicembre 1946, il Mandato dell'Alto Commissario si concludeva insieme con quello della Società delle Nazioni*.

Seconda Guerra Mondiale

La 2^a Guerra Mondiale si sarebbe chiusa con un drammatico bilancio in termini di vite umane: ancora una volta, milioni di *vittime*, quasi 44 milioni e mezzo (cifre riferite ai soli “*militari*” : 14.868.764 morti; 27.254.448 feriti; 2.277.710 prigionieri o dispersi) e – rispetto alla vittime della 1^a Guerra Mondiale – un altissimo numero di vittime “*civili*” : 20 milioni di morti (uomini, donne, bambini) tra bombardamenti, rappresaglie, deportazioni e fucilazioni di massa, lavori forzati

fuori e dentro i campi di concentramento⁽⁹⁾.

E proprio nei *campi di concentramento*⁽¹⁰⁾ si consumò una tragedia senza precedenti nella storia: lo sterminio/genocidio di circa 6 milioni di Ebrei, ossia il 40% della popolazione ebraica mondiale. Non a caso gli Ebrei figurano tra le categorie di persone affidate alla protezione dell'IRO (Organizzazione Internazionale per i Rifugiati) nel secondo dopoguerra !

⁽⁹⁾ I dati relativi alle vittime della 1^a e 2^a guerra mondiale sono tratti dall'Enciclopedia "Universo" (vol.VIII, pag. 365 – 380), edita dall'Istituto Geografico De Agostini (Novara) nel 1975. Dati tratti dal Sito Internet www.cronologia.it/storia/a1945f.htm parlano invece di "55 milioni di morti, di cui 40 nella sola Europa" tra "soldati" (24.400.000) e "civili" (30.917.000). In questo contesto numerico, i "civili" rappresenterebbero effettivamente "più della metà delle vittime", come recita testualmente il sito.

⁽¹⁰⁾ Tra i più tristemente noti, ricordiamo : Auschwitz, Bergen-Belsen, Birkenau, Buchenwald, Dachau, Flossenbürg, Mauthausen, Natzweiler, Neuengamme, Ravensbrück, Sachsenhausen, Theresienstadt, Treblinka.

IV

Fine della guerra e creazione dell'ONU

16. – Con la fine della guerra e la creazione dell'ONU – la nuova organizzazione voluta dalle Potenze Alleate, annunciata nel gennaio 1942 con la Dichiarazione delle “Nazioni Unite” firmata a Washington da 26 Paesi e finalmente sancita il 26 giugno 1945 con la firma della Carta di San Francisco – prendeva avvio la seconda fase dell'azione internazionale in favore dei rifugiati. Quindi, altri *organismi* ed altri *strumenti giuridici* per garantire protezione ed assistenza a milioni di persone:

- *profughi e rifugiati del periodo bellico* (almeno *10 milioni* di persone fuggite dai loro Paesi devastati dalla guerra o prossimo teatro di operazioni belliche), ma anche
- del *dopoguerra* (altri *10 milioni* di persone che lasciano i Paesi di origine, non solo in Europa ma anche in altri continenti, in seguito ai radicali mutamenti politici in essi sopravvenuti): rifugiati questi che, a differenza degli sfollati, non intendono rimpatriare “temendo di subire persecuzioni” ma restare ed integrarsi nei Paesi di asilo oppure reinsediarsi in Paesi terzi.

Tra profughi, sfollati e rifugiati, un *totale* di *20 milioni* di persone! Alcune statistiche parlano addirittura di 30 milioni !

Tutto questo sullo sfondo di *movimenti di popolazione* senza precedenti nella storia del XX° secolo. Tra il 1944 e il 1946, oltre 12 milioni di Tedeschi (di cui quasi due muoiono durante il viaggio) lasciano i territori del Terzo Reich annessi dall'URSS e dalla Polonia, nonché la regione dei Sudeti che ritorna alla Cecoslovacchia, sostituiti da 5 milioni di Polacchi e quasi 2 milioni di Cechi e di Slovacchi che vanno a prendere il loro posto. E l'URSS e la Polonia (che è stata dimezzata a causa del Patto Stalin-Hitler) si scambiano popolazioni per oltre 2 milioni di persone. Complessivamente, un movimento incrociato di 25 milioni di individui !

17. – *La seconda fase* dell'azione internazionale in favore dei rifugiati è caratterizzata dalla creazione di *organismi internazionali* – come l'UNRRA, l'IRO, l'UNRWA – incaricati di assistere e proteggere questa enorme massa di persone :

- *UNRRA* (United Nations Relief and Rehabilitation Administration – Amministrazione delle Nazioni Unite per il Soccorso e la Ricostruzione), creata nel dicembre 1944, che fino al luglio 1947 si occupò dell'assistenza materiale e del rimpatrio di oltre 6 milioni di sfollati ;
- *IRO* (International Refugee Organization – Organizzazione Internazionale per i Rifugiati) che, succeduta all'UNRRA nel dicembre 1946, dalla metà del 1947 alla fine del 1951 (cessazione ufficiale delle sue attività) si è occupata di 1.600.000 rifugiati europei accolti nei campi profughi principalmente in Austria, Germania, Italia, facilitandone il reinsediamento (oltre 1 milione) in Paesi di nuova accoglienza oppure il rimpatrio (circa 73.000)⁽¹¹⁾ ;
- *UNRWA* (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – Agenzia di Soccorso e Lavori delle Nazioni Unite per i Rifugiati Palestinesi nel Vicino Oriente), creata nel dicembre 1949 per garantire protezione ed assistenza materiale a migliaia di profughi arabi (1.300.000) che avevano abbandonato la Palestina in seguito alla fondazione dello Stato d'Israele: Agenzia questa tuttora operativa, purtroppo, in quanto il problema dei profughi palestinesi è ancora insoluto! ;

⁽¹¹⁾ Entrata in funzione nel luglio 1947, l'IRO disponeva di uno staff di 5.700 persone e di un organo direttivo composto da rappresentanti di governi. Nel corso del suo mandato – che doveva concludersi il 30 giugno 1950 ma che in effetti continuò fino al marzo 1952 – l'IRO realizzò un lavoro straordinariamente efficace, assistendo oltre 1 milione di rifugiati ai fini del reinsediamento in paesi terzi e circa 73.000 ai fini del rimpatrio. Nondimeno, quando nel gennaio 1951 terminarono le sue operazioni di reinsediamento, rimanevano ancora alcune migliaia di rifugiati – accolti nei campi profughi principalmente in Austria, Germania, Italia – in attesa di risistemazione all'estero. Per facilitare il movimento degli emigranti e rifugiati in Europa fu costituito nel 1951 a Bruxelles un Comitato Intergovernativo per le Migrazioni Europee (CIME), poi divenuto nel novembre 1989 l'attuale Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).

- *UNKRA* (United Nations Korean Reconstruction Agency – Agenzia delle Nazioni Unite per la Ricostruzione della Corea), creata nel 1950 ed operativa fino al 1961.

18. – E *strumenti giuridici* come

- *Accordo di Londra del 15 ottobre 1946* relativo alla concessione di Documenti di viaggio ai rifugiati, sotto la competenza del Comitato Intergovernativo per i Rifugiati (creato nel 1938, su iniziativa del Presidente degli Stati Uniti Roosevelt, per assicurare l'emigrazione di quanti volessero lasciare i territori occupati dalla Germania) e
- *Costituzione dell'IRO* (Organizzazione Internazionale per i Rifugiati), creata nel dicembre 1946 con il compito di “giungere ad una rapida, positiva e giusta soluzione del problema dei rifugiati e degli sfollati”.

Al riguardo, bisogna subito dire che la Costituzione dell'IRO non introduceva nulla di innovativo rispetto al sistema delle “categorie” sperimentato dalla S.d.N. nel periodo tra le due guerre. Infatti, ai fini dell'identificazione dei rifugiati da proteggere e assistere, detta Costituzione conteneva un elenco di “categorie” comprendente :

- *vittime di regimi nazisti o fascisti* ;
- *rifugiati dalla Saar e dalla terra dei Sudeti* ;
- *apolidi “de jure” o “de facto”* rifugiati prima della guerra ;
- coloro che, avendo risieduto in Germania o in Austria ed essendo di *origine ebraica o stranieri apolidi*, erano stati vittime di persecuzioni naziste, ecc. ;
- *fanciulli non accompagnati* “che sono orfani di guerra e i cui parenti sono scomparsi e che risiedono fuori dei loro Paesi di origine” .

Bisogna anche dire che l'IRO doveva occuparsi essenzialmente di *rimpatrio*, identificando all'occorrenza le tante o poche persone che potevano avere "validi motivi" per rifiutarlo: tra queste, in prevalenza, persone provenienti dai Paesi dell'Europa orientale facenti parte del c.d. "blocco comunista", il che non veniva certo visto con favore dai nuovi Governi al potere in quell'area geografica. Questioni organizzative e finanziarie – compreso il costoso e complicato meccanismo messo in opera per l'identificazione delle persone contrarie al rimpatrio – avrebbero comunque accelerato la fine (nel 1951) di una organizzazione nata appena quattro anni prima !

In questo contesto, non deve quindi meravigliare che l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite abbia dato al *Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC)* l'incarico di :

- a) studiare la possibilità di creare una *nuova organizzazione* che si occupasse dei rifugiati e, nel contempo,
- b) elaborare un *nuovo strumento giuridico* internazionale in materia.

V

Lavori preparatori e nascita della Convenzione del 1951

19. – Come doveva essere questo strumento ? In proposito, ci furono discussioni che andarono avanti per due o tre anni, riguardanti proprio la questione della definizione del *campo di applicazione* di questo strumento :

- a) chi avrebbe avuto il diritto ad essere assistito da una *nuova organizzazione*, quando questa fosse stata creata, e
- b) il diritto ad avere assistenza da parte degli Stati ai sensi della *nuova Convenzione*?

A dire il vero, la richiesta iniziale era per una *bozza* di *Convenzione* che si occupasse di sfollati, profughi, apolidi e quindi non strettamente di rifugiati: il che potrebbe, in qualche modo, spiegare il fatto che il testo approvato dal Comitato di Esperti per i Rifugiati e gli Apolidi guardava *ancora* al sistema delle “*categorie*” sperimentato dalla S.d.N. nel periodo tra le due guerre mondiali e, in quello successivo alla fine della seconda, dall’Organizzazione Internazionale per i Rifugiati.

Su questo punto si confrontarono vivamente due schieramenti: da una parte, gli *Stati Uniti* (rappresentati dalla Signora Roosevelt) favorevoli al mantenimento del sistema delle *categorie* (i nuovi rifugiati avrebbero potuto beneficiare di accordi successivi); dall’altra, *Francia e Gran Bretagna* che – sotto la spinta propulsiva ideale della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo (adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948) – si battevano per una definizione di “*rifugiato*” che potesse assumere un valore universale nel senso di ricoprire qualsiasi potenziale situazione di rifugiati – presente e futura – privilegiandone l’*individualità* in quanto “*persone*”, non in quanto appartenenti ad un determinato “*gruppo nazionale*”. Tra una discussione e l’altra, si giunse alla formulazione di una definizione che non teneva più conto in prima istanza della

perdita o assenza di protezione da parte di qualsivoglia Stato, bensì della presenza di un “*ben fondato timore di persecuzione*” per motivi di razza, religione, nazionalità, ecc.

La discussione andò avanti e finì col concretizzarsi nel corso della *Conferenza dei Plenipotenziari del luglio 1951*, convocata per ottenere il massimo supporto possibile. Tutti sapevano bene quale era stato il problema degli accordi precedenti. Si voleva che questa nuova Convenzione potesse avere il massimo possibile di adesioni e, di conseguenza – anziché limitarsi ad un comitato di esperti, sia pure rappresentanti di governi – il testo dovesse essere discusso ed eventualmente emendato da una Conferenza di Plenipotenziari⁽¹²⁾.

20. – La Conferenza (2-25 luglio) approvò il testo che noi oggi conosciamo con 24 voti a favore e 2 astensioni. Gli *Stati partecipanti* erano 26: 17 europei (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Principato di Monaco, Repubblica Federale di Germania, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, Santa Sede, Svezia, Svizzera, Turchia, Jugoslavia), 5 americani (Brasile, Canada, Colombia, Stati Uniti, Venezuela), 2 asiatici (Iraq, Israele), 1 africano (Egitto) e 1 dell’Oceania (Australia). Due astensioni: Iraq e Stati Uniti. Aperta alla firma presso l’Ufficio Europeo delle Nazioni Unite a Ginevra il 28 luglio 1951, la Convenzione era subito firmata da 14 Stati, ai quali si sarebbero aggiunti nel corso degli anni altri Stati fino a raggiungere il *numero attuale* di 142 (141 sono invece gli Stati aderenti al Protocollo del 1967)⁽¹³⁾ su un totale di 191 Paesi membri dell’Organizzazione delle Nazioni Unite⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Cfr. *Pagliuchi-Lor R.*, ibidem, pag. 33-34.

⁽¹³⁾ Dati aggiornati al 3 novembre 2003.

⁽¹⁴⁾ Dati aggiornati al 26 febbraio 2003.

VI

Ciò che la Convenzione del 1951 non dice/tratta espressamente

21. – *Asilo*. Convenzione del 1951 / Protocollo del 1967 non parlano di asilo, non trattano specificamente le questioni inerenti alla concessione dell’asilo. Convenzione e Protocollo *non* impongono agli Stati contraenti l’*obbligo di ammettere* nel loro territorio richiedenti asilo e rifugiati. In altre parole, Convenzione e Protocollo sanciscono diritti e doveri dei rifugiati che – legalmente o illegalmente – già risiedono nel paese di asilo, ma non sanciscono la loro ammissione nel paese. L’unico obbligo incombente sugli Stati contraenti è quello di “non espellere o respingere (*refouler*) un rifugiato verso le frontiere di Paesi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, o delle sue opinioni politiche” (art. 33 Convenzione del 1951).

A dire il vero, tanto la *Convenzione del 1951* nel Preambolo (4° capoverso “considerando che dalla concessione del diritto di *asilo* possono derivare obblighi eccezionalmente gravosi per determinati Paesi ...”) quanto l’*Atto Finale* della Conferenza dei Plenipotenziari (lettera D: raccomandazione ai Governi di “continuare ad accogliere i rifugiati ... ed agire di concerto con vero spirito di solidarietà internazionale, affinché i rifugiati possano trovare *asilo* ...) menzionano – sia pure di sfuggita – l’asilo: però, è bene ricordarlo, né la Convenzione del 1951 né il Protocollo del 1967 trattano specificamente la concessione dell’asilo.

Visto che parliamo di asilo, ricordiamo anche che – fino ad oggi – nessun strumento internazionale contiene una definizione di asilo territoriale e *nessun accordo universale* tra i Governi sulla questione dell’asilo è stato concluso. In questa “terra di nessuno” giuridica, unico punto di riferimento resta ancora la *Dichiarazione sull’asilo territoriale* adottata dall’Assemblea Generale delle *Nazioni*

Unite il 14 dicembre 1967 che, oltre a riconoscere il *carattere pacifico ed umanitario dell'atto* (da non considerarsi ostile) anche nei confronti degli altri Stati, a tutti gli Stati raccomanda di applicare politiche liberali di asilo e soprattutto di “non rifiutare l'ammissione alla frontiera” delle persone provenienti direttamente dal Paese ove hanno subito o temono di subire persecuzioni⁽¹⁵⁾.

22. – Procedure per la determinazione dello status di rifugiato. Convenzione del 1951 / Protocollo del 1967 danno una definizione delle persone da considerarsi rifugiate ai sensi di questi strumenti: non danno, però, indicazione alcuna delle procedure da seguire per la determinazione dello status di rifugiato, lasciando quindi ai *Governi* dei paesi membri il compito di *stabilire le procedure* ritenute più opportune, con o senza la partecipazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Non essendo la questione esplicitamente regolata dalla Convenzione del 1951, le *procedure* adottate dai diversi Stati parti della Convenzione e del Protocollo *variano* notevolmente.

⁽¹⁵⁾ Come detto poc'anzi, nessun strumento internazionale contiene una definizione di asilo territoriale. L'art. 14 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948*, ad esempio, stabilisce che “ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni”: diritto di cercare (“chercher” in francese, “seek” in inglese) e “godere” (“bénéficier” in francese, “enjoy” in inglese) asilo, non di “ottenere”. “Cercare” sottintende “qualcosa che non si è ancora trovato”, “godere” dovrebbe sottintendere “qualcosa che si è già trovato, ottenuto”, però il verbo “ottenere” non figura nel testo dell'art.14 e quindi l'ambiguità lessicale/interpretativa rimane: un'ambiguità forse non del tutto casuale in quanto i giuristi, nell'intento di ottenere il massimo dei consensi in favore di formule che potrebbero suscitare il massimo dei dissensi, ad essa fanno talvolta ricorso; ambiguità, peraltro, rafforzata dal fatto che l'art.14 nulla dice in merito al (a) *tipo di persecuzioni* che l'individuo potrebbe invocare a sostegno della propria richiesta e al (b) *marginale di tutela* che dovrebbe essere garantito con la concessione dell'asilo. La *Conferenza dei Plenipotenziari*, promossa dalle *Nazioni Unite* nel 1977 (10 gennaio – 4 febbraio) per adottare una *Convenzione sull'asilo territoriale* avrebbe potuto essere una buona occasione per eliminare ogni ambiguità, ma così non è stato; la conferenza è fallita proprio per la difficoltà degli Stati di determinare con esattezza la *natura* ed i *limiti* di tale forma di asilo (a fronte dell'altra forma di asilo, l'asilo diplomatico, cioè accordato da uno Stato fuori dal proprio territorio); lo scontro verteva principalmente sulla concezione dell'asilo come “diritto dell'individuo” o come “diritto sovrano dello Stato”, scontro tuttora aperto in dottrina.

A questa lacuna giuridica ha cercato di porre rimedio il Comitato Esecutivo (EXCOM) del Programma dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati⁽¹⁶⁾, adottando nel 1977 una *Conclusione (n. 8 / XXVIII)* indicante una serie di *condizioni e requisiti* da osservare per garantire un esame appropriato delle domande di asilo ed assicurare un minimo di decisioni uniformi in materia di eleggibilità⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Creato nel 1958, a seguito di due Risoluzioni dell'Ass. Gen. (Ris. 1166/XII/26 novembre 1957) e del Consiglio Economico e Sociale (Ris. 672/XXV/30 aprile 1958) delle Nazioni Unite, l'EXCOM non è altro che la continuazione del *Comitato Esecutivo del Fondo delle N.U. per i Rifugiati* istituito nel 1955 (Ris. Ass. Gen. 832/IX/21 ottobre 1954 e Ris. ECOSOC 565/XIX/31 marzo 1955), a sua volta continuazione del *Comitato Consultivo per i Rifugiati* creato nel 1951 dal Consiglio Economico e Sociale delle N.U. (Ris. 393/XIII/10 settembre 1951), in applicazione del par. 4 (Cap. I – Disposizioni di ordine generale) dello Statuto dell'ACNUR. Composto inizialmente di 24 Stati (tra cui anche l'Italia) "... scelti dal Consiglio Economico e Sociale in ragione dell'interesse che essi testimoniano al problema dei rifugiati e della loro devozione a tale causa", il Comitato Esecutivo del Programma ha visto progressivamente aumentare il numero dei suoi componenti, grazie ad apposite Risoluzioni dell'Ass. Gen. delle Nazioni Unite, fino agli attuali 64. Sue funzioni principali: (a) approvare e supervisionare i programmi di assistenza materiale dell'Alto Commissariato; (b) su domanda dell'Alto Commissario, consigliarlo nello svolgimento delle sue funzioni di protezione internazionale dei rifugiati. Di fatto, il Comitato Esecutivo del Programma – in collaborazione con l'Alto Commissariato – ha sempre più assunto il ruolo di promotore ed ispiratore della moderna dottrina in materia di asilo e rifugiati (c.d. "*soft-law*"). Infatti, le decisioni del Comitato Esecutivo – denominate *Conclusioni* – pur non avendo *effetto vincolante*, rappresentano nondimeno un costante punto di riferimento per l'azione dell'ACNUR e dei Governi; il fatto, poi, che debbano essere *adottate all'unanimità* conferisce loro particolare importanza e rilievo.

⁽¹⁷⁾ Tra questi requisiti ne ricordiamo alcuni: "(i) il funzionario competente, al quale il richiedente si rivolge alla frontiera oppure all'interno del territorio di uno Stato contraente, dovrebbe ... essere tenuto a conformarsi al principio del non-respingimento e a riferire tali casi ad un'istanza superiore; ... (ii) omissis ...; (iii) un servizio ben identificato – possibilmente un unico servizio centrale – dovrebbe essere incaricato di esaminare le domande di status di rifugiato e prendere una decisione in prima istanza". Di fronte al silenzio della Convenzione del 1951, l'Alto Commissariato, di comune intesa con il Comitato Esecutivo del Programma, è dunque intervenuto per regolare una materia che tocca da vicino gli interessi degli Stati e tanto incide sulla vita delle persone in cerca di asilo. Vale inoltre la pena di ricordare che il Comitato Esecutivo del Programma chiudeva detta *Conclusione* con l'invito rivolto all'Alto Commissariato di "considerare la possibilità di pubblicare – come guida per i Governi – un manuale sulle procedure e criteri per la determinazione dello status di rifugiato": il che veniva fatto nell'arco di soli 2 anni ... nel settembre 1979 il manuale era pronto! Questo manuale, distribuito ai funzionari degli Stati membri della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967, incaricati di determinare lo status di rifugiato, senza la pretesa di essere una sorta di Vangelo o una Tavola dei 10 Comandamenti, ha presumibilmente contribuito a ridurre – così vogliamo sperare – il margine di errore nella valutazione delle domande di asilo.

23. – Estradizione. La Convenzione del 1951 parla di “espulsione” (art.32) e “divieto di espulsione o di respingimento” (art.33), ma non dedica nessun articolo al tema specifico dell’extradizione.

Nondimeno – in base ad un’interpretazione e prassi internazionale ormai consolidate – il “*divieto di estradizione*” nei riguardi dei rifugiati è considerato come *rientrante nel* principio umanitario fondamentale del “*non-refoulement*”, codificato dall’art.33 della Convenzione, nel senso che si deve escludere la restituzione del rifugiato alle autorità del Paese di origine “in qualsiasi modo” (*de quelque manière que ce soit – in any manner whatsoever*) essa avvenga – come detto espressamente al comma 1 dell’art.33 – quindi anche mediante estradizione.

Nel silenzio della Convenzione, a difesa dei rifugiati richiesti in estradizione, giunge opportunamente la normativa in materia promossa dal Consiglio d’Europa nel dicembre 1957 con l’adozione della *Convenzione Europea di Estradizione* che, all’art.3, vieta l’extradizione quando “il reato ... sia considerato dalla Parte richiesta come reato politico o come fatto connesso a reato di tale natura” (comma 1) oppure quando “la Parte richiesta abbia seri motivi per ritenere che la domanda di estradizione, motivata da un reato di diritto comune, sia stata presentata allo scopo di perseguire o punire una persona per considerazioni di razza, religione, nazionalità o di opinioni politiche” (comma 2). Ovviamente, questo limite vale per i Paesi membri del Consiglio d’Europa! Considerando però che il *divieto di refoulement* ha assunto nel diritto internazionale consuetudinario il valore di norma imperativa (*jus cogens*), detto limite dovrebbe essere rispettato da tutti gli Stati, indipendentemente dall’area geografica di appartenenza⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ Del principio di *non-refoulement* diremo infine che, ponendosi come obiettivo la non violazione dei diritti fondamentali dell’uomo quali la vita o la libertà, esso si avvia a divenire uno strumento di protezione anche per le persone che non siano giuridicamente qualificate come “rifugiate” ai sensi della Convenzione del 1951. In questa direzione si è avviato lo stesso *Comitato Esecutivo del Programma* dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati quando, nella sua Conclusione no.6 (XXVIII) 1977 dedicata al “non-refoulement”, ha riaffermato “l’importanza fondamentale del rispetto del principio del non-respingimento ... nel caso di persone che rischiano di subire persecuzioni se rinviate nel loro paese di origine, siano esse state o meno formalmente riconosciute come rifugiate”. (*segue a pag. 27*)

24. – *Status degli apolidi.* Pur essendo stata adottata dalla Conferenza dei Plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati e degli apolidi, la *Convenzione del 1951* in nessuna parte tratta di apolidia. L'unico riferimento a "persone senza cittadinanza" lo troviamo – quasi per inciso – nella definizione del termine "rifugiato" tra le c.d. "clausole d'inclusione" (art.1, lettera A, par.2) e tra quelle di "cessazione" (lettera C, par.6): niente di più! La ragione di questo silenzio in merito allo status degli apolidi – che già negli anni '50 e prima ancora negli anni '20 costituivano una parte rilevante delle persone "prive della protezione dello Stato di appartenenza che non abbiano acquisito un'altra nazionalità", di cui agli accordi-convenzioni-protocolli elaborati nel periodo tra le due guerre mondiali sotto l'egida della Società delle Nazioni, es. russi, armeni, assiri o assiro-caldei, turchi, spagnoli, tedeschi provenienti dalla Germania, austriaci vittime di persecuzioni naziste: *sette categorie* di rifugiati definiti fondamentalmente come "apolidi", alle quali si sarebbero aggiunte nel secondo dopoguerra altre *sei categorie* di rifugiati, es. vittime di regimi nazisti o fascisti, rifugiati dalla Saar e dalla terra dei Sudeti, apolidi "de jure" o "de facto", ecc. – la troviamo però chiarissima nell'*Atto Finale* della *Conferenza dei Plenipotenziari*. Nella Parte III, infatti, si dice testualmente: "Avendo preso in considerazione il progetto di Protocollo relativo allo status degli apolidi, considerando che questo *argomento richiede* ancora uno *studio più approfondito*, decide di non prendere decisione (not to take a decision) in merito durante questa Conferenza e *rinvia il progetto di Protocollo* per più ampio studio agli organi appropriati delle Nazioni Unite". Sic et simpliciter!

Qualche anno più tardi, nel 1984, il *Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa*, nella Raccomandazione R (84) 1, ha considerato che "il principio di non-refoulement è riconosciuto come principio generale applicabile a chiunque" e questo "tenendo presente la Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e, in particolare, il suo art. 3" che fa esplicito divieto di sottoporre qualsiasi persona a tortura, pene o trattamenti disumani o degradanti: quindi, corrispondente divieto di rinvio forzato di persone verso un paese dove esistono serie ragioni di temere che gli interessati siano esposti appunto a rischio di tortura, pene o trattamenti disumani o degradanti.

Tre anni dopo, il 28 settembre 1954, il progetto di Protocollo relativo allo *status degli apolidi* – che, nel “draft” elaborato dallo speciale Comitato per i Rifugiati e gli Apolidi istituito dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, avrebbe dovuto essere un “pendant” del progetto di Convenzione relativa allo status dei rifugiati – veniva adottato come una vera e propria “Convenzione”⁽¹⁹⁾ da una Conferenza di Plenipotenziari delle Nazioni Unite riunita a New York dal 13 al 23 settembre sotto gli auspici dell’ECOSOC. Una Convenzione per molti versi simile a quella del 1951 sui rifugiati nella struttura (Preambolo – Testo – Atto Finale della Conferenza dei Plenipotenziari) e nel dispositivo che, *inter alia*, con un art.28 del tutto analogo a quello della Convenzione sui rifugiati, prevede la concessione di “Titoli di viaggio” agli “apolidi residenti regolarmente nel loro territorio” da parte degli Stati contraenti, secondo le modalità previste da un Allegato di 16 paragrafi, esso pure analogo a quello della Convenzione sui rifugiati. Una sola differenza: il colore della copertina, marrone invece che blu (colore della bandiera delle Nazioni Unite)!

Alla Convenzione del settembre 1954 ne sarebbe seguita un’altra sette anni dopo, il 30 agosto 1961, sulla “*Riduzione dei casi di apolidia*”, adottata anch’essa da una Conferenza di Plenipotenziari delle Nazioni Unite riunita a New York dal 15 al 28 agosto 1961.

⁽¹⁹⁾ Ai fini di detta convenzione, il termine “apolide” indica “una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino in base al proprio ordinamento”. Di regola, può definirsi apolide qualsiasi persona priva di cittadinanza fin dalla nascita (e che non ne abbia acquisito una) oppure che, avendone una, ne è stata privata (es. in seguito ad eventi politici o bellici). La privazione della cittadinanza non implica necessariamente l’emanazione di un provvedimento formale di denaturalizzazione (normalmente, con decreto del Capo dello Stato): è sufficiente la circostanza che l’individuo si trovi irrimediabilmente e concretamente privato della protezione del suo Stato (apolide *de facto*). Ovviamente, è da considerarsi apolide *de jure* la persona in possesso di documento delle autorità centrali o consolari del suo Paese attestante che non è loro cittadino. Per quanto riguarda i rifugiati, va detto che non perdono la loro cittadinanza per il fatto stesso di avere chiesto asilo: essi, infatti, decidono unicamente di non avvalersi della protezione delle autorità del loro Paese di origine e tale decisione non influisce minimamente sul loro *status civitatis*. I figli di rifugiati conservano la cittadinanza di origine paterna/materna.

Di questa diremo soltanto che – a differenza della Convenzione di Ginevra del 1951 / Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati (rispettivamente 142 e 141 adesioni) e della Convenzione di New York del 1954 sullo status degli apolidi (55 adesioni) – essa ha finora raccolto un basso numero di adesioni (soltanto 27), a riprova purtroppo dello scarso interesse della comunità internazionale per un problema che – secondo le stime più prudenti delle Nazioni Unite – riguarderebbe almeno 9 milioni di persone nel mondo⁽²⁰⁾.

⁽²⁰⁾ Su questo complesso e delicato problema, vedi articolo “Nove milioni di fantasmi” pubblicato alle pag.12-13 della rivista ACNUR/UNHCR “Rifugiati” (edizione italiana), Nuova Serie, Anno X, n° 3-2003.

VII

Data limite e limitazione geografica

25. – Allorché fu elaborata la Convenzione del 1951, numerosi Stati si preoccuparono di non assumere obblighi di cui non potevano prevedere la portata. Ciò portò all’inserimento della data limite del 1° gennaio 1951. *La data limite del 1° gennaio 1951* corrispondeva al desiderio dei governi, nel momento in cui la Convenzione fu adottata, di limitare i loro obblighi alle persone già rifugiate⁽²¹⁾ e a coloro che in seguito potevano diventarlo per effetto di avvenimenti già verificatisi⁽²²⁾.

La data limite si riferisce agli “avvenimenti” in seguito ai quali un soggetto è divenuto rifugiato, non alla data in cui questo soggetto è divenuto rifugiato, né a quella in cui ha lasciato il suo paese. Un rifugiato può aver lasciato il proprio paese prima o dopo la data limite, a condizione che il suo timore di essere perseguitato derivi da “avvenimenti” accaduti prima di tale data limite oppure da circostanze verificatesi successivamente in conseguenza di tali avvenimenti.

⁽²¹⁾ L’articolo 1, sezione A (1) della Convenzione del 1951 tratta dei rifugiati c.d. “statutari”, cioè dei soggetti considerati rifugiati secondo le disposizioni degli strumenti internazionali precedenti la Convenzione. Il testo della norma è il seguente: “Ai fini della presente Convenzione, il termine “rifugiato” si applicherà a colui: (1) che sia stato considerato rifugiato ai sensi degli Accordi del 12 maggio 1926 e del 30 giugno 1928, o ai sensi delle Convenzioni del 28 ottobre 1933 e del 10 febbraio 1938 e del Protocollo del 14 settembre 1939, o in applicazione della Costituzione della Organizzazione Internazionale per i Rifugiati. Le decisioni di “non-eleggibilità”, prese dall’Organizzazione Internazionale per i Rifugiati nel periodo del suo mandato, non escludono che la qualifica di rifugiato possa venire accordata a persone in possesso dei requisiti previsti al paragrafo 2 della presente sezione”. La menzione degli strumenti di cui sopra ha lo scopo di stabilire un legame con il passato e di assicurare la continuità della protezione internazionale a vantaggio dei rifugiati che, in epoche diverse, sono già stati oggetto di interessamento da parte della comunità internazionale.

⁽²²⁾ In base all’articolo 1, sezione A (2) della Convenzione del 1951 il termine “rifugiato” si applica ad ogni soggetto “che, a seguito di avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951, temendo a ragione di essere perseguitato 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; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra”.

Analogamente, per desiderio di alcuni governi, la Convenzione del 1951 ha dato agli Stati contraenti la possibilità di *limitare* gli *obblighi* loro derivanti dalla Convenzione *a* coloro che sono divenuti *rifugiati* in seguito ad *avvenimenti* occorsi *in Europa*⁽²³⁾.

26. – La parola “avvenimenti” non è definita nella Convenzione del 1951 ma è stata intesa a designare “*avvenimenti della più grande importanza che hanno provocato modifiche territoriali o cambiamenti politici profondi, così come le persecuzioni sistematiche intervenute a seguito di cambiamenti pregressi*”⁽²⁴⁾.

Tra gli avvenimenti “della più grande importanza” che hanno provocato “*modifiche territoriali*” ricordiamo :

- *divisione del subcontinente indiano*, il più vasto possedimento coloniale britannico, in due Stati: l’India (a maggioranza induista) e il Pakistan (a maggioranza musulmana); “l’Indian Independence Bill” promulgato il *18 luglio 1947*, oltre a decidere l’indipendenza immediata dell’India e della sua parte musulmana, prevedeva la cessazione di ogni potere britannico il 15 agosto successivo: a partire da quella data, almeno *12 milioni di persone* – musulmani, indù e sikhs – abbandonarono città e villaggi in cui erano nati per trasferirsi, tra scontri e massacri senza fine, nelle province che sarebbero passate rispettivamente al Pakistan e all’India ;

⁽²³⁾ Pertanto l’articolo 1, sezione B della Convenzione del 1951 stabilisce: ““(1) Ai fini della presente Convenzione, le parole “avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951”, di cui all’art. 1, sezione A, potranno essere interpretate nel senso di: (a) “avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa” oppure nel senso di (b) “avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa o altrove”; ed ogni Stato contraente – al momento della firma, della ratifica o dell’adesione – preciserà con una dichiarazione la portata che intende riconoscere a questa espressione dal punto di vista delle obbligazioni da esso assunte in virtù della presente Convenzione. (2) Gli Stati contraenti che avranno adottato la formula (a) potranno in qualsiasi momento estendere i loro obblighi adottando la formula (b) mediante notifica indirizzata al Segretario Generale delle Nazioni Unite””.

⁽²⁴⁾ Documento ONU E/1618, pag.39.

- *spartizione della Palestina* in due Stati indipendenti, uno arabo ed uno ebraico (con Gerusalemme sotto amministrazione internazionale), decretata dall'ONU il *29 novembre 1947*; il *14 maggio 1948*, lo stesso giorno in cui gli Inglesi posero fine al loro mandato, gli Ebrei proclamarono la nascita dello Stato d'Israele; a causa della guerra arabo-israeliana (la prima) che ne seguì, *un milione e più di arabi palestinesi* si rifugiarono negli Stati arabi confinanti, dove furono accolti ed assistiti in campi profughi tuttora esistenti: come noto, per la loro protezione ed assistenza, le Nazioni Unite avrebbero creato nel dicembre 1949 un'apposita Agenzia di Soccorso e Lavori, l'UNRWA ;
- *divisione dell'Indocina* in due zone d'influenza, francese e vietminh, nel 1945 e successiva spartizione del Vietnam in due Stati indipendenti – del Nord e del Sud – in seguito agli *accordi di Ginevra del 21 luglio 1954* (che, inter alia, riconoscevano l'indipendenza dei regni del Laos e della Cambogia) ; *migliaia di persone* lasciano il Vietnam del Nord, ove dominava il movimento di liberazione guidato dal leader comunista Ho Chi-Minh, per rifugiarsi in quello del Sud, rimasto legato all'Unione Francese ;
- *divisione della Corea* in due zone d'influenza, americana e sovietica, all'indomani della 2^a Guerra Mondiale (cessata l'occupazione giapponese, il paese era stato occupato, in vista della sua futura riunificazione, dalle truppe dell'URSS nella parte a nord del 38° parallelo e da quelle degli USA nella parte a sud) e successiva nascita di due contrapposte formazioni statali nel 1948 ; USA e URSS ritirano le loro truppe ma, il *25 giugno 1950*, *forze armate nordcoreane* attaccano la *Corea del Sud* varcando il confine sul 38° parallelo ; intervento delle Nazioni Unite a favore di quest'ultima e della Cina Popolare a favore della Corea del Nord; *armistizio di Panmunjom* nel *luglio 1953* e riconferma della divisione dei due Stati lungo la linea del 38° parallelo; *migliaia di profughi* lasciano la Corea del Nord, gravitante nella sfera d'influenza sovietica, per quella del Sud, protetta ed assistita dagli Stati Uniti.

27. – Tra gli avvenimenti “della più grande importanza” che hanno provocato “*cambiamenti politici profondi*” ricordiamo :

- *avvento dei partiti comunisti al potere* nei Paesi dell’Europa Orientale, nella Cina continentale, in Corea, nel Vietnam del Nord, ecc. con migliaia/milioni di profughi causati da eventi drammatici come:
- rivolta di Berlino Est (giugno 1953) ;
- rivolta di Poznan (giugno 1956) ;
- rivolta di Budapest (ottobre 1956) ;
- guerra civile cinese (1946-49) : i nazionalisti di Chiang Kai-Scek e i comunisti di Mao Tse-Tung – che nel 1938 avevano interrotto la lunga guerra civile (1927-37) per far fronte comune contro l’invasione giapponese – con la sconfitta del Giappone nel 1945, riprendono a combattersi violentemente; Chiang Kai-Scek, con l’appoggio degli Stati Uniti, inizia una campagna per sterminare i comunisti ma questi, con l’aiuto dell’Unione Sovietica, riescono ad impadronirsi delle grandi città (Pechino, Nanchino, Shanghai); Chiang Kai-Scek, seguito da almeno *3 milioni di Cinesi*, si rifugia nell’isola di *Taiwan/Formosa* dando vita alla Repubblica della Cina nazionalista, sotto la protezione degli Stati Uniti; Mao Tse-Tung, vittorioso, proclama la Repubblica Popolare Cinese il 1° ottobre 1949;
- “*guerra fredda*”⁽²⁵⁾ che, dal 1947 in poi (per almeno 40 anni), avrebbe diviso l’Europa e il mondo in due blocchi ideologicamente e militarmente contrapposti, con momenti di durissimo scontro, al limite di un conflitto bellico,

⁽²⁵⁾ Termine usato per la prima volta dal finanziere americano Bernard Baruch per indicare lo stato di *guerra ideologica, politica, economica* – venutosi a creare dopo la 2^a Guerra Mondiale tra le due potenze vincitrici, Usa e Urss – caratterizzato da tensioni, accuse reciproche, minacce nel tentativo di aumentare la propria potenza nel mondo. Da questo stato di guerra (“una pace impossibile, una guerra improbabile”, secondo la famosa definizione di Raymond Aron) sarebbero nati due blocchi contrapposti: il “*blocco comunista*”, sostenuto dall’URSS (comprendente 8 paesi dell’Europa orientale: Albania, Bulgaria, Cecoslovacchia, Germania Orientale, (*segue a pag. 34*)

come il *Blocco di Berlino* (luglio '48 – maggio '49) e ancor più grave, al limite di un conflitto nucleare, la *Crisi dei missili a Cuba* nell'ottobre 1962 ;

- *processo di “decolonizzazione”* avviato dalle Nazioni Unite negli *anni '60* con le guerre di liberazione / crisi interne che ne sarebbero seguite nei paesi afro-asiatici di nuova indipendenza ed un incessante susseguirsi di *esodi e rimpatri* specie nel continente africano (Angola, Congo, Kenya, Mozambico, Ruanda/Burundi, Somalia/Etiopia, Sudan/Uganda) ; nel 1960, proclamato dalle Nazioni Unite “Anno dell’Africa”, ben 17 Stati africani avrebbero acquisito l’indipendenza ;
- *dittature militari nei Paesi sudamericani*: dalla fine della 2^a Guerra Mondiale agli anni '80, Argentina, Cile, Uruguay, Paraguay e Perù hanno conosciuto dittature militari tra le peggiori che hanno indotto *migliaia di persone* a cercare asilo in altri paesi dell’America Latina o in Europa⁽²⁶⁾.

Jugoslavia, Polonia, Romania, Ungheria) da una parte; il “*blocco occidentale*”, sostenuto dagli USA (comprendente i 5 paesi membri del Patto di Bruxelles: Francia, Inghilterra, Benelux, più Germania Occidentale, Italia, Portogallo, Danimarca, Norvegia) dall'altra. Testimonianza di questo antagonismo – che ebbe ripercussioni anche fuori d'Europa con *guerre limitate come quella di Corea* (1950-53), *inizio del conflitto vietnamita* (iniziato nel 1954, all'indomani degli accordi di Ginevra che avevano sancito la divisione dell'Indocina in quattro Stati indipendenti – i regni del Laos e della Cambogia e le repubbliche del Vietnam del Nord e del Vietnam del Sud – sarebbe finito soltanto nel 1975 con la conquista di Saigon da parte dei Vietcong), *guerra civile cinese* (1946-49, tra comunisti guidati da Mao Tse-Tung e nazionalisti guidati da Chiang Kai-Scek) – furono vari momenti di durissimo scontro tra le due parti, come il *Blocco di Berlino* tra il luglio 1948 e il maggio 1949 (nell'agosto 1961 sarebbe poi stato costruito il Muro di Berlino che, snodandosi lungo 155Km, oltre a dividere in due la città di Berlino, segnava il confine tra il territorio della R.F.T. e quello della R.D.T.: quel muro sarebbe “crollato” soltanto 28 anni dopo, nel novembre 1989) e la *Crisi dei missili a Cuba* nell'ottobre 1962, nonché la stipulazione di una serie di *Patti di mutua assistenza militare e/o economica* da una parte e dall'altra, come il Patto Atlantico (4 aprile 1949), il Patto di Varsavia (14 maggio 1955), l'OECE/Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (16 aprile 1948) e il Comecon/Consiglio per la Mutua Cooperazione Economica (25 gennaio 1949).

⁽²⁶⁾ Tra questi esuli si contano più di 50 prestigiosi scrittori, costretti a lasciare il loro paese per evitare carcere, tortura, morte o “desaparicion”. Ricordiamone alcuni: dall'Argentina, Hector Bianciotti, Arnaldo Calveyra, Julio Cortazar, Juan Gelman (che è stato anche in Italia), Osvaldo Soriano; dal Cile, José Donoso, Pablo Neruda, Luis Sepulveda, Isabel Allende; dall'Uruguay, Mario Benedetti, Eduardo Galgano; dal Paraguay, Augusto Roa Bastos; dal Perù, Mario Vargas Llosa. E altri esuli ancora dalla Colombia (Gabriel Garcia Marques) e da Cuba (Reynaldo Arenas, Armando Valladares, Guillermo Cabrera Infante) a causa del totalitarismo in cui è incorsa la rivoluzione castrista dopo la dittatura di Batista.

28. – Col passare del tempo, determinandosi *situazioni nuove* che riproponevano il problema dei rifugiati, si è presentata l'esigenza di estendere ai nuovi rifugiati la Convenzione del 1951. A ciò si è provveduto con il *Protocollo* relativo allo *status dei rifugiati* che, dopo l'esame da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, è stato aperto alle adesioni il *31 gennaio 1967* ed è entrato in vigore il 4 ottobre 1967.

Gli Stati aderenti al Protocollo del 1967 si impegnano ad applicare le disposizioni fondamentali della Convenzione del 1951 ai rifugiati, quali definiti nella Convenzione, *senza* tener conto della *data limite* del *1° gennaio 1951*. Pur essendo collegato alla Convenzione, il Protocollo è tuttavia uno strumento indipendente al quale gli Stati possono aderire senza essere membri della Convenzione.

(*) *Relazione tenuta all'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Scienze Politiche, Cattedra di Diritto Internazionale, il 16 gennaio 2004, nell'ambito del XII° Corso Multidisciplinare Universitario "Asilo: dalla Convenzione di Ginevra alla Costituzione Europea" (12 dicembre 2003 – 14 maggio 2004), organizzato da Università degli Studi di Roma "La Sapienza" – Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR/UNHCR) – Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) – Associazione per lo Studio del Problema Mondiale dei Rifugiati (AWR), con il contributo del Progetto INTEG.R.A. (Integrazione Richiedenti Asilo) presentato da ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) – ACNUR/UNHCR – CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali).*

Relatore: Giovanni Ferrari. Funzionario dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR/UNHCR) – Delegazione in Italia (Ufficio Giuridico) – dal febbraio 1973 al settembre 1997; dal febbraio 1993, "Refugee Law Training Officer" per i corsi e seminari di formazione in materia di asilo e rifugiati organizzati dall'ACNUR in Italia, Malta e San Marino.

Glossario

- Profugo** : termine generico usato per indicare chi è costretto ad abbandonare il proprio paese in seguito a persecuzioni politiche (*profugo politico*), eventi bellici (*profugo di guerra*), catastrofi naturali o provocate dall'uomo (in questi casi, è più comune il termine “sfollato”) [*profugo*: dal latino “profugus”, derivato di “profugere” (cercare scampo), composto dalla preposizione “pro” (davanti) e “fugere” (fuggire)] .
- Sfollato** : secondo i Principi Guida delle Nazioni Unite sullo sfollamento delle persone all'interno del loro paese (*Guiding Principles on Internal Displacement*) – presentati alla Commissione dell'ONU sui diritti umani dal Rappresentante del Segretario Generale per gli Sfollati nell'aprile 1998 – le persone che sono state costrette od obbligate ad abbandonare le loro case o i luoghi di residenza abituale “... soprattutto a causa di un conflitto armato, situazioni di violenza generalizzata, violazione dei diritti umani, disastri naturali o provocati dall'uomo, o allo scopo di sfuggire alle loro conseguenze, e che non hanno attraversato le frontiere internazionalmente riconosciute di uno Stato”; termine spesso usato come traduzione dell'espressione inglese “*Internally Displaced Person*” (*IDP*) [*sfollato*: dal latino volgare “fullare”, derivato di “fullo-onis” (follone, lavapanni) da cui il termine “folla” (moltitudine di persone riunite o, in senso figurato, di cose astratte) e “sfollato” (p.p. di “sfollare”), letteralmente “ex-folla” (da, fuori dalla folla)] .
- Rifugiato** : chi è costretto a fuggire dal proprio paese e non può o non vuole farvi ritorno oppure avvalersi della sua protezione, avendo subito o temendo di subire persecuzioni “per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche” : quindi, per uno dei motivi elencati dalla definizione di “rifugiato” della Convenzione del 1951 (art. 1, lettera A/2), definizione peraltro integralmente recepita dal Protocollo del 1967; la qualifica di “rifugiato” spetta di diritto a chi è stato riconosciuto tale, ai sensi della Convenzione del 1951 e/o Protocollo del 1967, da uno Stato (*rifugiato ai sensi della Convenzione*) oppure, laddove non siano in vigore detti strumenti internazionali, dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (*rifugiato sotto Mandato*), secondo procedure giuridiche e amministrative messe in atto dagli Stati e/o dall'Alto Commissariato per determinare se un richiedente asilo debba essere o no riconosciuto come rifugiato; solo in virtù di tale riconoscimento, i *rifugiati ai sensi della Convenzione* sono titolari di una serie di diritti, primo fra tutti il diritto al non-refoulement; il divieto di “refoulement” vale ovviamente anche per i *rifugiati sotto Mandato* ai quali tuttavia, per la natura stessa del riconoscimento loro accordato, non sono automaticamente estensibili tutti i diritti/benefici previsti dalla Convenzione per quanti riconosciuti rifugiati –

ai sensi della medesima – da uno Stato: l'estensione (e portata) o meno di tali diritti ai rifugiati sotto Mandato dipenderà in larga misura dal ruolo (e capacità negoziale) attribuito all'Alto Commissariato dalle istanze legislative/amministrative dei Paesi non firmatari della Convenzione del 1951 e/o Protocollo del 1967, dove il medesimo si trova ad operare [*rifugiato*: dal latino “refugium” (rifugio, ricovero, asilo), derivato di “refugere” (rifuggire), composto di “re” (indietro) e “fugere” (fuggire)] .

Esule : [dal latino “*exul-ulis*”, derivato da “*exilium*”, parola composta dalla preposizione “*ex*” (da, fuori da) e “*solum*” (suolo)] ; “estirpato dal suolo” inteso come patria: quindi, allontanamento forzato o volontario del cittadino dalla patria, in genere per motivi politici ; nella storia e letteratura dei secoli scorsi, il termine “esule” è stato largamente usato come *sinonimo di “rifugiato politico”* ; con riferimento ai promotori ed animatori delle rivoluzioni liberali europee del 1820-21 / 1830-31 / 1848-49, dopo il loro fallimento, la locuzione “esuli dell'Ottocento” è stata adottata dagli storici per designare un'intera generazione di patrioti rivoluzionari costretti all'esilio forzato o volontario .

Fonte : “Glossario dei termini chiave relativi alla protezione” (Allegato 2, pag.125–135) in “Protezione dei rifugiati – Guida al diritto internazionale del rifugiato” (pp.150) – Manuale per i Parlamentari (versione italiana 2003) pubblicato dall'Unione Interparlamentare (IPU/UIP) in collaborazione con l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR/ACNUR) – Stampa a cura del Senato della Repubblica Italiana.

BIBLIOGRAFIA

ACNUR/UNHCR, *“Protection et assistance en faveur des réfugiés”* – Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Editions Rencontre, Lausanne (Suisse), 1971.

ACNUR/UNHCR, *“Rifugiati in Italia”* – Raccolta di testi giuridici internazionali e nazionali, curata e pubblicata dalla Delegazione ACNUR in Italia (3^a edizione, 1991, pp.XVI-315).

Ferrari G., *“L’azione internazionale in favore dei rifugiati: dalla Società delle Nazioni all’Organizzazione delle Nazioni Unite”* (pag.1-8), in *“Protezione internazionale dei rifugiati. Diritto di asilo e definizione di rifugiato. Status umanitario e protezione temporanea”* (pp.20) – Relazione presentata al III° Seminario per avvocati sulla tutela giuridica dei rifugiati, organizzato dalla Delegazione ACNUR in Italia a Lecce, 28-30 ottobre 1994.

Gesulfo A., *“La comunità internazionale si fa carico del problema”* (pag.85-98), in *“Uno strumento di pace – Da quarant’anni l’ACNUR a fianco dei rifugiati”* (pp.228) – Pubblicazione in quattro lingue (italiano, inglese, francese, spagnolo) a cura della Delegazione ACNUR in Italia, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri / Dipartimento per l’Informazione e l’Editoria / Quaderni di Vita Italiana – Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1991.

Hein C., Introduzione alla pubblicazione *“Rifugiati in Italia / Legislazione, regolamenti e strumenti internazionali”* – Delegazione ACNUR in Italia, Editrice MB&M, Roma, gennaio 1989.

Pagliuchi-Lor R., *“Profili storici della Convenzione di Ginevra : verso l’universalità della Convenzione di Ginevra (Protocollo di New York e successive adesioni)”* (pag.28-38), in *“La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati”* (pp.227) – Atti del IX° Corso Multidisciplinare Universitario, Anno Accademico 2000-2001, La Sapienza Editrice, Roma, 2002.

Saulle M. R., *“I cinquant’anni della Convenzione di Ginevra: l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati”* (pag.17-27), in *“La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati”* (pp.227) – Atti del IX° Corso Multidisciplinare Universitario, Anno Accademico 2000-2001, La Sapienza Editrice, Roma, 2002.