



Pubblicazioni  
Centro Studi per la Pace  
[www.studiperlapace.it](http://www.studiperlapace.it)

---

**ALMA MATER STUDIORUM**

**UNIVERSITA' DI BOLOGNA**

FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA  
CORSO DI LAUREA IN GIURISPRUDENZA

**IL REGIME INTERNAZIONALE  
DI PROTEZIONE E ASSISTENZA DEGLI SFOLLATI  
ALL'INTERNO DEI CONFINI STATALI**

Tesi di Laurea in Diritto Internazionale

a.a. 2004/2005

Relatore

Prof. Antonietta Di Blase

Presentata da

Alice Beccaro



## INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>7</b>
---------------------------	----------

<b>Capitolo 1. L'EVOLUZIONE DELLA DEFINIZIONE DI RIFUGIATO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE .....</b>	<b>11</b>
---	-----------

<b>1.1</b>	<b>Introduzione storica .....</b>	<b>11</b>
<b>1.2</b>	<b>Evoluzione del Regime Internazionale dei Rifugiati .....</b>	<b>13</b>
1.2.1	Evoluzione precedente al 1951 .....	14
1.2.2	Definizione sancita dalla Convenzione del 1951 e dal Protocollo Addizionale .....	16
<b>1.3</b>	<b>Allargamento non formale della definizione di Rifugiato .....</b>	<b>20</b>
1.3.1	Ruolo dell'ACNUR a favore dell'estensione della definizione di rifugiato .....	20
1.3.2	Allargamenti regionali della definizione: la Convenzione dell'OUA e la Dichiarazione di Cartagena .....	24
1.3.3	"Protezione Temporanea" per i Rifugiati di Massa: estensione della protezione per l'immutabilità della definizione .....	28
<b>1.4</b>	<b>Conclusioni .....</b>	<b>30</b>

<b>Capitolo 2. LA PROGRESSIVA RILEVANZA NEL DIRITTO INTERNAZIONALE DEL FENOMENO DEGLI SFOLLATI INTERNI .....</b>	<b>33</b>
--	-----------

<b>2.1</b>	<b>Introduzione allo Sfollamento Interno .....</b>	<b>34</b>
2.1.1	Intensità del fenomeno .....	34
2.1.2	Crescente visibilità del problema all'interno della Comunità Internazionale .....	36
<b>2.2</b>	<b>Nascita ed evoluzione della definizione di Sfollato Interno .....</b>	<b>37</b>

2.2.1	Elaborazione di una definizione comune di Sfollato Interno .....	38
2.2.2	Precisazioni sulle cause allo Sfollamento Interno .....	40
<b>2.3</b>	<b>I Principi Guida sullo Sfollamento Interno .....</b>	<b>42</b>
<b>2.4</b>	<b>Creazione di una risposta istituzionale internazionale allo sfollamento interno .....</b>	<b>46</b>
i.	ACNUR .....	46
ii.	CICR.....	48
iii.	WFP, OIM, WHP.....	49
iv.	UNICEF .....	51
v.	UNDP .....	52
vi.	Rappresentante del Segretario Generale per i diritti umani degli sfollati interni .....	52
2.4.1	Nazioni Unite e il sistema di coordinamento per l'assistenza umanitaria.....	54
2.4.2	Protezione e reintegrazione post emergenza .....	56
<b>2.5</b>	<b>Conclusioni .....</b>	<b>57</b>

### **Capitolo 3. ANALISI COMPARATA DELLO SFOLLAMENTO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE .....**

**61**

<b>3.1</b>	<b>Cause che inducono allo sfollamento .....</b>	<b>62</b>
<b>3.2</b>	<b>Impossibilità di ricondurre gli sfollati interni nella categoria dei rifugiati .....</b>	<b>63</b>
3.2.1	Importanza del confine al fine della distinzione tra le categorie .....	63
3.2.2	Categorizzazione degli Sfollati.....	66
3.2.3	Accesso e Sovranità .....	68
<b>3.3</b>	<b>La normativa internazionale applicabile allo sfollamento.....</b>	<b>72</b>
3.3.1	Le norme di diritto internazionale umanitario.....	72
3.3.2	I Diritti Universali dell'Uomo .....	74
3.3.3	Principi Guida e Convenzione dei Rifugiati a confronto .....	75

<b>3.4</b>	<b>Le istituzioni competenti in materia di assistenza e protezione agli sfollati .....</b>	<b>78</b>
3.4.1	Espansione del ruolo dell'ACNUR .....	79
3.4.2	Riflessioni sull'ACNUR e lo Sfollamento Interno .....	80
<b>3.5</b>	<b>Conclusioni .....</b>	<b>83</b>
 <b>Capitolo 4. LO SFOLLAMENTO IN COLOMBIA.....</b>		<b>87</b>
<b>4.1</b>	<b>Estensione e Intensità .....</b>	<b>88</b>
<b>4.2</b>	<b>Cause all'origine dello Sfollamento Interno.....</b>	<b>89</b>
4.2.1	Il conflitto Colombiano e i suoi attori.....	90
4.2.2	La terra e il narcotraffico .....	92
<b>4.3</b>	<b>Rifugiati Colombiani.....</b>	<b>94</b>
<b>4.4</b>	<b>Risposta dello Stato allo Sfollamento Interno .....</b>	<b>96</b>
4.4.1	SNAIPD.....	97
4.4.2	Corte Costituzionale Colombiana .....	99
4.4.3	Piano Nazionale per l'Attenzione Integrale alla Popolazione Sfollata dalla Violenza .....	101
4.4.4	Sviluppi successivi alla sentenza T-025 .....	103
<b>4.4</b>	<b>Le Organizzazioni Internazionali che operano in Colombia .....</b>	<b>104</b>
i.	ACNUR .....	104
ii.	CICR.....	106
iii.	OIM .....	107
<b>4.5</b>	<b>Conclusioni .....</b>	<b>108</b>
 <b>CONCLUSIONI.....</b>		<b>113</b>
 <b>BIBLIOGRAFIA.....</b>		<b>117</b>
<b>DOCUMENTI (Convenzioni, Rapporti, Dichiarazioni): .....</b>		<b>117</b>
<b>LIBRI, ARTICOLI.....</b>		<b>121</b>
<b>ALTRE FONTI .....</b>		<b>1</b>

### **ABBREVIAZIONI**

ACNUR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
CIREFCA	Conferenza Internazionale sui Rifugiati Centroamericani
CIRC	Comitato Internazionale della Croce Rossa
CODHES	Consultorio per i Diritti Umani e per lo Sfollamento
ECOSOC	Consiglio Economico e Sociale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite
ERC	Coordinatore per gli Aiuti Umanitari
ExCom	Comitato Esecutivo dell'ACNUR
IASC	Comitato Permanente Interistituzionale
OCHA	Ufficio di Coordinazione per gli Affari Umanitari
OIM	Organizzazione Mondiale per le Migrazioni
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
ONG	Organizzazione Non Governativa
OUA	Organizzazione dell'Unità Africana
RSD	Rappresentante del Segretario Generale per i Diritti Umani degli Sfollati Interni
SARRED	Conferenza Internazionale sulla Situazione dei Rifugiati, di quelli che fanno ritorno e degli sfollati in Africa del Sud
UNCHR	Commissione dei Diritti Umani delle Nazioni Unite
UNDP	Programma per lo Sviluppo delle Nazioni Unite
UNICEF	Fondo per l'Infanzia delle Nazioni Unite
UN OHCHR	Ufficio dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite
USCR	Comitato per i Rifugiati delle Nazioni Unite
WFP	Programma Mondiale Alimentare
WHO	Organizzazione Mondiale per la Sanità

## **INTRODUZIONE**

A partire dalla fine degli anni 80, si è presentata per la prima volta all'attenzione della Comunità Internazionale, delle Agenzie delle Nazioni Unite, degli Stati e delle Organizzazioni governative e non, la situazione degli sfollati interni, i quali fuggivano dalle proprie abitazioni a causa di conflitti, tumulti o violazioni dei diritti umani. Ciò nonostante, solo all'inizio degli anni 90, lo sfollamento interno è stato riconosciuto come un problema internazionale e posto nell'agenda della Comunità Internazionale.

La fine della Guerra Fredda ha, infatti, portato alla proliferazione di nuovi tipi di conflitto, basati sull'identità, la religione, l'etnia, nei quali il "valore dei civili" si misura in termini di profitto. In queste guerre la popolazione da spettatrice è diventata obiettivo diretto di attacchi, sequestri, reclutamenti forzati. Questo ha portato allo sfollamento di singoli individui, ma anche di intere comunità, dai propri luoghi di usuale abitazione, per cercare protezione in aree diverse all'interno o all'esterno del proprio Stato.

La crisi in Kosovo è stata uno degli esempi più eclatanti di sfollamento, infatti in poche settimane il governo della Repubblica Federale di Jugoslavia sradicò forzatamente quasi tutta la popolazione Kosovara Albanese che viveva nel paese. Questa crisi causò la fuga di circa 900 mila persone, che cercarono asilo nei paesi limitrofi, i rifugiati, e 600 mila sfollati che rimasero invece all'interno del paese.

Ma molti altri sono i paesi e le popolazioni, che vivono la situazione drammatica dello sfollamento, diventato ormai un problema che accomuna tutti i continenti; alla fine del 2004, il numero degli sfollati a causa di conflitti armati era di circa 25 milioni di persone, quello dei rifugiati circa 19.2 milioni. Il numero

delle persone affette da sfollamento interno supera quindi non solo quello dei rifugiati, ma solleva uno dei più gravi problemi umanitari e di violazione dei diritti dell'uomo.

Lo sfollamento interno è correlato con il problema dei rifugiati non solo per l'origine comune, ma anche perché il primo talvolta costituisce un iniziale passo verso il secondo. In questa tesi verrà illustrato, però, come due fenomeni tanto simili, siano invece diversi dal punto di vista del diritto internazionale, sia per quanto riguarda la definizione, che per la normativa ad essi applicabile. Infatti, essendo lo sfollamento un fenomeno che avviene all'interno del territorio di uno Stato, rientra tra le responsabilità che derivano dalla sovranità statale; diversamente da quello dei rifugiati che è invece protetto dalla Comunità Internazionale e dalla Convenzione ad essi dedicata.

Nonostante il dibattito sull'intervento internazionale umanitario nelle situazioni che causano enormi masse di sfollati, sia un tema attuale e ancora dibattuto dalla Comunità Internazionale, questa tesi approfondirà un altro aspetto dello sfollamento. Le categorie giuridiche degli sfollati interni e dei rifugiati, come fenomeni individuali e di massa, saranno analizzate per dimostrare, che la prima ha delle peculiarità e dei problemi specifici non accomunabili a quelli di altri gruppi vulnerabili. Verrà inoltre argomentato, che il problema dello sfollamento interno non si risolverà includendo gli sfollati nella categoria dei rifugiati, o utilizzando la protezione e l'assistenza concessa a questi, ma distinguendoli in una categoria autonoma e studiando politiche nazionali a loro dedicate.

Lo studio comparativo che si effettuerà nei capitoli seguenti inizierà dall'analisi del regime dei rifugiati, illustrandone la definizione convenzionale e il successivo allargamento non formale, dovuto all'azione regionale e al mandato dell'Alto Commissariato.

Tale espansione ha portato ad includere nella definizione di rifugiato, tutte le persone che cercano rifugio in un paese diverso dal proprio. Si dimostrerà che



tale espansione, non è riconosciuta dagli Stati Europei, i quali mantengono, anche grazie alla “protezione temporanea”, una definizione restrittiva del concetto.

Si proseguirà poi nell'esposizione del problema dello sfollamento interno e dell'attenzione rivoltagli dalla Comunità Internazionale, la quale è intervenuta con la creazione un regime normativo, redigendo i Principi Guida sugli Sfollati Interni, e un sistema istituzionale, nominando un Rappresentante Speciale e cooperando di alcune organizzazioni.

Successivamente, queste due categorie verranno comparate, per illustrarne la differenza sostanziale. Tale diversità dimostrerà, quindi, che nonostante l'evoluzione del mandato dell'ACNUR e del concetto di rifugiato, quest'ultimo non potrà espandersi ulteriormente, per includere tale gruppo di persone, senza infrangere il diritto internazionale. Da questa differenza deriva il grado di responsabilità verso le due categorie da parte dello Stato e della Comunità Internazionale, ma anche la normativa internazionale, i diritti dell'Uomo, il diritto umanitario, quello dei rifugiati e quella non vincolante, come i Principi Guida.

Questa parte terminerà con una riflessione sul ruolo assunto nel 2005 dall'ACNUR, come agenzia responsabile per la protezione degli sfollati, e le conseguenze che potrebbero derivare sul suo mandato originario a favore dei rifugiati.

Lo studio si concluderà con l'illustrazione di un caso, quello della Colombia, dove il conflitto armato interno ha causato un enorme sfollamento esterno ed interno. Mentre l'ACNUR e i paesi confinanti attendono ai rifugiati Colombiani in cooperazione con il Governo stesso, lo Stato ha elaborato, per proteggere ed aiutare gli sfollati interni una delle prime e più avanzate leggi in favore degli sfollati interni, grazie anche al contributo della giurisprudenza della Corte Costituzionale. Questo caso dimostrerà come l'intervento mirato dello Stato

e lo sviluppo di una normativa ad hoc siano fondamentali, per arginare un problema dilagante come lo sfollamento interno.

Al fine di garantire i diritti, spesso violati, degli sfollati interni è necessario che gli Stati collaborino con la Comunità Internazionale, per elaborare un quadro giuridico ed istituzionale nazionale ed internazionale di protezione ed assistenza.

## **Capitolo 1. L'EVOLUZIONE DELLA DEFINIZIONE DI RIFUGIATO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE**

Il termine “rifugiato” viene utilizzato tutti i giorni nei mezzi di comunicazione con un significato generale, cioè indicando tutte quelle persone che si sono trovate nella situazione di dover lasciare la propria casa; includendo erroneamente non solo chi, per motivi politici, conflitti armati o disastri naturali, ha lasciato il proprio paese, ma anche chi ne è rimasto all'interno.

Nel Diritto Internazionale invece il concetto di rifugiato ha una definizione precisa; la sua evoluzione risponde alle necessità via via manifestate dalla società internazionale, tenendo conto al tempo stesso della realtà politica<sup>1</sup>.

### ***1.1 Introduzione storica***

Il fenomeno delle persone obbligate a fuggire dalle loro case è esistito sin dai tempi più antichi, ma la definizione di rifugiato non è altrettanto antica: la prima menzione appare nel 1798 all'interno della “Encyclopaedia Britannica”. Inizialmente i rifugiati e i migranti ricevevano il medesimo trattamento e gli Stati non prevedevano restrizioni al loro ingresso; si può dire che, in definitiva, non sembravano attirare l'attenzione dei governi. Solo a partire dalla Rivoluzione Francese, quando accettare dei rifugiati, come ad esempio la famiglia reale di Francia, poteva avere un significato politico, il regime dei rifugiati cominciò ad assumere importanza internazionale; a metà del diciannovesimo secolo, l'aumento delle rivoluzioni rese più difficoltosa l'entrata nei rispettivi paesi<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> REMIRO BROTONS A., RIQUELME CORTADO R.M., ORIHUELA CALATAYUD E., DIEZ-HOCHLEITNER J., PEREZ-PRAT DURBAN L., *Derecho Internacional*, Madrid, 1997, p.1010

<sup>2</sup> BARNETT L., *Global governance and the evolution of the international refugee regime*, Working paper n°54, UNHCR, Evaluation and Policy analysis Unit, 2002, Toronto, pg. 2

Il ventesimo secolo fu “uno straordinario periodo di movimenti ed agitazioni”<sup>3</sup> e l’esodo di grandi masse fu un problema pressante: milioni di Russi e centinaia di migliaia di Armeni, che scapparono alle persecuzioni e ai massacri, sono solo un esempio di questi ingenti flussi<sup>4</sup>. Quando la situazione si rivelò troppo gravosa per le capacità delle associazioni caritatevoli, la Società delle Nazioni nominò nel 1921 l’Alto Commissariato per i Rifugiati Russi, che in seguito avrebbe allargato il proprio mandato per soccorrere i numerosi rifugiati provenienti da altri Stati.

Nel 1933 fu sottoscritta la Convenzione sullo status dei rifugiati che proteggeva, però, solo quelli già riconosciuti<sup>5</sup>; quando nel 1938 il numero di persone in fuga dalla Germania aumentò significativamente, la Società delle Nazioni dovette adottare un trattato e nominare un commissario *ad hoc* per aiutare anche questi rifugiati, non compresi nelle convenzioni precedenti. Nel medesimo anno venne creato un unico Alto Commissionario per i Rifugiati.

Lo scoppio della Seconda Guerra Mondiale segnò la fine della Società delle Nazioni e, ancor prima dell’istituzione formale dell’ONU, fu creata l’UNRRA, l’Amministrazione delle Nazioni Unite per i soccorsi e la ricostruzione, allo scopo di assistere non solo i rifugiati, ma tutti quelli costretti dalla guerra ad abbandonare le proprie case. In seguito si occupò principalmente del rimpatrio di queste persone, ma, a causa del rifiuto di alcuni rifugiati a rientrare nel proprio paese, certi Stati sollevarono delle polemiche<sup>6</sup>; quest’ultime e il clima politico della guerra fredda impedirono il lavoro dell’UNRRA.

Nel 1947 fu creata un’agenzia intergovernativa temporanea, l’Organizzazione internazionale per i rifugiati (IRO), allo scopo di trovare una soluzione per i 1,5 milioni di rifugiati, presenti in Europa. Questa era il primo organismo internazionale che si occupava di tutti gli aspetti del fenomeno dei

---

<sup>3</sup> KUSHNER T. e KNOX K., *Refugees in an age of genocide*, Frank Cass, London, 1999, pg. 127

<sup>4</sup> HATHAWAY J. C., *The law of the refugee status*, Butterworth, Toronto, 1991, pg. 2

<sup>5</sup> GRAHL-MADSEN A., *The land beyond – Collected essay on refugee law and policy*, Macalister-Smith & Gudmundur Alfredson (eds.), Kluwer Law International, Aia, 2001, pg.182

<sup>6</sup> ACNUR, *Rifugiati nel Mondo 2000 – Cinquant’anni di azione umanitaria*, ACNUR, 2000, pg. 14

rifugiati. Tale molteplicità di funzioni, mostrava un chiaro mutamento d'indirizzo: da una politica di rimpatrio, ad una di reinsediamento<sup>7</sup>.

L'IRO era composta da pochi Stati membri, ma molti Paesi contribuirono al suo lavoro. Faceva eccezione l'URSS, che non solo non vi partecipò, ma si oppose al lavoro dell'agenzia, così come aveva già fatto con l'UNRRA, poiché riteneva che l'IRO aiutasse i "traditori" a scappare dal blocco sovietico, favorendo così le politiche degli Stati Uniti d'America<sup>8</sup>. Questo ostacolò il lavoro dell'IRO e determinò il mancato rinnovo del mandato.

Purtroppo il fenomeno dei rifugiati continuava a ripresentarsi negli anni successivi, mostrando di non essere solo un problema temporaneo post-guerra; la necessità di un comune accordo tra gli Stati sulle modalità d'intervento fu palese. Per questo motivo nel 1950 venne fondato l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR o con la sigla italiana ACNUR). Questo era il compromesso tra gli Stati Uniti, desiderosi di creare un'agenzia temporanea con un mandato rigido e con modesti finanziamenti, e gli Stati occidentali, ospitanti milioni di rifugiati, che erano invece a favore di un'istituzione forte, permanente e con la possibilità di raccogliere fondi<sup>9</sup>.

Inizialmente l'agenzia ricevette un mandato triennale, che fu poi rinnovato ogni cinque anni, fino a che, nel dicembre 2003, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite rimosse tale limitazione temporale.

Parallelamente alla creazione dell'ACNUR furono portati avanti i negoziati per la Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati, che sarà poi il "pilastro normativo" dell'attività del Commissariato.

## ***1.2 Evoluzione del Regime Internazionale dei Rifugiati***

---

<sup>7</sup> Id, pg. 16

<sup>8</sup> MARRUS M. R., *The Unwanted: European refugees in the twentieth century*, Oxford University Press, New York, 1985 pg 324

<sup>9</sup> ACNUR, *supra nota* 6, pg. 19

### 1.2.1 *Evoluzione precedente al 1951*

Prima di soffermarsi sulla definizione di rifugiato sancita dalla Convenzione delle Nazioni Unite, è interessante accennare all'evoluzione del termine prima del 1951, anno di elaborazione di questo trattato.

Per mostrare tale sviluppo nel periodo precedente alla Convenzione, lo si può suddividere in tre fasi: giuridica, sociale e individuale. Ognuna di queste è caratterizzata dal metodo utilizzato dalla comunità internazionale nel definire i rifugiati<sup>10</sup>.

La prima fase, detta giuridica, viene collocata tra il 1920 e il 1935. In questo periodo era considerato rifugiato chi si trovava al di fuori del proprio paese d'origine e mancava della protezione di quest'ultimo. Secondo il diritto internazionale, la persona non era un soggetto di diritti o doveri ed era quindi lo Stato ad esercitare la sovranità, ad essere quindi responsabile delle azioni dell'individuo. Le nazioni erano quindi riluttanti ad ammettere nel proprio territorio i rifugiati, per i quali nessuno Stato era legalmente responsabile. Per via di questa "falla" nel diritto internazionale, la Società delle Nazioni accordò a queste persone senza passaporto un certificato equiparato e riconosciuto dagli Stati contraenti. Non erano inclusi nel provvedimento quei soggetti che, pur mancanti di protezione, si trovavano ancora nel proprio paese, poiché per questi non si creava questa "anomalia internazionale".

Si colloca in questo periodo la definizione dei rifugiati russi del 1926, che erano individuati come "*qualsiasi persona di origine russa che non gode più o non ha mai goduto della protezione del governo dell'URSS e che non ha acquisito un'altra nazionalità*"<sup>11</sup>.

La fase sociale viene individuata tra il 1935 e il 1939. L'assistenza ai profughi non è più finalizzata alla correzione di un'anomalia del sistema internazionale, ma ad assicurare il benessere dei rifugiati, tenendo quindi conto dell'aspetto sociale del problema. In tal modo si assistevano non solo le persone a

---

<sup>10</sup> HATHAWAY J. C., *supra* nota 4, pg.4

<sup>11</sup> *Arrangement relating to the issue of identity certificates to Russian and Armenian refugees*, 12 maggio 1926, Ginevra, 84 L.N.T.S. no. 2004

cui mancava una protezione legale, *de jure*, ma anche le vittime di eventi sociali e politici, le quali avevano perso la protezione statale *de facto*.

Questa visione si collega alla situazione storica e alla Convenzione in favore delle persone che scappavano dalla Germania Nazionalsocialista firmata nel 1938<sup>12</sup>. Essenziale è il riferimento agli eventi politici all'interno della definizione di rifugiato, quindi è da considerarsi rifugiato chi ha cercato protezione presso un territorio diverso da quello in cui risiedeva precedentemente, a causa di eventi politici che rendevano la residenza impossibile o intollerabile.<sup>13</sup>

La terza fase, individualista, è quella dal 1938 al 1950, dove si ha il rifiuto della determinazione dello status di rifugiato per gruppi (es. Russi, Tedeschi, Armeni etc.) e si preferisce uno *ad personam*. Il riconoscimento dello status viene visto come un mezzo per facilitare i movimenti internazionali delle persone che cercano la propria libertà personale; quindi non si determina più in base alle categorie politiche o sociali, ma su base individuale.

In questo momento la definizione diventa "universalista". La "qualità essenziale" non è più l'evento politico, ma il contrasto tra le caratteristiche personali dell'applicante e il sistema politico del paese in cui vive.<sup>14</sup> Per questa ragione la definizione utilizzata dall'IRO riconosce come rifugiati quelle persone che "*in completa libertà e dopo aver avuto piena conoscenza dei fatti esprimono la valida obiezione di ritornare nel proprio paese d'origine*"<sup>15</sup>.

Questa definizione è stata fortemente criticata dai paesi socialisti, i quali ritenevano che un emigrante politico, in quale non avesse sofferto danni personali, non avrebbe dovuto cercare protezione presso la comunità internazionale, ma solo negli Stati simpatizzanti politicamente. Tale critica non venne però accolta e le successive definizioni del termine rifugiato si baseranno su una valutazione personale.

---

<sup>12</sup> *Convention concerning the Status of Refugees coming from Germany*, febbraio 10, 1938, 4461 L.N.T.S. 61; *Council Resolution on Refugees from Sudetenland*, 17 Gennaio 1939, (1939) 20 (2) Lega delle Nazioni O.J. 73, Ginevra

<sup>13</sup> SIMPSON, Sir J. H., *The Refugee Problem: Report of a Survey*. London, 1939

<sup>14</sup> HATHAWAY J. C., *supra* nota 4, pg. 5

<sup>15</sup> UNGAOR, 67° riunione plenaria, 1454

### 1.2.2 Definizione sancita dalla Convenzione del 1951 e dal Protocollo Addizionale

*“Il termine "rifugiato" si applicherà a colui: 1) che sia Stato considerato rifugiato [da accordi internazionali precedenti] 2) 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, a causa di questo timore, non vuole 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 siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra”<sup>16</sup>.*

Questa definizione è sancita dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 1951 relativa allo status dei rifugiati, che fu redatta grazie al contributo di alcuni organi dell'ONU, di un comitato *ad hoc* e da una conferenza di plenipotenziari. Il trattato ebbe un gran successo e ad oggi è stata ratificata da 143 Stati<sup>17</sup>.

La Convenzione del 1951 dopo aver indicato all'art. 1, chi rientra nella definizione di rifugiato, sancisce non solo quando lo status cessa, ma anche gli standard minimi per il trattamento. Per alcune materie questo deve essere il medesimo riservato ai cittadini dello Stato firmatario, ad esempio per la libertà di religione<sup>18</sup>; mentre per altre sono parificati agli stranieri residenti nel paese: ad esempio per il diritto di proprietà o d'associazione<sup>19</sup>. I rifugiati hanno invece il dovere di conformarsi alle leggi ed ai regolamenti dello Stato ospitante<sup>20</sup>.

Altre norme sanciscono i criteri per emettere i documenti d'identificazione, in un articolo si chiede inoltre clemenza per i rifugiati che sono entrati illegalmente nel paese<sup>21</sup>. Si enuncia inoltre il principio fondamentale che vieta di

---

<sup>16</sup> Art. 1 *Convenzione ONU relativa allo status di rifugiati*, Risoluzione n° 2198 (XXI) adottata dall'Assemblea dell'ONU, 1951

<sup>17</sup> ACNUR, *States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*, 1 settembre 2005

<sup>18</sup> Art. 4 della Convenzione del 1951

<sup>19</sup> Rispettivamente art. 13, 15 della Convenzione del 1951

<sup>20</sup> Art. 2 della Convenzione del 1951

<sup>21</sup> Rispettivamente art. 27, 31 della Convenzione del 1951



espellere o far tornare un rifugiato in un paese nel quale rischi la persecuzione, questo principio viene comunemente chiamato di “non refoulement” ed è ormai parte del diritto consuetudinario.

L'esecuzione della Convenzione è lasciata ai paesi contraenti che l'applicheranno attraverso il diritto nazionale, ma devono però comunicare le norme di attuazione al Segretario-Generale dell'ONU<sup>22</sup>. L'applicazione della Convenzione è controllata dall'ACNUR attraverso i dati che i paesi devono periodicamente fornire<sup>23</sup>.

Fu però la definizione del termine “rifugiato” a sollevare le maggiori discussioni durante i lavori preparatori; la Convenzione creava nuovi obblighi e gli Stati partecipanti avevano timore che una definizione troppo ampia li avrebbe sottoposti ad oneri ingenti. Per questo motivo essi miravano a restringere la definizione di rifugiato, in modo da includere solo le categorie per le quali erano disposti ad assumere gli oneri previsti<sup>24</sup>. Si arrivò quindi ad una definizione basata sul “fondato timore di persecuzione”, limitata temporalmente e, nel caso in cui il paese lo avesse voluto, anche territorialmente.

L'art. 1 è il compromesso tra il metodo che riconosceva lo status al singolo, poiché appartenente ad un gruppo determinato, come ad esempio per i rifugiati russi, e quello su base individuale, che fu utilizzato negli anni subito precedenti la Convenzione. Leggendo la definizione si può, infatti, notare che non sono inclusi solo i perseguitati per razza, religione, nazionalità e pensiero, ma anche quelli per “appartenenza ad un determinato gruppo sociale”; trovando, come prima accennato, una mediazione tra le due interpretazioni del passato.

La maggior parte della dottrina e della giurisprudenza si sono espresse a riguardo dei requisiti elencati nella definizione, in questa sede verranno accennati brevemente, al solo fine di precisare il concetto di rifugiato.

Il “timore fondato di persecuzione” può essere suddiviso in soggettivo, cioè l'avere timore, ed oggettivo, cioè la fondatezza di questo. Il timore deve quindi

---

<sup>22</sup> Art. 36 della Convenzione del 1951

<sup>23</sup> Art. 35 della Convenzione del 1951

<sup>24</sup> ACNUR, *supra nota* 6, pg. 24

basarsi su una situazione che può essere oggettivamente constatabile; in questa valutazione rientra la situazione del paese d'origine e l'impossibilità di dimorarvi. Il termine "persecuzione" non viene spiegato, ma si può dedurre dall'articolo 33 della Convenzione che questa consista in una minaccia contro la vita o la libertà per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un gruppo sociale o per un'opinione politica. La persecuzione è generalmente considerata tale se viene compiuta dalle autorità di un paese.

I "motivi di razza, religione, nazionalità, gruppo sociale e opinione pubblica" generalmente si combinano. Si deve notare che non viene menzionato il sesso tra i motivi della persecuzione; negli ultimi anni, però, la violenza sessuale è stata inclusa nei motivi validi all'ottenimento dello status.

Ci sono però alcune critiche da fare alla Convenzione, cioè la sua concettualizzazione strategica e il focus eurocentrico<sup>25</sup>. La prima è il risultato degli sforzi dei paesi occidentali per proteggere tutte quelle persone che scappavano dall'Est per perseguire valori simili a quelli occidentali. Il "fondato timore di persecuzione" facilitava la condanna del blocco Sovietico, massimizzando la visibilità del flusso migratorio e permettendo agli Stati occidentali di continuare ad ammettere nei propri territori i dissidenti politici. Questa definizione non poteva essere utilizzata dai paesi dell'Est contro quelli Occidentali, poiché la vulnerabilità maggiore di quest'ultimi era il rispetto non dei diritti civili e politici, ma di quelli sociali<sup>26</sup>, i quali non rientravano nelle norme del diritto dei rifugiati.

L'altra critica da rivolgere alla Convenzione è l'eurocentrismo. Si deve ricordare che durante i lavori, la maggior parte dei paesi partecipanti miravano ad ottenere un regime di diritti che favorisse la redistribuzione dei numerosi rifugiati post-guerra, i quali gravavano in quel momento solo sui paesi europei. Il carattere eurocentrico si può ritrovare nella clausola che limita i fattori di sfollamento a tutti quegli avvenimenti precedenti il gennaio del 1951; questa

---

<sup>25</sup> HATHAWAY J. C., supra nota 4, pg. 7

<sup>26</sup> JACKSON J., "Measuring Human Rights and Development by one Yardstick", *California Western International Law Journal* vol 15, n°453, 1985, pg. 456

venne aggiunta ignorando le dichiarazioni dei paesi in via di sviluppo, i quali obiettarono che tale definizione fosse adatta solo al caso europeo<sup>27</sup>.

Come menzionato precedentemente gli Stati avevano inoltre la possibilità di scegliere se limitare ai soli rifugiati europei gli obblighi derivanti dalla Convenzione. Tale opzione dava la possibilità all'Europa di ottenere l'assistenza per i propri rifugiati, ma non di obbligarsi nei confronti di tutti gli altri.

Un'ultima riflessione deve essere rivolta all'atto finale della Conferenza, dove, nella conclusione al punto "E" si esprime la speranza che la Convenzione relativa allo status dei rifugiati abbia valore di esempio, oltre alla sua portata contrattuale, e che incoraggi tutti gli Stati ad accordare un trattamento il più simile possibile a quello previsto per i rifugiati a tutte le persone che si trovano sul territorio in situazione simile a questi, parificandole quindi ai rifugiati. Tale paragrafo apre quindi uno spiraglio all'allargamento della Convenzione.

Solamente dopo cinquant'anni, si avrà un'espansione di tale definizione con il Protocollo relativo allo status di rifugiato del 1967, dove venne infatti eliminata la delimitazione temporale e territoriale.

Il Protocollo del 1967 fu un'espansione positiva della definizione di rifugiato, ma non fu comunque adeguata ai tempi<sup>28</sup>, infatti la dimensione dei gruppi di rifugiati rendeva inapplicabile il requisito della persecuzione individuale. La maggior parte dei rifugiati, specialmente quelli provenienti dai paesi in via di sviluppo, rimaneva *de facto* esclusa, poiché la loro fuga era dovuta più spesso a disastri naturali, a guerre o disordini politici ed economici, ipotesi che non rientrano nella definizione convenzionale.

---

<sup>27</sup> CALENDRON PUIG, Mexico, *Statement*, U.N. doc E/AC.7/SR.160, at 4, 18 agosto, 1950

<sup>28</sup> GUNNING I.R., "Expanding the international definition of Refugee: a multicultural view", *Fordham International Law Journal*, vol. 13, n°1, 1989-1990 pp 45

### ***1.3 Allargamento non formale della definizione di Rifugiato***

Il concetto di rifugiato, che si trova nella Convenzione del 1951, è stato allargato negli anni, non solo in modo formale, attraverso il Protocollo Addizionale, ma anche in modo non formale con l'evoluzione delle competenze dell'ACNUR e gli accordi regionali a favore dei rifugiati. Questo ha comportato quindi un allargamento della protezione concessa ad alcune categorie di persone non rientranti nella definizione della Convenzione del 1951.

Anche con l'introduzione della protezione temporanea si è ampliata la protezione verso gli sfollati, ma non ha però comportato la revisione del concetto di rifugiato.

#### *1.3.1 Ruolo dell'ACNUR a favore dell'estensione della definizione di rifugiato*

Come descritto nei precedenti paragrafi, l'Alto Commissariato per i Rifugiati venne istituito nel 1950 come organo sussidiario all'Assemblea Generale, per fornire protezione internazionale e assistenza materiale ai rifugiati e perseguire soluzioni durevoli.

Il suo mandato prevede che l'ACNUR assuma in modo apolitico, umanitario e sociale le funzioni di protezione internazionale sotto gli auspici delle Nazioni Unite, per quanto concerne i rifugiati che rientrano nello Statuto, e di ricerca di soluzioni permanenti del problema, aiutando i Governi e le organizzazioni private, previa approvazione dei Governi interessati, a facilitare il libero rimpatrio o la loro assimilazione in nuove comunità<sup>29</sup>.

L'art. 6A definisce le persone rientranti nel mandato dell'ACNUR:

- i) le persone che sono state considerate quali rifugiati ai sensi degli Accordi del 12 maggio 1926 e 30 giugno 1928, o ai sensi delle convenzioni del 28*

---

<sup>29</sup> ACNUR, Statuto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, Risoluzione n° 428 dell'Assemblea delle Nazioni Unite, 14 dicembre 1950, art. 1

*ottobre 1933 e del febbraio 1938, o del protocollo del 14 settembre 1939, oppure ai sensi della costituzione dell'Organizzazione Internazionale per i Rifugiati (IRO);*

- ii) *le persone che a seguito di avvenimenti sopravvenuti prima del 1° gennaio 1951, e temendo con ragione di essere perseguitati per ragione di razza, di religione, di nazionalità o di opinioni politiche, si trovino fuori del paese di loro nazionalità, e che non possano o non vogliano, a ragione di tale timore o per altre ragioni che non siano di convenienza personale, reclamare la protezione di tale paese, o su coloro i quali, essendo senza nazionalità e trovandosi fuori del paese di loro abituale residenza, non possano o non vogliano, a causa del sopraddetto timore o per ragioni che non siano di convenienza personale, ritornarvi.*

Questa definizione assomiglia a quella della Convenzione del 1951, vi sono però delle differenze: quest'ultima aggiunge alle cause di persecuzione l'appartenenza ad un certo gruppo sociale.

Il trattato inoltre si applica solo alle persone che hanno lasciato il proprio paese per un fondato timore di persecuzione per fatti precedenti il primo gennaio 1951, inoltre all'art. 1B stabilisce, come abbiamo visto prima, una clausola limitativa territoriale. Nessuna di queste limitazioni si ritrova nello Statuto dell'ACNUR.

Questo fu il motivo che condusse ad una disparità tra le categorie di persone per le quali l'Alto Commissariato doveva dare protezione internazionale in nome delle Nazioni Unite e le obbligazioni giuridiche, accettate da ogni Stato attraverso la firma e la ratifica della Convenzione del 1951. Queste differenze vennero poi attenuate con l'entrata in vigore del Protocollo Addizionale del 1967, sopra menzionato.<sup>30</sup>

La definizione individualista del mandato rese difficile all'inizio l'intervento dell'organizzazione al di fuori dell'Europa, infatti in Africa ed in Asia i rifugiati si

---

<sup>30</sup> PONTE IGLESIAS M.T., *Conflictos armados, refugiados y desplazados internos en el derecho internacional actual*, Colección Estudios Internacionales, 2000, Santiago de Compostela, pg. 69

costituivano in gruppi e ciò rendeva difficile l'assegnazione dello status di rifugiato caso per caso. In quei paesi era importante non identificare gli individui uno per uno, ma riconoscere l'esistenza di una situazione eccezionale e porvi rimedio attraverso azioni concrete, che rimpiazzassero servizi vitali, come ad esempio la sicurezza, l'attenzione medica e l'alimentazione<sup>31</sup>.

L'iniziale competenza *rationae personae* del Commissariato si estese nella pratica grazie alla nozione di "gruppo e categorie di rifugiati" che figura nel suo statuto art. 2 e il concetto di "buoni uffici" introdotto dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. L'espansione del mandato, quindi, si ebbe grazie alle richieste fatte all'ACNUR dall'Assemblea Generale e dal Segretario Generale dell'ONU per fargli prendere cura dei gruppi o di alcune problematiche particolari, come previsto dall'art. 9 del mandato<sup>32</sup>.

Per capire come L'ACNUR sia arrivato a tale estensione, si deve partire dal 1956, quando il suo intervento fu richiesto durante l'esodo in massa degli ungheresi, che ricadeva al di fuori dei limiti temporali sanciti dalla Convenzione. Ciò fu motivato dall'ACNUR, argomentando che l'espressione "avvenimenti verificatisi prima del 1° gennaio 1951" era stata intesa durante i lavori preparatori alla Convenzione nel senso di eventi di grande rilevanza, che comportassero profondi cambiamenti politici o territoriali, come pure programmi sistematici di persecuzione; la crisi ungherese rientrava quindi secondo l'Alto Commissariato in questa definizione.

Nel 1957, ci fu la prima di una lunga serie di risoluzioni, che estendevano i "buoni uffici" dell'ACNUR, indirizzata ai profughi cinesi che si trovavano a Hong Kong.

Nel corso degli anni '60, il centro d'interesse dell'ACNUR non fu più l'Europa. In quegli anni ci furono forti conflitti in Africa a causa della decolonizzazione, perciò l'ACNUR intervenne per la prima volta in questo continente per assistere i rifugiati Algerini in Marocco e Tunisia. Questo fu solo

---

<sup>31</sup> MARQUEZ CARRASCO M.C., "La acción del Consejo de Seguridad por razones humanitarias: El caso de los refugiados kurdos", *Refugiados: Derecho y Solidaridad*, Sevilla, 1994, pg.100

<sup>32</sup> "L'Alto Commissario assumerà tutte quelle funzioni supplementari che l'Assemblea Generale potrà ritenere necessarie, specialmente in materia di rimpatrio e di risistemazione nei limiti dei mezzi che saranno messi a sua disposizione"

l'inizio della sua crescente presenza in Africa. Una delle difficoltà che il Commissariato dovette affrontare fu la grandezza delle masse che rese impossibile l'esame di ogni singolo caso e si dovette quindi ricorrere ad un accertamento per gruppi. Inoltre questi profughi avevano spesso urgente bisogno di soccorsi d'emergenza, che l'ACNUR forniva in base ad un mandato di volta in volta conferitogli dall'Assemblea Generale.

Nei primi anni '70, durante la crisi dell'Asia Meridionale, l'Alto Commissariato assunse un ruolo più ampio, cioè quello di riferimento all'interno delle Nazioni Unite. Questa fu la prima volta in cui l'ACNUR fu chiamato dal Segretario Generale a svolgere il ruolo di coordinamento degli aiuti umanitari internazionali.

Alla fine della guerra fredda, l'organizzazione si assunse non solo il compito di assistere materialmente i rifugiati durante il rimpatrio, ma anche quello, molto più complesso, di studiare una soluzione effettivamente duratura. Infatti, i paesi che riaccoglievano i propri rifugiati erano generalmente instabili politicamente ed economicamente; necessitavano quindi di un aiuto a livello nazionale, regionale ed internazionale, per garantire una pace duratura.

Grazie a tali estensioni, l'ACNUR si occupa ora di questioni che, sebbene non incluse nello statuto, hanno un'ovvia relazione con i rifugiati e richiedono la sua capacità ed esperienza<sup>33</sup>.

L'agenzia non si occupa più solo dei rifugiati "ereditati" dalle organizzazioni precedenti, o di persone che si trovano al di fuori del proprio paese a causa di un fondato timore di persecuzione, ma interviene anche a favore di persone costrette a lasciare il proprio paese a causa di guerre o conflitti interni, delle vittime di disastri naturali e di quelli causati dall'uomo. All'ACNUR è stato chiesto inoltre di monitorare le condizioni di rimpatrio volontario e, se necessario, di fornire assistenza ai rimpatriati, i quali non sarebbero più tecnicamente dei rifugiati. Recentemente essa si è occupata anche degli sfollati interni.

Tutte le risoluzioni finora adottate indicano il desiderio dell'Assemblea Generale che l'Alto Commissariato adatti le proprie attività ai mutamenti del

---

<sup>33</sup> Sito ufficiale dell'ACNUR

mondo contemporaneo, in accordo con il carattere universale della sua missione<sup>34</sup>. Ma tale desiderio viene espresso solo nel contesto dell'Assemblea Generale, poiché la maggioranza degli Stati che la compongono non auspica una revisione della Convenzione del 1951; quindi l'allargamento del concetto di rifugiato attraverso il mandato dell'ACNUR rimane tale solo sul piano pratico e non su quello formale.

### *1.3.2 Allargamenti regionali della definizione: la Convenzione dell'OUA e la Dichiarazione di Cartagena*

La definizione di rifugiato accettata a livello internazionale ha dimostrato subito la propria inadeguatezza nell'affrontare i problemi posti da milioni di profughi<sup>35</sup>.

Infatti sin dagli anni sessanta i paesi Africani e dell'America Centrale soffrirono esodi di "externally displaced persons", cioè di coloro che scappavano dal proprio paese a causa di guerre, instabilità politiche, rivolte civili, disastri naturali e che si trovavano in una situazione molto simile a quella dei rifugiati, ma non riconosciuta come tale, poiché queste cause non rientravano in quelle previste dalla Convenzione.

Per questo motivo a livello regionale furono proposte delle definizioni ampliate, pensate però, non per sostituire quella classica, ma come complemento ad essa<sup>36</sup>.

La prima di queste definizioni si ritrova nella "Convenzione che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa" elaborata nel 1969 dall'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA), l'altra invece nella "Dichiarazione di Cartagena", del 1984.

---

<sup>34</sup> PONTE IGLESIAS M.T., *supra nota 31*, pg. 104

<sup>35</sup> ARBOLEDA E., "Refugee definition in Africa and Latin America: the lessons of pragmatism", *International Journal of Refugee Law*, vol. 3 n°2, 1991, pg. 186.

<sup>36</sup> JACKSON I., "The 1951 Convention relating to the status of refugees: a universal basis for protection", *International Journal of Refugee Law*, vol. 3, n°3, 1991, pg. 411



In Africa il problema dei rifugiati fu il prodotto della decolonizzazione e della lotta per l'indipendenza delle nazioni. I rifugiati provenienti dalle colonie scappavano alle oppressioni ed al razzismo; l'intensificazione delle lotte in Angola, Mozambico e nella Guinea Portoghese produssero una brutale repressione da parte del governo Portoghese. Casi simili si ebbero in Sud Africa e in Rhodesia a causa della discriminazione razziale e l'apartheid.

Ma gli esodi non provenivano solo dalle colonie, ma anche dai paesi indipendenti, in questi Stati, dove convivevano numerose etnie e culture, le tensioni erano aspre e spesso provocavano dei conflitti. La situazione era inoltre aggravata dall'instabilità dei nuovi governi e dal saltuario intervento di poteri esterni. Questa condizione accrebbe il numero di sfollati che passò da quattrocento mila nel 1964 a settecento mila nel 1967<sup>37</sup>.

L'esodo all'interno del continente Africano spinse i paesi a ripensare il concetto di rifugiato fino a quel momento utilizzato, proponendo un allargamento attraverso la Convenzione del 1969<sup>38</sup>. La nuova definizione doveva includere gli individui che erano costretti a lasciare il proprio paese a causa di un'aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico e dar loro, *ipso facto*, lo status di rifugiato. Gli Stati Africani non seguivano più la procedura *ad personam* della Convenzione del 1951 che richiedeva ad ogni rifugiato di giustificare il proprio timore, a causa dell'impraticabilità dovuta alle grandi masse di profughi e alla carenza di strutture e istituzioni.

L'art. 1 del trattato Africano incorpora la definizione della Convenzione delle Nazioni Unite ed aggiunge che *"il termine "rifugiato" si applica ugualmente ad ogni persona che, a causa di aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico in tutto o in una parte del paese di origine o di cittadinanza, è obbligata ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo fuori del paese di origine o di cittadinanza"*.

---

<sup>37</sup> Final report of the Conference on the Legal, economic and social aspects of the African Refugee problems, 9-18 Ottobre 1967, pg.9

<sup>38</sup> GUNNING I.R., *supra nota* 28, pg. 46

Questo articolo comprende non solo situazioni di turbamento dell'ordine pubblico e di conflitto armato esterno ed interno, ma anche i casi di epidemie e carestie.

Quindi per determinare lo status di rifugiato non serviva più un'analisi degli elementi soggettivi come il timore fondato, prevista invece dalla Convenzione, ma era sufficiente analizzare la situazione politica del paese d'origine del richiedente e accertare quindi i soli "fatti oggettivi"<sup>39</sup>.

Una particolarità della Convenzione è la terminologia utilizzata, questa è innovativa e stabilisce un precedente nel Diritto Internazionale<sup>40</sup>. I termini adoperati nel trattato: "aggressione esterna", "occupazione" e "dominazione straniera" sono generali e non determinati nella pratica giuridica internazionale. I redattori hanno dato secondaria importanza al significato legale delle parole, spinti dalla necessità di risolvere la grave situazione umanitaria e di trovare una soluzione concreta per la determinazione dello status di rifugiato.

Diversamente dal continente Africano, in America Latina la pratica dell'asilo diplomatico e del concetto di "asiliado" è consueta, già nel 1889 esisteva un trattato che garantiva l'asilo ai rifugiati politici. I richiedenti erano generalmente personaggi ben conosciuti, membri di élite politiche, sindacalisti o intellettuali.

Negli anni ottanta, però, a causa delle guerre civili Centroamericane si ebbe uno scoppio di violenze, che obbligò centinaia di migliaia di persone a lasciare le proprie case. Le masse in fuga provenivano ora dalle campagne e si concentravano nelle aree confinanti ai paesi vicini; a volte a fuggire erano villaggi interi. La pratica tradizionale Centroamericana per i richiedenti asilo non era adatta a trattare con questo nuovo fenomeno e ciò creava problemi non solo ai profughi, ma anche ai paesi di accoglienza.

Per questo motivo gli Stati coinvolti s'incontrarono in Messico nel 1981 e convennero che la realtà regionale dei rifugiati aveva sorpassato la capacità degli

---

<sup>39</sup> RWELAMIRA M., "The 1969 OAU Convention the specific aspects of refugees problem in Africa, *International Journal of Refugee Law*, n° 1, 557, 1989; ARBOLEDA E., *supra* nota 36, pg. 189

<sup>40</sup> ARBOLEDA E., *supra* nota 36, pg. 195

strumenti legali esistenti e fu proposta per la prima volta una definizione allargata. Questa assomigliava a quella proposta dalla Convenzione dell'OUA, ma aggiungeva tra le possibili condizioni per definire un rifugiato "le violazioni massicce dei diritti umani".

Nei tre anni successivi al Colloquio in Messico, il problema dei rifugiati divenne più acuto, i Salvadoregni e i Guatemaltechi lasciarono in gran numero i rispettivi paesi, a questi si aggiunsero poi anche i Cubani e gli Haitiani. Questo aggravamento spinse alcuni Stati, Belize, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama e Venezuela, ad incontrarsi a Cartagena, in Colombia, per un "Colloquio riguardante la protezione internazionale dei rifugiati in America Centrale, Messico e Panama: problemi giuridici ed umanitari" che fu sponsorizzato anche dall'ACNUR. Da quest'incontro nacque, nel 1984, la Dichiarazione di Cartagena, approvata l'anno seguente dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA). Essendo una Dichiarazione, essa non è vincolante per gli Stati firmatari e non è considerata parte del diritto internazionale, ma ciò nonostante ha un forte carattere ispiratore.

La Dichiarazione tiene in considerazione la situazione dei profughi e dei paesi d'origine e dichiara l'esigenza di una definizione che includa *"le persone fuggite dal loro paese perché la loro vita, la loro sicurezza e la loro libertà erano minacciate da una violenza generalizzata, un'aggressione straniera, conflitti interni, una violazione massiccia dei diritti dell'uomo o altre circostanze che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico"*<sup>41</sup>.

Così come nella dichiarazione Africana, anche in quella di Cartagena si utilizza una terminologia non internazionalmente stabilita ed ancor più espansiva di quella precedente. Le espressioni, come "violenza generalizzata", "conflitti interni" e "violazioni massicce di diritti umani", sono radicate non nella pratica internazionale, ma nella tradizione Centroamericana. Si può quindi concludere che la Dichiarazione di Cartagena riafferma ed espande i principi stabiliti nel sistema inter-Americano<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Dichiarazione di Cartagena sui Rifugiati, 1984, sezione III.3

<sup>42</sup> ACNUR, *Asilo y Protección internacional de refugiados en America Latina*, Mexico 1982

Questa definizione ha dei punti in comune con la Convenzione dell'OUA, essa infatti legittima la rivendicazione dello status in base all'aggressione straniera, accetta inoltre la nozione di determinazione per gruppi; ma differisce, infatti i fenomeni generalizzati non sono sufficienti per attribuire lo status di rifugiato, i richiedenti devono dimostrare che questi fattori sono effettivamente una minaccia per la loro vita, sicurezza e libertà. La protezione non viene inoltre estesa a chi scappa da circostanze che affliggono solo una parte del paese d'origine.

La Dichiarazione di Cartagena è quindi un compromesso tra la "classica" definizione della Convenzione del 1951 e quella molto ampia della Convenzione Africana.

### *1.3.3 "Protezione Temporanea" per i Rifugiati di Massa: estensione della protezione per l'immutabilità della definizione*

L'espressione "Protezione Temporanea" fu utilizzata per la prima volta nell'esodo Ungherese, dove gli stati riceventi ospitavano temporaneamente un gruppo di persone, con la prospettiva di un futuro ristabilimento in un paese terzo. Questa fu anche utilizzata a negli anni 70 e 80 durante gli esodi in Asia Meridionale.

Ma è stato durante gli anni 80, che la nozione di protezione temporanea è stata sviluppata come mezzo per risolvere il problema dei rifugiati. Nel 1992 l'Alto Commissariato richiese formalmente ai Governi di accordare una protezione temporanea alle persone provenienti dall'ex Jugoslavia, le quali fuggivano a causa del conflitto e delle violazioni dei diritti umani.

Gli Stati dovevano garantire che non avrebbero fatto tornare queste persone in un paese dove la loro libertà o vita sarebbero state a rischio, che li avrebbero trattati secondo gli standard internazionali umanitari ed ospitati fino a quando il ritorno non fosse stato possibile. Questa protezione temporanea ha garantito una sicurezza immediata, infatti per ottenerla non erano necessarie le

lunghe procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato; infatti un accertamento individuale per un numero così consistente di profughi avrebbe necessitato non solo di molto tempo, ma anche di ingenti risorse.

Questo sistema garantiva protezione anche alle persone, che secondo l'interpretazione europea della Convenzione del 1951, non sarebbero state riconosciute rifugiate, poiché scappando da un conflitto armato non potevano dimostrare il timore individuale di persecuzione.

Una delle ragioni per cui i Governi degli Stati Occidentali hanno reso più difficili le pratiche per la concessione dell'asilo, è la percezione che la maggioranza dei rifugiati, una volta insediati, non voglia ritornare in patria, nemmeno quando la situazione in questa lo permetta. La protezione temporanea è stata quindi accolta favorevolmente da questi Paesi, perché garantiva il ritorno in patria di queste persone una volta finita la guerra<sup>43</sup>.

Non esistendo una Convenzione o dei Principi Guida sulla protezione temporanea, ogni Stato, o Unione di Stati<sup>44</sup>, ha elaborato una propria normativa nella quale sancisce i diritti attribuiti a questi profughi. Si deve notare che generalmente questa protezione differisce da quella concessa ai rifugiati, non solo per la ovvia limitazione temporale, ma anche per diritti garantiti.

Gli Stati attraverso la protezione temporanea hanno quindi riconosciuto la necessità di proteggere le persone, che fuggono da conflitti armati o da violazioni dei diritti umani e che non rientrano nella definizione convenzionale di rifugiato; diversamente dalla Convenzione Africana e dalla Dichiarazione di Cartagena, non hanno contribuito all'allargamento del concetto, poiché non hanno parificato i diritti di questi gruppi con quelli dei rifugiati.

---

<sup>43</sup> ACNUR, *The State of the World's Refugees 1995 - In Search of Solutions*, Oxford, 1995, pg 82 e ss. e FITZPATRICK J., "Temporary protection of refugees: elements of a formalized regime", *The American Journal of International Law*, vol.94, n°2, Washington, Aprile 2000, pg. 2283 e ss.

<sup>44</sup> Direttiva del Consiglio Sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi 2001/55/CE, 20 Luglio 2001

## **1.4 Conclusioni**

In questo capitolo si è osservato come il fenomeno dei rifugiati, circoscritto a pochi paesi fino al 1800, si sia poi trasformato in un grave problema per tutta la comunità internazionale, tanto da coinvolgere milioni di profughi sin dall'inizio del 1900.

Lo sviluppo di un sistema di protezione, attraverso convenzioni e direttive, iniziò nei primi decenni del XX secolo grazie alla Società delle Nazioni e culminò nel 1951 con l'approvazione della Convenzione relativa allo status dei rifugiati. Questa stabiliva chi poteva ottenere lo status di rifugiato e di quali diritti e doveri fosse soggetto. Alcuni mesi prima dell'approvazione della Convenzione era stato creato l'ACNUR, il quale aveva già cominciato ad assistere e proteggere i rifugiati.

La Convenzione era inizialmente finalizzata unicamente alla protezione dei rifugiati, per la maggior parte europei, provocati dalla seconda guerra mondiale. Avendo poi il fenomeno assunto un'estensione globale, fu concluso nel 1967 il Protocollo che avrebbe esteso l'efficacia della Convenzione anche a casi occorsi successivamente al 1951 e al di fuori dell'Europa.

La definizione sancita dalla Convenzione, nonostante l'allargamento, rimaneva non sufficientemente inclusiva ed adeguata per le problematiche contemporanee; infatti, nella definizione di rifugiato sono escluse le persone che abbandonano il proprio paese per motivi diversi da quelli elencati nella Convenzione.

La nascita di nuovi conflitti e il numero di profughi che fuggivano a questi e alle violazioni dei diritti umani, spinsero i Paesi Africani, e dopo alcuni anni diversi Stati Centro e Sudamericani, a stipulare rispettivamente la Convenzione Africana sui Rifugiati e la Dichiarazione di Cartagena, nelle quali la definizione di rifugiato viene allargata fino a comprendere anche i "nuovi" rifugiati.

In Europa, invece, per far fronte ai consistenti flussi di profughi provenienti dal conflitto in ex Jugoslavia, gli Stati hanno adottato la protezione temporanea, concedendo rifugio e protezione per la durata della guerra a queste persone, anche se non rientranti nella definizione di rifugiato.

Parallelamente a questo, l'ACNUR ha esteso il proprio mandato originario per soccorrere non solo i rifugiati ex statuto, ma anche tutti i milioni di profughi non compresi nella definizione di rifugiato ma altrettanto bisognosi.

L'evoluzione del termine "rifugiato" è andato quindi adattandosi alle trasformazioni e alle necessità della società internazionale attuale, fino ad acquisire una portata più ampia, grazie agli sviluppi regionali e alla pratica dell'ACNUR. Questo sviluppo del concetto, che ha superato certamente la Convenzione del 1951 e il suo Protocollo Addizionale, non è Stato però accolto in Europa ed in particolar modo nell'Unione Europea<sup>45</sup>.

L'Europa si è, infatti, orientata in direzione di un'interpretazione ed un'applicazione restrittiva della definizione di rifugiato, a causa dell'enorme e recente aumento dei richiedenti asilo "extracomunitari". Ha preferito, quindi, seguire il suggerimento dell'ACNUR e garantire una protezione temporanea ai profughi di guerra, come quelli provenienti dall'ex Jugoslavia o più recentemente dall'Iraq; ha conservato così la separazione tra questa categoria e quella dei rifugiati, avendo la garanzia del ritorno dei profughi in patria, una volta terminata la guerra, e conservando controllo e discrezionalità sulla concessione dell'asilo.

Lo sviluppo del termine fino ad ora analizzato rimane, quindi, relegato alle diverse realtà regionali ed alle situazioni contingenti. Nessuna definizione "allargata" ha trovato d'accordo la comunità internazionale.

Il **progressivo allargamento** del concetto di rifugiato, l'espansione del mandato dell'ACNUR sommati all'aggravamento della situazione degli sfollati interni nel mondo e la similarità di questi con i primi, che **verrà** trattata nel prossimo capitolo, hanno generato una linea di pensiero favorevole all'inclusione della categoria degli sfollati all'interno di quella dei rifugiati. Nei capitoli successivi, verrà argomentato invece la necessità del mantenimento di due categorie separate, all'interno del diritto internazionale.

---

<sup>45</sup> ARBOLEDA E., HOY I, "The Convention refugee definition in the West: disharmony of interpretation and application", *International Journal of Refugee Law*, vol. 5 n°1, 1993, pg.78





## **Capitolo 2. LA PROGRESSIVA RILEVANZA NEL DIRITTO INTERNAZIONALE DEL FENOMENO DEGLI SFOLLATI INTERNI**

I movimenti di persone che sono stati tramandati sono stati quelli tra Stato e Stato, come esposto nel capitolo primo, ma ad un certo punto nella storia la comunità internazionale ha posto l'attenzione anche sugli esodi interni ai Paesi, specialmente a causa del loro aumento.

Milioni di persone sono attualmente sfollate all'interno del proprio paese a causa di violenze, persecuzioni, disastri naturali o provocati dall'uomo; esse lasciano il luogo di residenza, per cause simili a quelle dei rifugiati, ma, diversamente da questi, non hanno attraversato un confine. Sono anch'essi un gruppo vulnerabile, ma non possono avvalersi di una convenzione internazionale, come quella relativa ai rifugiato. La Comunità Internazionale li definisce "internally displaced persons" o più brevemente sfollati interni.

Le popolazioni sfollate sono presenti in tutti i continenti, ma specialmente in Africa Sub-Sahariana, nel Medio Oriente, nell'ex Jugoslavia e nelle repubbliche dell'ex Unione Sovietica. Nel 2003 la Repubblica Democratica del Congo, l'Iraq e la Turchia hanno ospitato ognuno un milione e più di sfollati; il Sudan, invece, ha 6 milioni di sfollati ed è insieme alla Colombia il paese con il maggior numero di sfollati interni<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, GLOBAL IDP PROJECT, *Internal Displacement - Global overview of trends and developments in 2004*, Ginevra, pg 4

## **2.1 Introduzione allo Sfollamento Interno**

### *2.1.1 Intensità del fenomeno*

Lo sfollamento interno non è un fenomeno nuovo, ma recente è l'attenzione a questo riservata; infatti **esso** ha raggiunto un livello di particolare gravità alla fine della Guerra Fredda a causa: sia dei “nuovi conflitti”, sia dell'istituto dell'asilo.

I “nuovi conflitti” sono per la maggior parte interni ai paesi e non più tra paesi, sono dovuti nella maggior parte dei casi a conflitti etnici, sociali, religiosi. Frequentemente il diritto umanitario viene infranto dai criminali di guerra o dai ribelli e i civili spesso vengono colpiti come obiettivo militare, non casualmente ma intenzionalmente.

La seconda causa è l'indebolimento dell'istituto dell'asilo, dato dalla riluttanza degli Stati ad ammettere, alla fine della Guerra Fredda, grandi masse di rifugiati. Prima della caduta del muro di Berlino, ospitare rifugiati assumeva un significato politico ed era una dimostrazione del fallimento del blocco avversario, come è stato illustrato nel capitolo precedente. Una volta perso il significato strategico, gli Stati, specialmente quelli Europei, hanno reso più difficile l'entrata nei propri territori, più complesse le procedure per la richiesta d'asilo e mantenuto una definizione rigida di rifugiato.

Queste cause hanno di conseguenza portato all'aumento non solo del numero di rifugiati, ma a quello degli sfollati interni, che a volte rimangono nel proprio paese a causa della difficoltà di trovare rifugio in un paese terzo.<sup>47</sup>

E' convinzione diffusa, che lo sfollamento interno sia un fenomeno di breve durata, che riguarda solo i singoli; invece è un fenomeno a lungo termine, che distrugge non solo le vite dei singoli e dei nuclei familiari, ma anche quelle di intere comunità. Questo non è, inoltre, un fenomeno eccezionale, infatti, sopraggiunge molto di frequente allo scoppio di una guerra; trenta paesi su circa

---

<sup>47</sup> PONTE INGLESIA M.T., *Conflictos armados, refugiados y desplazados internos en el derecho internacional actual*, Colección Estudios Internacionales, Tórculo Edición, Santiago de Compostela , 2000

60, coinvolti in un conflitto armato a partire dagli anni ottanta, hanno avuto il dieci per cento della popolazione sfollata, dieci di questi invece ne hanno avuto il quaranta per cento<sup>48</sup>.

I numeri e le statistiche reperibili sugli sfollati sono generalmente imprecisi, poiché è particolarmente difficile raccogliere i dati, sia a causa del continuo movimento degli sfollati, che della difficoltà nel riconoscerli o della volontà di questi a rimanere nell'anonimato.

Una stima effettuata nel 1982 contava 1,2 milioni di sfollati, ma prendeva in considerazione solo undici stati<sup>49</sup>; nel 1997 gli sfollati erano 20 milioni suddivisi in circa quaranta paesi. Alla fine del 2002, la cifra era cresciuta fino a 25 milioni di sfollati in 50 paesi diversi. Da allora, fino alla fine del 2004 questo numero si è mantenuto costante<sup>50</sup>.

Da tali statistiche si può concludere, che il numero degli sfollati è cresciuto sostanzialmente negli anni 90 e che ha decisamente superato il numero di rifugiati. Infatti secondo il Comitato per i Rifugiati degli Stati Uniti (USCR), nel 2002 il numero degli sfollati superava quello dei rifugiati di circa 9 milioni<sup>51</sup>.

Un'ulteriore causa, che rende difficile l'ottenimento di una stima del numero degli sfollati precisa e generalmente condivisa, è la mancanza di un consenso sulla definizione di sfollato e sulle cause che ne determinano la decadenza. Governi, gruppi ribelli, organizzazioni internazionali o non governative hanno metodi diversi per contare la stessa popolazione e soprattutto interessi diversi dal risultato di questa.

Ma prima di analizzare la definizione di sfollato interno e la sua evoluzione, è importante capire le radici del fenomeno e le ragioni che hanno portato lo sfollamento interno ad essere un tema importante nelle agende internazionali.

---

<sup>48</sup> COHEN R., DENG F.M., *Masses in flight: the global crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution Press, Washington DC, 1998, pg 23

<sup>49</sup> COHEN R., DENG F.M., *supra nota 3*, pg.3

<sup>50</sup> NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, GLOBAL IDP PROJECT, *supra nota 1*, Non include però le vittime di disastri naturali, circa 25 milioni.

<sup>51</sup> USCR, *World Refugee Survey 2003*, Immigration and Refugee Services of America (IRSA), 2003, Washington, pg.1

### *2.1.2 Crescente visibilità del problema all'interno della Comunità Internazionale*

Il fenomeno dello sfollamento interno iniziò a ricevere attenzione negli anni ottanta, anche se il problema, come precedentemente menzionato, non era nuovo. Anche prima e durante la seconda Guerra Mondiale si ebbero degli sfollamenti interni forzati, dovuti alle persecuzioni di cittadini da parte dei Governi per motivi etnici, sociali o politici, come in Russia e in Germania. Anche in Sud Africa con l'apartheid si sradicò la popolazione nera dai luoghi di abituale residenza, attuando così uno sfollamento forzato.

Ma la prima situazione, che richiamò fortemente la Comunità Internazionale a causa dell'enormità di persone sfollate, fu lo sfollamento avvenuto in Sudan all'inizio degli anni settanta. In quell'occasione, dopo la firma della pace, l'ECOSOC richiese all'ACNUR di coordinare l'assistenza umanitaria per il rimpatrio volontario, la riabilitazione e il reinsediamento dei rifugiati e degli sfollati all'interno del paese<sup>52</sup>.

Un altro evento che accentuò l'interesse al problema, fu l'intervento intrapreso nella primavera del 1991 da alcuni Stati sotto la direzione degli USA e con l'approvazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, per proteggere i Curdi nel nord dell'Iraq. Attraverso i media, che furono presenti durante tutta la guerra, la situazione degli sfollati giunse agli occhi di tutta la comunità internazionale, aumentando così l'attenzione degli organi dell'ONU. Molte altre crisi umanitarie seguirono, nella regione dei Grandi Laghi, nell'ex Jugoslavia e di nuovo in Sudan.

Due conferenze contribuirono alla riflessione sulla questione dell'assistenza istituzionale agli sfollati interni: la prima fu la Conferenza Internazionale sulla situazione dei rifugiati, dei rimpatriati e degli sfollati nell'Africa del Sud (SARRED) tenutasi nel 1988; la seconda sempre sul medesimo argomento, ma focalizzata sulla situazione del Centro America (CIREFCA), fu tenuta l'anno seguente.

---

<sup>52</sup> ECOSOC Res. 1705 (LIII), 27 Luglio 1972

Molte organizzazioni non governative appoggiarono e s'impegnarono a favore degli sfollati, affinché questi non fossero visti solo come persone bisognose d'assistenza, ma anche di protezione umanitaria. Con la nomina del Rappresentante Speciale del Segretario Generale per gli sfollati interni (RSG), Deng, la Comunità Internazionale riconosce l'importanza del fenomeno e la sua influenza a livello internazionale.

## **2.2 Nascita ed evoluzione della definizione di Sfollato Interno**

Fino dall'inizio degli anni novanta, gli sfollati interni erano definiti in negativo: erano cioè persone che avevano dovuto lasciare la propria abitazione abituale, ma che non erano rifugiati. Solo recentemente alcuni sforzi sono stati fatti per la creazione di una definizione autonoma, ma non ne esiste ancora una legale.

Alcuni autori li definiscono come chi è nella medesima situazione dei rifugiati ma non ha attraversato un confine<sup>53</sup>. Altri ritengono invece che la definizione di rifugiato non sia sufficientemente estesa e che anche i criteri del timore di essere perseguiti, della violazione dei diritti umani derivati da conflitti armati o tensioni interne debbano essere inclusi<sup>54</sup>.

La pratica si è orientata verso la seconda definizione, che è utilizzata nel documento riguardante i "Principi e Criteri per la protezione e l'assistenza ai rifugiati, rimpatriati e sfollati centroamericani in America Latina", elaborato nel 1989 dalla CIREFCA<sup>55</sup>, nella definizione dell'Organizzazione Internazionale per la Migrazione (IOM) e nella "Dichiarazione di Principio di Diritto Internazionale

---

<sup>53</sup> CASSAN H., "Les organisation internationales et le réfugiés. Les nouvelle politique juridique institutionnelle", *Droit d'Asile et des Réfugiés*. Colloque du Caen. Société Française pour le Droit International, Paris, 1997, pg 141

<sup>54</sup> PLENDER. R., "The legal basis of International Jurisdiction to act with regard to the internally displaced", *International Journal of Refugee Law*, vol.6, n°3 1999, pg. 356

<sup>55</sup> CIREFCA 29-30 maggio 1989

riguardante gli sfollati interni” approvata dalla 68° Conferenza dell’Associazione di Diritto Internazionale a Tampei nel 1998.

Trovare una definizione comune è difficile, ma necessario per poter garantire agli sfollati una protezione giuridica all’interno del diritto internazionale.

### *2.2.1 Elaborazione di una definizione comune di Sfollato Interno*

L’elaborazione di una definizione di sfollato interno, che potesse essere utilizzata dalla Comunità Internazionale, fu il primo passo che fece il Rappresentante Speciale per gli sfollati interni, quando cominciò ad occuparsi di queste popolazioni; Deng definì gli sfollati come quelle persone che, pur rimanendo nel proprio paese, erano state obbligate a fuggire in gran numero dalle proprie case immediatamente o inaspettatamente, a causa di un conflitto armato, sovversioni, violazione sistematica dei diritti umani, disastri naturali o provocati dall’uomo.

Questa definizione individuava gli elementi essenziali dello sfollamento interno: il trasferimento arbitrario e la permanenza all’interno del paese. Le cause di sfollamento previste erano state ricavate per analogia dalle definizioni “allargate” di rifugiato contenute nella Convenzione Africana e nella Dichiarazione di Cartagena, quindi includeva tutti quegli sfollati che se fossero espatriati sarebbero stati considerati rifugiati in quelle regioni. L’unica causa prevista nella definizione di sfollato, ma che non era prevista nelle Convenzioni precedentemente menzionate, era quella dei disastri naturali.

Si deve notare che i criteri temporali e quantitativi “immediatamente o inaspettatamente” e “in gran numero” inclusi in tale definizione erano particolarmente restrittivi ed escludevano alcuni gravi casi di sfollamento. Un esempio è il caso degli sfollati Colombiani, che generalmente non scappano “in gran numero”, ma in piccoli gruppi per non creare sospetti, oppure il caso dell’Iraq dove lo sfollamento dei Curdi durò dagli anni settanta ai novanta e non

fu quindi “inaspettato”<sup>56</sup>. Anche l’espressione “obbligati a fuggire” è troppo restrittiva: molti sfollati sono obbligati a lasciare le case, come è avvenuto con gli sfratti forzati per le minoranze nella guerra in Bosnia, alcuni sono espulsi da alcune aeree o dalle proprie case o trasferiti con la forza. Altri ancora hanno deciso di lasciare la propria abitazione, prevenendo i possibili rischi connessi alla permanenza.

Per questo motivo il Rappresentante del Segretario Generale per gli sfollati interni insieme ad un gruppo di esperti perfezionò l’iniziale definizione operativa delle Nazioni Unite, eliminando le limitazioni temporali e quantitative ed includendo anche chi è stato forzato a fuggire. Questa doveva essere una mediazione tra una terminologia troppo ristretta, che avrebbe escluso alcune categorie di persone, e una troppo ampia che avrebbe invece comportato difficoltà di applicazione nella pratica<sup>57</sup>.

La nuova definizione fu inserita nei “Principi Guida allo Sfollamento Interno”<sup>58</sup> e definisce lo sfollato come colui che “*è stato costretto con la forza a fuggire, o obbligato a lasciare o abbandonare la propria casa o la zona di abituale residenza, per evitare o prevenire gli effetti di conflitti armati, situazioni di violenza generalizzata, violazione dei diritti umani o disastri sia di origine naturale che provocati dall'uomo, e che non hanno attraversato confini riconosciuti come tali dalla comunità internazionale*”<sup>59</sup>.

Questa definizione è solo descrittiva e non implica di per sé l’intervento della comunità internazionale; infatti è lo Stato ad avere la sovranità sui propri cittadini ed il dovere di sopperire ai bisogni di queste persone. La comunità internazionale può quindi intervenire solo se richiesto dallo Stato stesso o quando la situazione degli sfollati è aggravata da persecuzioni, discriminazioni o negligenza.

---

<sup>56</sup> COHEN R., DENG F.M., *supra nota 3*, pg.17

<sup>57</sup> DENG F. M., *Rapporto del Rappresentante Speciale per gli sfollati*, E/CN.4/1998/53, 11 Febbraio 1998, pg. 6, par. 19

<sup>58</sup> *Guiding Principles on Internal Displacement* estratto da E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 Febbraio 1998

<sup>59</sup> Introduzione comma 2, *ibid*

Molti dubbi sono stati sollevati circa la necessità di identificare gli sfollati come una categoria speciale. Spesso è stato detto che questi non dovrebbero essere distinti dalle altre vittime di guerra e che non si dovrebbe creare un gruppo separato; secondo queste linee di pensiero si dovrebbe aiutare allo stesso modo tutte le persone che si trovano in una determinata situazione, come ad esempio tutte le vittime di un conflitto.

In risposta a questi dubbi, va precisato che lo scopo di individuare gli sfollati interni non è per dar loro uno status privilegiato, ma per individuare le esigenze specifiche e garantire che queste siano soddisfatte. Serve quindi a focalizzare l'attenzione su questo gruppo vulnerabile affinché migliori la protezione e l'assistenza date, ma tale tema verrà affrontato più approfonditamente nel prossimo capitolo.

### *2.2.2 Precisazioni sulle cause allo Sfollamento Interno*

La definizione contenuta nei Principi Guida è la più ampia tra quelle esistenti, sia a livello internazionale che regionale; infatti l'elenco che enumera le cause specifiche di sfollamento non è esaustiva, quindi oltre ai conflitti armati, alle situazioni di violenza generalizzata, alla violazione dei diritti umani e ai disastri di origine naturale e quelli provocati dall'uomo, l'espressione "in particolare" lascia aperta la possibilità di applicare i Principi Guida ad altre non menzionate.

Alcuni dissensi sono nati sull'inclusione tra le cause di sfollamento dei disastri naturali, infatti includendo tale case, si ha l'impressione che questa debba applicarsi a tutti i casi di disastri naturali. Gli elaboratori della definizione li avevano invece inclusi, per prevenire i casi in cui i Governi rispondono ai disastri naturali aiutando la popolazione in modo discriminatorio, perseguendo talvolta certi gruppi politici o etnici e violando i loro diritti umani. Uno dei casi che ispirò tale aggiunta fu quello in Etiopia a metà degli anni ottanta, quando siccità e carestia devastarono il paese e il Governo trasferì forzatamente centinaia



di migliaia di “tigereans”, oppositori politici di questo, con il pretesto di rispondere al disastro naturale.

Sarebbe quindi auspicabile che l’espressione venisse modificata, affinché si applichi solo ai casi che coinvolgono la violazione dei diritti umani<sup>60</sup>. Lo stesso andrebbe applicato per i disastri causati dall’uomo come quelli ecologici o nucleari.

Lo sfollamento causato invece dalla costruzione d’infrastrutture, come dighe, autostrade o costruzioni a larga scala, non è esplicitamente menzionato nella lista di cause elencate nella definizione di sfollato. Alcuni ritengono che questo possa comunque rientrare nella definizione, dato che l’elenco non è esaustivo; altri deducono che questi siano già inclusi sotto la denominazione “disastri naturali causati dall’uomo” e nel divieto<sup>61</sup> di sfollare arbitrariamente per lo sviluppo di progetti a larga scala

I progetti per la costruzione di grandi infrastrutture hanno, infatti, causato lo stesso numero di sfollati dei conflitti armati<sup>62</sup>. Lo sfollamento operato per tali costruzioni è generalmente giustificato dall’interesse comune e a volte supportato dalla Comunità Internazionale, ma pone spesso dei dubbi etici. Un esempio è la più grande diga idroelettrica che è stata costruita in Cina, questa ha già procurato più di un milione di sfollati e ne causerà prima della sua conclusione nel 2009, molti altri. Si deve inoltre aggiungere che non solo i contadini cinesi hanno dovuto subire lo sfollamento, ma le zone dove sono stati reinsediati si sono rivelate improduttive<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> COHEN R., “Protecting the Internally Displaced”, *World Refugee Survey* 1996, pg. 21

<sup>61</sup> Principio 6 comma 2c, *nota supra* 14

<sup>62</sup> OCHA, *No Refuge: the challenge of Internal Displacement*, Nazioni Unite, New York e Ginevra, 2003, pg. 8

<sup>63</sup> PETERSSON B., “*Development-induced displacement: internal affair pr international human rights issue?*”, in *Forced Migration Review*, n° 12, Gennaio 2002, p.17

### **2.3 I Principi Guida sullo Sfollamento Interno**

Per capire come intervenire in favore degli sfollati interni, il Rappresentante Speciale intraprese uno studio al fine di determinare se lo sfollamento avveniva a causa dell'incapacità, della negligenza degli Stati a proteggere<sup>64</sup> o dell'inadeguatezza del diritto internazionale.

Il risultato di questa ricerca fu la "Compilazione e Analisi delle Norme Legali"<sup>65</sup>, presentata dal Rappresentante per gli sfollati alla Commissione per i Diritti dell'Uomo, la quale esaminava il diritto umanitario, i diritti umani, il diritto dei rifugiati e il grado di protezione offerto da queste a favore degli sfollati. Il metodo che fu seguito per stilare questo documento si basava sui bisogni degli sfollati, cioè individuava le necessità per poi interrogarsi sulla normativa esistente e verificarne la portata. Da questo processo emerse che la normativa esistente offriva un buon livello di protezione, ma vi erano delle aree dove questa era carente.

La prima area, "normativa", era quella in cui il diritto internazionale non proteggeva in alcun modo certe esigenze; per esempio, non ci sono norme sulla restituzione della proprietà persa a causa dello sfollamento durante un conflitto interno o internazionale, o la sua compensazione. Un'altra area è quella dell'applicazione, in questo caso la norma esiste ma non è applicabile in tutte le circostanze: durante le tensioni o i tumulti non si applica il diritto umanitario e i diritti dell'uomo potrebbero subire delle deroghe. La terza area viene definita del "consensus", poiché in questo caso esiste il principio generale ma non è stato creato un diritto specifico: esiste il principio che proibisce i trattamenti crudeli ed inumani, ma non vi è una norma che sancisca il diritto agli sfollati di non essere rimandati in aree dove rischierebbero di subire tali trattamenti. L'ultimo è quello delle ratificazioni, quando gli Stati non sono parti contraenti di un certo trattato, la protezione derivante da questo manca<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> COHEN R., "The development of international standards to protect internally displaced persons", *Human Rights and Forced Displacement*, A.f. Bayerfsky e J. Fitzpatrick (eds), Martinus Nijhoff Publisher, Aia, 2000, pg. 77

<sup>65</sup> DENG F.M., *supra* nota 8

<sup>66</sup> COHEN R., *supra* nota 20

Nella Compilazione si suggerì quindi che, per migliorare la protezione degli sfollati, si dovessero elaborare dei Principi Guida, nei quali ripesse la normativa esistente, per renderla maggiormente rilevante e per chiarire le mancanze e le zone d'ombra.

Venne quindi proposta una compilazione e non un trattato, infatti non vi era il supporto da parte degli Stati per la redazione di una Convenzione, il tema degli sfollati era troppo delicato e gli Stati temevano che un trattato potesse intaccare la loro sovranità. Inoltre anche alcune organizzazioni, come il CICR, espressero contrarietà, per paura che un'altra convenzione potesse minare l'importanza delle Convenzioni di diritto umanitario.

Inoltre le norme per la protezione degli sfollati già esistevano all'interno del diritto internazionale, disseminate nei numerosi strumenti internazionali, era quindi necessario adattare ai bisogni specifici di questo gruppo<sup>67</sup>; una codificazione del diritto vigente lo avrebbe riaffermato e consolidato.

Ci vollero due anni per stilare i Principi Guida e il processo non coinvolse solo il gruppo ristretto di studiosi, ma anche esperti di diverse organizzazioni regionali e internazionali, gruppi di difesa dei bambini e delle donne, associazioni e istituti di ricerca. Nell'aprile del 1998 i Principi Guida furono presentati durante la Commissione per i Diritti Umani delle Nazioni Unite.

In questo documento sono elencati trenta Principi che forniscono una guida per tutti i soggetti, Governi, gruppi rivoluzionari, organizzazioni internazionali e non governative, che si occupano dello sfollamento interno. Questi Principi proteggono dallo sfollamento arbitrario e sanciscono una serie di diritti derivati da quelli civili, politici, sociali, economici e culturali, da applicarsi non solo dallo sfollamento o durante questo, ma anche dopo, durante il ritorno, l'insediamento e la reintegrazione.

I Principi Guida, essendo derivati dal diritto internazionale, si basano sull'idea che sovranità comporti responsabilità e che quindi lo sfollamento interno rientri tra i doveri di uno Stato. Solo nel caso in cui questo non sia in

---

<sup>67</sup> COHEN R., "The Guiding Principles on Internal Displacement: an innovation in international standard setting", in *Global Governance*, Boulder, n° 10, 2004, pg. 465

grado, la comunità internazionale ha l'obbligo di provvedere sia all'assistenza umanitaria che alla protezione, ma solo su richiesta dello Stato medesimo. Nel caso in cui il Governo manchi della volontà politica per l'intervento a favore degli sfollati, la comunità internazionale deve intervenire per fargli osservare la responsabilità nazionale e la protezione di questi cittadini. Il tema delicato della responsabilità dello Stato e della sua sovranità è uno degli elementi che distinguono il fenomeno degli sfollati da quello dei rifugiati e perciò verrà affrontato nel prossimo capitolo.

I Principi Guida si riferiscono sia alle tensioni che ai tumulti, dove trovano applicazione le convenzioni sui diritti dell'uomo, ai conflitti armati non internazionali, coperti dal diritto umanitario e dai diritti umani, e quelli internazionali, che rientrano nel diritto umanitario; entrambe queste branche del diritto costituiscono la base su cui poggiano i Principi Guida. La parte più innovativa del documento è quella descritta nella seconda sezione, dove viene sancito il diritto di ogni individuo ad essere protetto contro lo sfollamento arbitrario e dove vengono inoltre indicati gli sfollamenti illeciti e gli standard minimi da seguire nel caso in cui uno di questi avvenisse.

Quando Deng presentò i Principi Guida nel 1998 alla Commissione per i Diritti Umani, molte organizzazioni, come l'ACNUR, il CICR, l'UNICEF e il WFP, dichiararono il proprio supporto, incoraggiando così molti Governi a supportare il documento. Altre organizzazioni non governative, come il Comitato dei Giuristi, il Consiglio Norvegese per i Rifugiati, il Comitato per le politiche sui Rifugiati si impegnarono in una campagna di pressione politica in favore dei Principi Guida. Anche molti Governi, come l'Austria, alcuni Stati Africani, l'America Latina, i Paesi Nordici e gli Stati Uniti, contribuirono all'approvazione.

Inizialmente sia la Commissione sui Diritti dell'Uomo che l'Assemblea Generale furono caute nel ricevere questo documento, ma con il passare del tempo tale diffidenza scomparve. In un rapporto al Consiglio di Sicurezza nel 1999, il Segretario Generale Kofi Annan raccomandò agli Stati di osservare i Principi in caso di sfollamenti di massa, mentre all'Assemblea Generale e

all'ECOSOC di incoraggiare gli Stati membri a sviluppare una legislazione nazionale e delle politiche a questo conformi<sup>68</sup>.

I Principi non furono quindi né stilati né approvati formalmente, ma molti Governi, agenzie dell'ONU, organizzazioni regionali o non governative cominciarono subito a citarle o ad utilizzarle come fondamento per i propri programmi, leggi o politiche pubbliche. Questa recettività derivava sia dal fatto che i principi rispondevano ad una necessità generalmente sentita, di avere un documento che potesse essere utilizzato nella pratica, sia perché erano derivati dalla legge esistente e già accettata dagli Stati stessi. I Principi sono stati però recepiti a “livello retorico”, ma la loro attuazione rimane problematica e rudimentale, infatti poche sono state le azioni intraprese concretamente per migliorare la situazione degli sfollati, come politiche o legislazioni a questi ispirate<sup>69</sup>.

La velocità di diffusione dei Principi Guida ha fatto allo stesso tempo allarmare alcuni Stati in via di Sviluppo, il quali hanno messo in dubbio il processo e il fatto che il documento non fosse stato redatto e adottato dai Governi. L'Egitto, il Sudan e l'India, in particolar modo, hanno ricordato in diverse occasioni che i Principi non sono vincolanti legalmente e che gli Stati non possono essere chiamati ad attenersi. La paura comune era l'erosione della sovranità dello Stato, tanto che l'Egitto arrivò ad ipotizzare che lo sfollamento interno sarebbe stato utilizzato per coprire interventi umanitari e violazioni della Sovranità Nazionale, tali paure si sono attenuate negli anni successivi.

Si deve ricordare che i principi sono stati elaborati per guidare gli Stati nell'elaborazione di un sistema nazionale di risposta al problema dello sfollamento e nell'individuazione degli obblighi che la sovranità comporta. I Principi Guida non sono vincolanti per gli Stati, poiché non sono stati inclusi in un trattato e i Governi non li hanno né firmati né ratificati; differiscono quindi,

---

<sup>68</sup> GOLDAM R., KÄLIN W., “Legal Framework”, in COHEN R., DENG F.M., *supra* nota 3

<sup>69</sup> DENG F.M., *Report of the Representative of the Secretary General on Internally Displaced Persons to the Commission on the Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/2002/95, 16 gennaio 2002, par.98

come verrà analizzato nel capitolo terzo, dalla protezione accordata ai rifugiati, la quale deriva invece da una Convenzione Internazionale ratificata dagli Stati.

## **2.4 Creazione di una risposta istituzionale internazionale allo sfollamento interno**

Alla fine degli anni 80, nessuna agenzia, a parte l'ACNUR si occupava specificatamente degli sfollati, anzi molte Organizzazioni si rifiutavano di distinguere gli sfollati dagli altri beneficiari. Solo negli ultimi anni, molte agenzie, organizzazioni umanitarie, quelle per i diritti dell'uomo e per lo sviluppo hanno iniziato ad aiutare, proteggere ed assistere gli sfollati interni, forse per il maggior interesse degli Stati donatori. Ciò ha però portato a volte ad una duplicazione dei ruoli e spesso ad una coordinazione inefficace, dato che nessuna di queste agenzie ha chiare politiche a favore degli sfollati.

Attualmente ci sono sette diverse organizzazioni che si occupano degli sfollati queste sono l'ACNUR, il CICR, l'UND, il WFP, UNICEF, WHO e l'OIM.

### *i. ACNUR*

Sin dall'inizio del proprio mandato, l'ACNUR si è occupato dei profughi che si trovavano in situazioni simili a quelle dei rifugiati. Fu, infatti, inevitabile che l'agenzia cominciasse ad occuparsi degli sfollati interni, giacché questa era spesso impegnata in attività in favore dei rifugiati o delle persone che facevano ritorno, che vivevano nelle stesse aree degli sfollati.

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, mentre la Convenzione riguardante lo Status dei Rifugiati non include nella definizione gli sfollati interni, lo Statuto dell'ACNUR permette al Commissariato d'impegnarsi, oltre che in favore dei rifugiati, anche in attività addizionali, se autorizzato dall'Assemblea Generale secondo l'articolo 9. In base a questo l'Assemblea Generale ha chiesto all'ACNUR di utilizzare i propri "buoni uffici" in varie occasioni per assistere o

proteggere persone che si trovavano al di fuori del proprio paese d'origine, ma che non rientravano nella definizione di rifugiato. Nel 1972, l'ECOSOC e l'Assemblea Generale approvarono infatti un'operazione dell'ACNUR in Sudan, per assistere non solo i rifugiati, ma anche gli sfollati.

Nel 1993 l'Assemblea Generale con la risoluzione 48/116 ha stabilito dei criteri, affinché l'ACNUR sapesse quando intervenire in favore degli sfollati. Quindi questa risoluzione insieme all'articolo 9 del mandato costituiscono la base legale in base a cui l'ACNUR determina il proprio interesse e le proprie azioni in favore degli sfollati. L'agenzia può difendere gli sfollati, cercare supporto in loro favore, migliorare le proprie capacità di risposta ai loro problemi e in alcuni casi mettersi a capo di operazioni con lo scopo di proteggerli ed assisterli.

Nel 2000 l'Alto Commissariato ha rivisto e ridefinito le proprie politiche e il proprio ruolo nei confronti degli sfollati. Da queste si ricava che l'agenzia ha interesse ad intervenire, quando il collegamento tra gli sfollati e i rifugiati è "chiaro e diretto", cioè quando i rifugiati e gli sfollati derivano dalla stessa causa e vivono nelle stesse aree, hanno le stesse esigenze ed è impossibile trovare soluzioni per gli uni senza occuparsi degli altri. Altre volte succede che per reintegrare i rifugiati si deve dare assistenza anche agli sfollati interni residenti in quella zona o comunità, a causa della difficoltà talvolta nel distinguerli; accade talora che i rifugiati tornino nel proprio paese per poi ritrovarsi nella situazione di sfollati interni.

L'ACNUR a volte interviene anche quando la relazione tra i due fenomeni non è così chiara, ad esempio quando i rifugiati siano solo la minima parte di un considerevole sfollamento interno, come ad esempio in Colombia. Un altro caso è quando un conflitto secessionista crea degli sfollati, che poi con la divisione del paese e la creazione di nuovi confini internazionali, diventano rifugiati, come nel caso dell'ex Jugoslavia. L'ACNUR è anche intervenuto preventivamente per alleviare le sofferenze degli sfollati interni, quando ha previsto che un conflitto provocherà grandi esodi di rifugiati.

L'ACNUR prima d'intervenire deve valutare dei criteri: cioè l'impatto sulla natura non politica ed umanitaria del proprio mandato, sulla protezione dei rifugiati, sull'istituto dell'asilo, sullo sfollamento interno e la rilevanza

dell'esperienza e delle capacità dell'agenzia stessa. Oltre a queste valutazioni, l'ACNUR necessita non solo di una specifica richiesta del Segretariato Generale, o di un organo competente delle Nazioni Unite, e il consenso dello Stato, ma anche l'accesso alle popolazioni affette dal problema, chiare linee di responsabilità, adeguate risorse e capacità<sup>70</sup>.

ii. *CICR*

Il Comitato Internazionale della Croce Rossa è l'istituzione con la migliore abilità protettiva. Inoltre ha un chiaro mandato per proteggere ed assistere le vittime dei conflitti interni, che sono spesso anche sfollate. Il CICR è un'organizzazione indipendente che ha il dovere statutario di promuovere e far rispettare le quattro Convenzioni di Ginevra e i Protocolli Addizionali nei conflitti internazionali e non. Il Comitato non distingue tra attività di protezione ed assistenza e ciò gli ha fatto ottenere l'accettazione da parte dei Governi e dei gruppi insorgenti.

La forza dell'organizzazione è quella di riuscire a portare aiuto ad entrambe le parti del conflitto, spesso sono l'unica organizzazione a causa delle condizioni difficili o per ostacoli politici, a raggiungere alcune aree e popolazioni.

Il comitato non monitora solo l'implementazione e la violazione delle Convenzioni di Ginevra e dei protocolli, ma controlla anche la situazione dei detenuti, evacua civili in caso di pericolo, crea aree protette, facilita gli accordi per la creazione di spazi umanitari o di cessate il fuoco.

L'indipendenza del CICR complica a volte la cooperazione con le altre organizzazioni, specialmente con quelle dell'ONU, le cui operazioni spesso non vengono percepite dagli Stati come neutrali; il Comitato ha dovuto prendere spesso le distanze da alcune agenzie per conservare la propria neutralità ed indipendenza. Proprio per queste peculiari caratteristiche il Comitato è spesso riluttante a denunciare pubblicamente gli abusi di diritti umani.

---

<sup>70</sup> ACNUR, Comitato Esecutivo, *Internally Displaced Persons: the role of the United Nations High Commissioner for Refugees*, EC/50/SC/INF.2, 20 Giugno 2000



All'inizio il Comitato era restio ad occuparsi del problema degli sfollati interni e ad utilizzare il termine, inoltre è sempre stato riluttante ad operare una distinzione tra i residenti locali e gli sfollati, dato che quest'ultimi non rientrano in una categoria separata all'interno del diritto umanitario. Il Comitato non articolò una specifica linea di condotta per assistere gli sfollati; solo alla sua 24esima Conferenza Internazionale, nel 1981, la Federazione Internazionale delle Società Nazionali di Croce Rossa e di Mezzaluna Rossa (IFRC) adottò la Risoluzione XXI, a favore dell'assistenza e della protezione di tutti gli sfollati: rifugiati, sfollati interni o i rimpatriati, specialmente quando questi non possano beneficiare di nessun'altra protezione od assistenza<sup>71</sup>.

Nel 2000, il CICR ha prodotto un documento, dove per la prima volta ha esaminato le attività svolte in favore degli sfollati<sup>72</sup>; conclude, inoltre, che non si possa adottare una strategia unica a questo problema, dato che i casi di sfollamento sono spesso molto diversi<sup>73</sup>.

Il Comitato ha affermato la propria responsabilità verso quei civili che sono anche sfollati interni e sono affetti dai conflitti armati. In questo differisce dall'ACNUR, il quale gioca un ruolo importante nella fase successiva al conflitto e specialmente in quella del ritorno, abilità che non rientrano in quelle della Croce Rossa. Si deve inoltre sottolineare, che quest'organizzazione è più rapida nelle risposte dell'ACNUR, perché non ha bisogno dell'autorizzazione del Segretario Generale delle Nazioni Unite o dell'Assemblea Generale<sup>74</sup>.

iii. WFP, OIM, WHP

---

<sup>71</sup> Punto 9 della dichiarazione allegata alla *Risoluzione XXI* adottata alla 24esima Conferenza Internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa a Manila, Filippine, 1981

<sup>72</sup> CICR, *Internally Displaced Persons: the Mandate and the role of the ICRC*, Marzo 2000

<sup>73</sup> LAVOYER J.P., "Guiding Principles on internal Displacement. A few comments on the contributions of international humanitarian law", *Int. Review of the Red Cross*, n°324, Ginevra, 1998, pg. 467

<sup>74</sup> PHUONG C. "Improving the United Nations response to crises of Internal Displacement", *International Journal of refugee Law*, Oxford University Press, vol. 13 n°4, 2001

Il WFP, l'OIM, il WHP sono organizzazioni ed agenzie che i cui mandati sono orientati per rispondere a bisogni specifici: alimentazione, migrazione e sanità.

Il WFP si occupa della distribuzione del cibo, riabilitazione e programmi di sviluppo. Inizialmente la priorità veniva data a quest'ultimi, ma ora gli aiuti alle emergenze sono il 70 per cento del lavoro dell'agenzia. Il WFP è il maggiore fornitore di cibo per gli sfollati interni e questi sono la categoria più numerosa di beneficiari.

Nel 2001 il WFP ha rivisto le proprie azioni a favore di questa categoria ed ha stilato un quadro per le politiche e le strategie in caso di sfollamento. Il Comitato Esecutivo dell'agenzia ha proposto una linea di condotta, in cui gli sfollati non costituivano un specifico gruppo destinatario a cui fornire gli alimenti, se non in alcuni casi come ad esempio nei campi; questa politica non è stata ancora adottata a causa dei dibattiti sui Principi Guida, che si sono avuti nell'ECOSOC e nell'Assemblea Generale.

Dato che la protezione non è propria del mandato del WFP, l'agenzia non si è focalizzata su questa e solo recentemente ha aumentato i propri sforzi nella protezione e nella responsabilità. Ha per esempio cominciato a monitorare la distribuzione del cibo, per evitare che questo sia utilizzato dagli uomini incaricati alla distribuzione come mezzo di scambio per ottenere favori sessuali dalle donne sfollate<sup>75</sup>.

L'Organizzazione Internazionale per la Migrazione, OIM, è un'organizzazione intergovernativa il cui obiettivo è quello di assistere le persone che migrano. Sin dal 1996, l'OIM si è occupata degli sfollati e questa è l'unica organizzazione nel cui mandato è prevista specificatamente l'assistenza a questa categoria di persone.

L'organizzazione ha fornito rifugi e mezzi di trasporto per gli sfollati che desideravano tornare a casa, ha favorito il ritorno e la reintegrazione ed è uno dei

---

<sup>75</sup> WFP, *Reaching people in situation of displacement: framework for action*, WFP/EB.A/2001/4-C, 17 Aprile 2001, par.43

maggiori collaboratori dell'ACNUR. L'OIM ha inoltre sostenuto alcuni Stati nel migliorare le proprie capacità di risposta al fenomeno<sup>76</sup>. Ma nonostante quest'impegno, l'OIM non ha una politica allo sfollamento e risponde ad hoc ai bisogni manifestati da queste popolazioni.

L'Organizzazione Mondiale per la Salute gioca un ruolo fondamentale, giacché gli sfollati non hanno generalmente accesso ai servizi sanitari o a volte gli sono persino negati. Solo nel 2000 l'agenzia ha formulato espressamente alcuni principi per delle azioni in favore degli sfollati<sup>77</sup>. In questo documento si stabiliva che il ruolo del WHO era quello d'intervenire in caso d'emergenza, valutando le condizioni sanitarie e dando delle indicazioni su come rispondere ad alcuni bisogni sanitari. Il limite di quest'agenzia è che il mandato le impone di aiutare primariamente gli Stati, i quali nel caso degli sfollati sono spesso contrari o incapaci di fornire cure mediche sufficienti.

#### *iv. UNICEF*

L'UNICEF è l'agenzia delle Nazioni Unite che si occupa dell'infanzia e più della metà degli sfollati nel mondo sono proprio dei bambini. Questo si provvede alle cure mediche di base, alla nutrizione, all'acqua e ai programmi di educazione basilare.

Come il CICR, l'UNICEF all'inizio fu riluttante a costituire un gruppo speciale per non creare discriminazione; ma tale atteggiamento si è modificato nel tempo ed ora il Fondo per l'Infanzia ha delle politiche in favore degli sfollati<sup>78</sup>. Ha perciò iniziato un'opera di protezione basata sulla Convenzione sui diritti del Fanciullo, svolgendo anche attività contro la violenza fisica e psico-sociale e a favore della preservazione dell'identità culturale.

---

<sup>76</sup> OIM, *Internally Displaced Persons*, contributo dell'IOM all'incontro dell'IASC del 3 Febbraio 1993, Ginevra, par.15

<sup>77</sup> WHO, *Internally displaced persons, health and WHO*, documento presentato al settore degli Affari Umanitari dell'ECOSOC, New York, 19-20 Luglio 2000

<sup>78</sup> UNICEF, *Internally Displaced Children: the role of UNICEF, discussion paper*, New York (data di pubblicazione non conosciuta)

Molte iniziative sono state intraprese dall'UNICEF per aumentare la consapevolezza delle altre agenzie sugli sfollati interni. Ha inoltre effettuato alcuni sopralluoghi, grazie ai quali ha aiutato nella redazione del Manuale sull'Esperienza Pratica rispetto agli sfollati interni ed è diventata una delle agenzie più attive a favore del problema dello sfollamento.

v. *UNDP*

Mentre le altre organizzazioni intervengono durante lo sfollamento, l'agenzia per lo Sviluppo delle Nazioni Unite interviene in una fase posteriore, quando le persone sono ritornate alle loro comunità o si sono integrate in altre. L'UNDP cerca quindi di elaborare programmi di sviluppo che creino un ponte tra l'aiuto e lo sviluppo; ma la sua presenza può servire talvolta come campanello d'allarme, cioè per prevenire lo sfollamento. Le sue attività possono, infatti, influenzare le radici che sono alla base del problema e di conseguenza prevenire futuri sfollamenti.

Anche quest'agenzia non distingue gli sfollati dal resto della popolazione, poiché ritiene che la reintegrazione nel post-guerra deve essere svolta a livello di comunità e non di gruppi, aiutando così la collettività in cui gli sfollati si sono stabiliti.

vi. *Rappresentante del Segretario Generale per i diritti umani degli sfollati interni*

Il Rappresentante del Segretario Generale è l'unica posizione all'interno del sistema delle Nazioni Unite con un mandato finalizzato al problema degli sfollati e conferito dalla Commissione dei Diritti dell'Uomo e dal Segretario Generale. Nel 1992 tale compito fu assegnato a Francis M Deng e successivamente nel 2004 all'attuale RSD, Walter Kälin.

Il Rappresentante è autorizzato dal mandato a monitorare lo sfollamento in tutto il mondo, intraprendere missioni, stabilire dialoghi con i Governi, coordinarsi con le istituzioni per il diritto umanitario e i diritti umani, fare proposte per aumentare la protezione legale ed istituzionale e pubblicare rapporti da presentare alla Commissione, all'Assemblea Generale, alle organizzazioni internazionali e quelle non governative.

Numerosi sono state le visite effettuate nei paesi affetti dal problema, i rapporti pubblicati e le raccomandazioni presentate; il RSG ha inoltre promosso lo sviluppo di un quadro istituzionale come abbiamo prima menzionato, redigendo i Principi Guida.

La posizione del Rappresentante si è evoluta, riuscendo ad aumentare la consapevolezza dei diritti dell'uomo e dei problemi di protezione degli sfollati interni, stimolando miglioramenti sia a livello istituzionale, sia nell'area della protezione legale e nella pratica. Fino alla sua nomina non esisteva all'interno dell'ONU una figura che effettuasse rapporti sistematici e monitorasse la protezione degli sfollati.

Nonostante tutto ciò il ruolo del RSG si è rivelato limitato, si deve, infatti, ricordare che la posizione è volontaria, part-time e un budget limitatissimo. L'ufficio non ha inoltre autorità operativa ed un gruppo di supporto limitato, inoltre le risorse a disposizione del Rappresentante non gli permettono di intraprendere monitoraggi sistematici della situazione degli sfollati e nemmeno delle frequenti visite nei diversi paesi affetti dal problema. Un grande aiuto, non solo economico, è dato dal progetto Brookings che si occupa proprio degli sfollati interni.

Si deve notare, che non esiste alcun tipo di meccanismo per assicurare che i paesi visitati seguano i punti concordati con il RSG, tanto più che non esistono le risorse per una seconda visita di controllo<sup>79</sup>. Il Rappresentante ha bisogno di un maggior supporto da parte degli altri dipartimenti e agenzie delle Nazioni Unite per seguire i casi di sfollamento. Le organizzazioni umanitarie che

---

<sup>79</sup> DENG F.M., *Internally displaced persons: an interim report to the United Nations Secretary-general on protection and assistance*, UN department of Humanitarian Affairs and refugee Policy Group, Dicembre 1994, pg.16

si trovano nel paese spesso non aiutano, ad esempio, a controllare se le raccomandazioni effettuate dal Rappresentante siano rispettate. A riguardo esiste una lettera per una migliore cooperazione tra il RSG e l'ERC, ma anche questa non è servita a migliorare la situazione.

Un altro limite è quello che i Governi che non desiderano ricevere le visite del Rappresentante non sono obbligati a farlo e possono evaderle con impunità, quindi i Paesi che più collaborano sono quelli dove i Governi sono maggiormente cooperativi.

Il mandato del Rappresentante è inoltre limitato dalla mancanza di una specifica autorizzazione ad avere contatti con attori non statali, questo è un ostacolo dato che spesso molti sfollati si trovano nella aree controllate da gruppi ribelli. Una comunicazione diretta con questi soggetti agevolerebbe il lavoro del RSG, anche se per operare in tal senso la sovranità dello Stato deve essere sempre tenuta in considerazione.

#### *2.4.1 Nazioni Unite e il sistema di coordinamento per l'assistenza umanitaria*

Sin dal 1980 le Nazioni Unite hanno fatto dei progressi per migliorare le proprie risposte in caso di sfollamento interno. Infatti dopo le Conferenze SARRED e al CIREFCA, l'ECOSOC ha richiesto nel 1990 che il Segretario Generale studiasse le capacità e le esperienze delle organizzazioni che si occupavano dell'assistenza ai rifugiati, agli sfollati e ai rimpatriati e la loro coordinazione, affinché si potesse poi elaborare un sistema per massimizzare tale cooperazione<sup>80</sup>. Il risultato fu una relazione preparata per l'ECOSOC da Jacques Cuénod, nella quale si concludeva che all'interno del sistema delle Nazioni Unite non c'era un'organizzazione che potesse essere ritenuta responsabile per gli aiuti agli sfollati, che le agenzie esistenti già possedevano l'esperienza necessaria per

---

<sup>80</sup> ECOSOC Res 1990778, 27 luglio 1990

proteggere ed assistere gli sfollati, ma che interventi di queste erano stabiliti caso per caso<sup>81</sup>.

Per rinforzare e coordinare i meccanismi per l'assistenza umanitaria, inclusi quelli a favore degli sfollati interni, negli anni '90 ci furono alcuni sviluppi istituzionali all'interno dell'ONU. Nel 1990, l'Assemblea Generale assegnò il compito di coordinare l'assistenza degli sfollati ai propri Rappresentanti Residenti nei paesi (RCs), ma questa soluzione si rivelò presto inadeguata. Perciò fu creato il Coordinatore per gli Affari Umanitari (ERC), un segretariato per l'ERC, attualmente chiamato OCHA, cioè Ufficio per il Coordinamento degli Affari Umanitari e un Comitato Permanente Interistituzionale (IASC).

Lo IASC è formato dalle agenzie operative umanitarie e di sviluppo delle Nazioni Unite e da altri invitati permanenti come il CICR, la Federazione Internazionale delle Croci Rosse (IFRC), l'Organizzazione Internazionale per la Migrazione (OIM), l'Ufficio dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani (OHCHR), il Rappresentante Speciale per gli sfollati interni, la Banca Mondiale e tre organizzazioni non governative: InterAction, il Consiglio Internazionale delle agenzie di Volontariato (ICVA) e il Comitato Guida per l'Azione Umanitaria (SCHR).

Le capacità per affrontare il problema dello sfollamento esistono nelle agenzie, ma spesso non sono sufficientemente estese o puntuali per affrontarlo in modo efficiente; queste hanno cercato di sviluppare delle specializzazioni e capacità nuove per gestire al meglio il problema anche se ognuna ha i propri metodi e spesso non è propensa a sacrificare le proprie priorità per un piano strategico comune. Ma una mancata coordinazione ha comportato, che spesso non si sapeva chi fosse preposto a svolgere alcuni ruoli e chi ne avesse la responsabilità. Inoltre si sono avute altre conseguenze negative, come la competitività, gli impegni a breve termine, la mancanza di disposizioni standard e

---

<sup>81</sup> CUENOD J., *Report on refugees, displaced persons and returnees: report to ECOSOC*, UN DOC E/1991/109/Add.1, par. 117

di monitoraggio e inoltre le agenzie hanno spesso avuto un approccio “pick and choose”, cioè intervenendo a piacimento a seconda degli interessi coinvolti<sup>82</sup>.

Nel 2004 sono state intraprese diverse azioni per migliorare l’approccio collaborativo tra le agenzie, come ad esempio la revisione del “pacchetto di politiche” dell’Unità per gli Sfollati dell’OCHA e la creazione, nel luglio del medesimo anno, la Divisione Interistituzionale per lo Sfollamento Interno, IDD, che ha sostituito questa Unità per lo Sfollamento Interno. Questa Divisione è stata creata per rendere la risposta delle agenzie più efficace e provvede dando supporto specifico ai governi, all’ERC, ai RC e alle organizzazioni attive all’interno del paese.

Nel luglio del 2005, lo IASC si è accordato in principio, per suddividere i compiti tra le agenzie, affinché ogni organizzazione potesse essere ritenuta responsabile per un determinato ambito. Proprio per questo motivo, il 12 Settembre 2005 l’ERF, che è a capo dello IASC, ha assegnato la maggiore responsabilità per la protezione degli Sfollati all’ACNUR, insieme alla coordinazione dei campi d’accoglienza e delle abitazioni d’emergenza. Quindi per la prima volta l’ACNUR e le altre agenzie verranno ritenute responsabili per i settori specifici a loro affidati all’interno del sistema di coordinamento umanitario.

La creazione e il miglioramento del sistema di coordinamento rappresentano un progresso importante per lo sviluppo dei meccanismi dell’ONU, ma il nuovo ruolo dell’ACNUR come agenzia leader ha sollevato e solleva tuttora delle critiche, che verranno analizzate nel prossimo capitolo, poiché i destinatari principali dell’azione dell’ACNUR sono i rifugiati, quindi un allargamento del mandato fino a comprendere gli sfollati potrebbe compromettere tale mandato.

#### *2.4.2 Protezione e reintegrazione post emergenza*

Spesso la protezione dell’incolumità fisica ha un ruolo secondario all’assistenza umanitaria; infatti in molte situazioni la sicurezza viene

---

<sup>82</sup> IDP Unit, IDP Response Matrix - Methodology, Data, Analysis and Issues for consideration, Preliminary Report, 24 Ottobre 2002



sottovalutata e viene data invece priorità all'aiuto immediato post emergenza, come ad esempio la fornitura di alimenti.

A questo si deve aggiungere che le Istituzioni per i diritti dell'Uomo non hanno un ruolo definito nella protezione e nel controllo dei diritti degli sfollati. Gli organismi delle Nazioni Unite per i Diritti dell'Uomo sono troppo deboli per partecipare efficacemente, inoltre molte agenzie umanitarie e allo sviluppo non considerano la difesa dell'incolumità fisica e i diritti dell'Uomo un problema centrale né tanto meno una loro preoccupazione. La paura comune è quella che tali azioni possano essere interpretate politicamente e possano quindi minacciare la neutralità, l'imparzialità e conseguentemente anche la capacità di portare aiuti umanitari.

Vi è inoltre insufficiente attenzione alla reintegrazione e allo sviluppo; gli sfollati interni a volte ritornano, o sono costretti a ritornare, senza che venga presa in considerazione la loro incolumità o abilità di reintegrazione. Le agenzie di soccorso umanitario hanno aumentato la propria attenzione su queste fasi dello sfollamento, ma spesso accade che le persone non siano preparate al ritorno e non vi siano attività di educazione e di preparazione. Questo è complicato dal fatto che è più facile trovare dei donatori per le situazioni d'emergenza e per i disastri, che non per la fase della ricostruzione e dello sviluppo; nonostante che il ritorno o l'insediamento di queste persone e la loro reintegrazione siano fondamentali per il processo di riconciliazione delle società in un post conflitto e per prevenire futuri dissidi<sup>83</sup>.

## **2.5 Conclusioni**

Milioni di persone in tutto il mondo sono attualmente sfollate all'interno del proprio paese. A partire dalla fine Guerra Fredda, il loro numero è stato in continua crescita, sia a causa del cambiamento dei conflitti, dove i civili sono considerati come un obiettivo militare, sia a causa dell'irrigidimento dei paesi occidentali per quanto riguarda le politiche d'asilo e d'immigrazione.

---

<sup>83</sup> COHEN R., DENG F.M., *supra nota* 3, pg 168

Gli sfollati interni sono quindi un gruppo vulnerabile, che si trova in una situazione simile a quella dei rifugiati, questi non hanno però attraversato un confine internazionale e non beneficiano della normativa a favore dei rifugiati, tanto meno ne hanno una propria. L'unico documento che si occupa del fenomeno è quello che contiene i Principi Guida, i quali consolidano, in un unico testo, tutte le norme di diritto internazionale rilevanti per gli sfollati interni, che diversamente sarebbero da ricercarsi in differenti strumenti legali. Nonostante non sia vincolante legalmente, i principi contenuti in esso riflettono e sono conformi al diritto esistente.

Il Segretario Generale ha nominato un Rappresentante speciale per occuparsi del problema degli sfollati, attraverso il dialogo con i Governi e con organizzazioni intergovernative, governative o non, con visite effettuate personalmente dal RSG nei vari paesi e organizzando conferenze e seminari. Altre agenzie ed organizzazioni si sono occupate degli sfollati ognuna con diversi mandati e responsabilità, comportando talvolta delle risposte inefficienti.

E' molto importante che gli Stati e la comunità internazionale affrontino questo problema in modo efficiente, gli sfollati, spesso non assistiti o protetti dal proprio Stato, cercano protezione al di là del confine in un altro paese e, nel fare ciò, si aggiungono alle numerose file dei rifugiati. Ecco perché l'attenzione al problema degli sfollati è andato crescendo, non solo per la rilevanza umanitaria, ma anche per una motivazione politica e di interesse personale dei Governi, che preferiscono intervenire, con una politica preventiva in modo da evitare che gli sfollati interni si tramutino in rifugiati.

Sarà proprio questa interrelazione tra rifugiati e sfollati interni il filo conduttore del prossimo capitolo. Dopo aver, infatti, analizzato nel primo capitolo la problematica dei rifugiati e nel secondo quella degli sfollati, procedendo nell'analisi prima delle cause che ne sono all'origine, poi della definizione, degli strumenti normativi ed infine della protezione istituzionale, nel terzo capitolo i due problemi verranno comparati.

Per far ciò verranno seguiti i medesimi punti: origini, definizione, normativa ed istituzioni; per ognuno di questi verranno approfondite delle

tematiche peculiari allo sfollamento, menzionate già in questo capitolo: la sovranità, la categorizzazione e il ruolo dell'ACNUR nella sistema di cooperazione istituzionale; al fine di dimostrare la diversità dei due fenomeni e la necessità di due categorie autonome.



### **Capitolo 3. ANALISI COMPARATA DELLO SFOLLAMENTO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE**

Gli sfollati e i rifugiati provenendo spesso da luoghi e realtà simili, soffrendo degli stessi problemi, vivendo nelle medesime condizioni di vita, vengono molte volte assimilati o confusi sia nel linguaggio quotidiano che dai media.

Nel primo capitolo di questa tesi è stato esposto il concetto di rifugiato, la normativa a questo dedicata e il ruolo dell'ACNUR. E' stato, inoltre, evidenziato come il concetto negli anni sia stato allargato, per proteggere i "nuovi" rifugiati, non previsti nella Convenzione originaria del 1951 e nel mandato dell'Alto Commissariato. Nel secondo capitolo è stato invece analizzato il fenomeno degli sfollati, il quale diversamente da quello dei rifugiati, si realizza all'interno del paese, di questo è stata studiata la normativa a questi dedicata e le istituzioni, impegnate nella protezione ed assistenza di queste persone.

Questo capitolo analizza le differenze concettuali dei due fenomeni, le quali motivano la diversità sia dell'approccio normativo che di quello istituzionale al fenomeno dei rifugiati e a quello degli sfollati interni. Grazie all'analisi comparata, si dimostrerà non solo l'interrelazione tra questi due gruppi vulnerabili, ma anche l'impossibilità dell'unione dei due concetti sotto l'egida del diritto dei rifugiati, ipotizzata da alcuni giuristi, e la necessità della sussistenza delle due categorie distinte.

### **3.1 Cause che inducono allo sfollamento**

I rifugiati e gli sfollati spesso fuggono individualmente o in massa dal luogo in cui vivono per le stesse motivazioni; nel caso in cui queste persone cerchino protezione ed assistenza nei paesi vicini si definiscono rifugiati, nel caso in cui rimangano all'interno del proprio paese si parla di sfollati interni, come per esempio in Colombia.

Ma perché gli sfollati interni rimangono nel proprio paese, rinunciando alla protezione della comunità internazionale, conferita dalla Convenzione del 1951?

Spesso la distanza dalle frontiere o gli ostacoli naturali possono influenzare questa scelta, talvolta queste persone preferiscono trasferirsi in luoghi dove la cultura è simile, la lingua è la stessa; alcuni sono intimoriti dall'idea di lavorare in un paese straniero e preferiscono rimanere nel proprio. A volte le persone fuggono da luoghi dominati dai gruppi ribelli verso zone controllate dallo Stato, o viceversa, rimanendo quindi all'interno del proprio Stato.

Ma spesso è la mancanza di alternative a far diventare queste persone sfollate interne piuttosto che rifugiate. Si deve, infatti, sottolineare, che la prevenzione e la restrizione delle entrate alle frontiere, portata avanti da alcuni Stati per evitare l'arrivo di masse di rifugiati, ha certamente contribuito al fenomeno. Infatti al crescere delle difficoltà al conseguimento dell'asilo, aumenta anche il numero delle persone sfollate rispetto a quello dei rifugiati<sup>84</sup>.

Nonostante il diritto di chiedere asilo sia internazionalmente riconosciuto, alcuni Stati, come per esempio la Turchia, in passato hanno chiuso le frontiere; mentre gli Stati dell'Unione Europea, non hanno riconosciuto il "timore fondato" e quindi lo status di rifugiato, nel caso in cui nel paese di origine esistessero "paradisi sicuri", dove rifugiarsi senza dover lasciare il proprio paese.

Nonostante vi sia tra i rifugiati e gli sfollati interni una chiara distinzione, non si devono dimenticare le potenziali implicazioni, che la protezione degli

---

<sup>84</sup> COHEN R., DENG F.M., *Masses in flight: the global crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution Press, Washington DC, 1998, pg 29

sfollati può avere nei confronti del regime dei rifugiati: quest'ultima non deve mai minare l'istituto dell'asilo, così come viene anche espresso all'interno dei Principi Guida.

## **3.2 *Impossibilità di ricondurre gli sfollati interni nella categoria dei rifugiati***

### *3.2.1 Importanza del confine al fine della distinzione tra le categorie*

Nonostante i rifugiati e gli sfollati interni abbiano origini simili e soffrano i medesimi problemi, appartengono a due categorie distinte.

I rifugiati attraversando un confine internazionale, perdono la protezione del proprio Stato e necessitano, per questo motivo, di una internazionale, che sopperisca alla mancanza dello Stato d'origine. Gli sfollati spesso vivono nelle medesime condizioni dei rifugiati, a volte anche negli stessi campi d'accoglienza, ma, diversamente dai rifugiati, non hanno attraversato un confine e la loro protezione compete al paese di cui sono cittadini.

Gli anni successivi all'entrata in vigore della Convenzione del 1951 hanno dimostrato che la definizione di rifugiato era troppo restrittiva e le persone bisognose di protezione internazionale erano invece molto numerose. Proprio per proteggere tutti quegli "sfollati esterni", che scappavano per cause diverse da quelle previste dalla Convenzione, la definizione è stata allargata a livello regionale dalla Convenzione Africana e dalla Dichiarazione di Cartagena. La definizione di sfollato, come abbiamo precedentemente analizzato, ha molte similitudini con quelle regionali di rifugiato, tanto che gli sfollati di queste regioni vengono spesso descritti come i rifugiati che non hanno attraversato un confine<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Si ricordi che l'unica causa che non appare nei documenti regionali è solo quella dei disastri naturali o causati dall'uomo.

Alcuni esperti, come Luke Lee<sup>86</sup>, sono andati ancora oltre, verso l'allargamento del concetto di rifugiato e hanno ipotizzato l'inclusione della categoria degli sfollati in quello, eliminando quindi il criterio dell'attraversamento del confine. Secondo questi teorici, attraversare una frontiera non era originariamente un criterio determinante per l'acquisizione dello status di rifugiato; solo durante la Guerra Fredda, a causa del significato simbolico e politico della Cortina di Ferro, intesa come divisione ideologica tra occidente ed oriente, questo acquistò importanza.

Non si può negare, infatti, che dopo la Guerra Fredda, la maggioranza delle persone, che scappavano dal proprio paese, non lo facesse per fuggire a persecuzioni politiche, ma a violazioni dei diritti umani, a conflitti etnici o a guerre. Questi giuristi deducono, quindi, che quest'evoluzione ha condotto all'irrelevanza del requisito di aver lasciato il proprio Stato. Un rifugiato dovrebbe essere, quindi, definito come colui, che fugge da casa o dal proprio paese per cercare rifugio in un altro luogo, non facendo menzione alcuna dell'attraversamento del confine, dal momento che le motivazioni da cui è spinto a fuggire, sono le stesse sia che scappi sia che non si allontani dal proprio Stato.

Tale ragionamento non sembra giustificare affatto un allargamento del concetto, fino ad includere la categoria degli sfollati interni e nemmeno l'abolizione dell'attraversamento del confine. L'evoluzione successiva al termine della Guerra Fredda evidenzia chiaramente solo la necessità di una revisione della definizione della Convenzione del 1951 e delle cause previste per ottenere lo status di rifugiato, seguendo l'orientamento della Convenzione Africana e della Dichiarazione di Cartagena e non di certo l'unione delle due categorie.

L'aver attraversato un confine è il distinguo fondamentale tra le due categorie e deve rimanere tale, non solo perché è una chiara e facile indicazione della perdita del legame tra il cittadino e il proprio Stato, ma soprattutto perché deriva dal principio della sovranità dello Stato e dal principio di non intervento.

---

<sup>86</sup> LEE L., "Internally displaced persons and refugees: toward a legal system?" in *Journal of Refugee Studies*, vol.9, n°1, 1996, pg.33



La sovranità è un principio cardine nel diritto internazionale ed è molto antico, risale infatti al Trattato di Westfalia, che mise fine alle sanguinose guerre di religione del XV secolo, dove per la prima volta furono stabilite delle relazioni politiche e giuridiche tra gli stati e la regola del “cujus regio ejus religio”. Questo principio, che poi divenne “cujus regio ejus natio”, concedeva ad ogni sovrano il diritto di governare liberamente sui propri domini e vietava l’ingerenza negli affari interni da parte di qualsiasi altro Stato<sup>87</sup>.

Questo potere, che inizialmente veniva interpretato come la facoltà di governare a piacimento sui propri cittadini, è stato via via limitato con l’evoluzione del diritto consuetudinario e pattizio e comprende, ora, anche il dovere primario di proteggere la propria popolazione. I confini internazionalmente riconosciuti demarcano ancora oggi la sovranità territoriale e non ci sono precedenti in diritto internazionale che lo mettano in dubbio<sup>88</sup>.

L’eliminazione dell’attraversamento del confine contravviene quindi alle basi su cui si fonda il diritto internazionale; l’aver lasciato il proprio paese d’origine rimane il criterio distintivo e fondamentale, che determina i bisogni differenti delle due categorie. Infatti mentre i rifugiati necessitano di una protezione, che assicuri loro un trattamento più garantista di quello accordato agli stranieri e più simile a quello dei cittadini; gli sfollati hanno invece bisogno di una protezione complementare a quella concessa generalmente ai cittadini dal loro Stato.

A chi ha giustificato l’unione delle due categorie a causa della difficoltà incontrata nel distinguere gli sfollati dai rifugiati, si deve far notare che tale unione dei concetti non semplificherebbe il lavoro delle organizzazioni. Unendo le due categorie sotto la categoria dei rifugiati farebbe perdere il riferimento obbligato allo Stato d’appartenenza delle persone, alla cui sovranità queste restano assoggettate e la sua responsabilità nei riguardi della situazione degli sfollati; gli operatori non saprebbero, quindi, a chi rivolgersi per pretendere l’assolvimento dei compiti di assistenza.

---

<sup>87</sup> HADDAN E., “the Refugee. The individual between sovereigns”, global society, vol.17, n°3, Luglio 2003

<sup>88</sup> GEISLER N., “The international Protection of Internally Displaced Persons”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 11, n°3, 1999

Per tutte queste motivazioni la definizione di sfollato, che si ritrova anche nei Principi Guida, non ha valenza legale, tale da stabilire un regime di protezione internazionale, come quello dei rifugiati; questa è infatti “operativa”, poiché serve a facilitare l’assistenza materiale e stabilisce concrete misure di protezione.

### 3.2.2 *Categorizzazione degli Sfollati*

Nel paragrafo precedente sono stati esposti i motivi per cui la soluzione prospettata da alcuni giuristi di unire la categoria degli sfollati interni a quella dei rifugiati non è possibile, senza contravvenire al diritto internazionale; in questo paragrafo si espongono invece i motivi per cui non è condivisibile l’orientamento a favore dell’abolizione della categoria degli sfollati, che li accomuna alla popolazione comune.

Nonostante la nomina di un Rappresentante Speciale del Segretario Generale per i Diritti Umani degli Sfollati (RSD), la redazione dei Principi Guida e l’attenzione posta da molte agenzie dell’ONU verso gli sfollati, vi è ancora una forte obiezione, non solo per il trattamento di questi come una categoria separata, ma anche la loro identificazione come gruppo vulnerabile. L’ECHO, il Dipartimento Umanitario della Commissione Europea, ha ad esempio scelto di non avere politiche studiate solo per gli sfollati e di occuparsi di tutte le popolazioni, che necessitano d’aiuto, senza utilizzare “categorie prestabilite”<sup>89</sup>, affinché non vi siano gruppi privilegiati.

Il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) nella categoria omnicomprensiva dei civili protetti dal diritto umanitario include anche gli sfollati, tali a causa di conflitti armati. Il Comitato non ha programmi speciali per i gruppi vulnerabili e li individua ogni volta che interviene in una situazione;

---

<sup>89</sup> ECHO-4/GMV D(2001), 21 Settembre 2001

diversamente dall'ECHO riconosce però, che gli Sfollati sono generalmente il gruppo che necessita maggiormente d'assistenza<sup>90</sup>. Il CICR è quindi a favore di un "approccio ai bisogni", poiché viene ritenuto che gli sfollati e i rifugiati abbiano molti aspetti in comune e quindi bisogni simili, ma non è in favore di una sintesi giuridica tra la categoria dei rifugiati e quella degli sfollati.

Questa tendenza contraria alla categorizzazione degli Sfollati è stata influenzata da diversi fattori, come ad esempio le difficoltà che s'incontrano nell'individuare gli sfollati e nel capire se i loro bisogni siano stati soddisfatti. Infatti spesso è difficile individuare queste persone all'interno della popolazione, molte volte sono proprio gli stessi sfollati a non voler farsi riconoscere per paura di subire ulteriori persecuzioni.

Anche la mancanza di un accordo su quando uno sfollato non deve essere più considerato tale, ha influito negativamente. Perciò molte agenzie si occupano specificatamente degli sfollati interni, solo quando questi vivono nei campi e sono quindi facilmente individuabili; quando invece vivono nelle comunità, che li ospita, o ritornano nelle proprie case o zone di residenza, la tendenza è quella di dare assistenza a tutta la popolazione piuttosto che ai soli sfollati.

Nel 2005 è stato pubblicato un rapporto sulle valutazioni fatte da alcune organizzazioni donatrici, dall'ACNUR, dall'OCHA e dal WFP sul supporto dato agli Sfollati<sup>91</sup>. Da alcune interviste effettuate emerge la contrarietà alla creazione di una categoria separata per gli Sfollati, motivando che l'uso del termine "Sfollato Interno" (IDPs) rischia di omogeneizzare le diversità dei singoli individui, raggruppandoli sotto un'unica caratteristica, cioè l'essere sfollato. Temono inoltre che facendo ciò, si rischi che gli sfollati vengano visti come persone non appartenenti al luogo dove vivono e senza alcun diritto a rimanervi.

Diversamente da quanto sostenuto da questi esperti, la definizione operativa degli sfollati non è stata formulata per garantire uno status privilegiato,

---

<sup>90</sup> GROSSRIEDE P., Official Statement on ICRC activities relating to internal displacement, presentato all'ECOSOC Sezione Affari Umanitari, New York, 19 Luglio 2000

<sup>91</sup> BORTON J.; BUCHANAN-SMITH M., OTTO R., *Support to Internally Displaced Persons – Learning from Evaluations, Synthesis Report of a Joint Evaluation Programme*, Sida, 2005.

come quello dei rifugiati, ma per identificare, invece, nel modo più accurato possibile, chi sono queste persone ed assicurarsi poi, che i loro bisogni non siano ignorati dalle istituzioni o dalle organizzazioni che se ne occupano. Lo sfollamento deve essere quindi un indicatore di vulnerabilità, più che un mezzo per definire un gruppo specifico.

Per concludere gli Sfollati e le altre categorie di gruppi vulnerabili che si trovano nei medesimi luoghi, come ad esempio gli ex sfollati, i poveri o la popolazione in ostaggio, devono essere individuati attraverso una valutazione dei bisogni e successivamente devono essere studiati dei programmi per soddisfare le esigenze dei gruppi più bisognosi, senza quindi guardare se in questi vi siano o meno gli Sfollati. Ma se la fase dell'analisi dei bisogni viene omessa, sorge il rischio che le necessità particolari degli sfollati vengano trascurate.

### 3.2.3 *Accesso e Sovranità*

Confrontando la categoria degli sfollati con quella dei rifugiati, si riscontrano alcune problematiche comuni solo ai primi: la sovranità e l'accesso. Le seguenti analisi non assumono rilevanza per la categoria degli rifugiati, dato che questi hanno lasciato il proprio paese e non sono più sottoposti alla sovranità di questo, e ciò dimostra ulteriormente la differenza esistente tra le due categorie e la necessità di un approccio differente.

Come abbiamo precedentemente esposto, ogni Stato ha la sovranità sui propri territori e popolazione, ma ha anche il dovere di proteggere i propri cittadini; i Paesi sono perciò gli agenti primari dell'ordine mondiale politico, economico e sociale.

Ma cosa succede se uno Stato non vuole o non ha le istituzioni per proteggere la propria popolazione da violenze o violazioni dei diritti umani?

Come prima accennato, dal principio di sovranità deriva quello del non intervento negli affari interni di uno Stato, questo corollario è sancito anche dalla

Carta delle Nazioni Unite all'articolo 2.7. Sin dagli anni 80 si è discusso, senza giungere a nessuna soluzione, sulla possibilità d'intervenire per ragioni umanitarie senza l'autorizzazione dello Stato coinvolto. Ma il sistema internazionale si basa sulla sovranità degli Stati e qualsiasi intervento richiede l'autorizzazione di questi, tranne in caso di autodifesa, gravi minacce alla pace internazionale e alla sicurezza, per i quali può essere infranta con l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

Nel 1980 fu teorizzato il cosiddetto "diritto d'ingerenza", cioè una norma che autorizzi un intervento umanitario senza l'autorizzazione dello Stato in caso di disastri causati dall'uomo. Il dibattito continuò e all'inizio degli anni 90 si fece acceso, quando i sostenitori del diritto d'ingerenza divennero numerosi. Nel 1991 l'Assemblea Generale emanò una Risoluzione a favore del miglioramento della coordinazione dell'assistenza durante le emergenze umanitarie, all'articolo 3 di questa si riafferma che gli interventi umanitari d'assistenza devono essere forniti come risposta ad un appello dello Stato, in rispetto alla sua integrità territoriale. Proprio in quegli anni la NATO intervenne senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza nella Repubblica Federale Jugoslava, aumentando ancor più il dibattito e la divisione Nord-Sud all'interno dell'ONU.

Connesso alla sovranità e al principio di non intervento è il tema dell'accesso. Alcuni Stati invocano la sovranità territoriale per creare delle barriere, restringere o rifiutare l'accesso alle popolazioni sfollate. I rifiuti vengono giustificati talvolta affermando che gli aiuti umanitari non sono necessari, dato che le istituzioni locali o nazionali se ne stanno già occupando, in altri casi dichiarando di non poter garantire la sicurezza durante l'operazione umanitaria; alcuni Stati negano persino di avere delle popolazioni sfollate nel loro territorio. Alcuni Governi invece ostacolano o negano l'accesso alle aree controllate dai gruppi ribelli, per timore che gli aiuti fortifichino questi gruppi e minaccino la loro autorità<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> COHEN R., "Some reflections on national and international responsibility in situations of internal displacement", *Forced Migration in the South Asia region: Displacement, Human Rights & Conflict Resolution*, ed. O. Mishra, Jadavpur University and Manak, New Delhi, 2004

Spesso i governi sono più restii ad un intervento ONU e preferiscono invece l'aiuto di organizzazioni non governative o del CICR, dato che spesso l'ONU e le sue agenzie sono visti come attori politici. Se l'ONU dialoga con un gruppo di ribelli, per ottenere l'accesso alle popolazioni sfollate, ciò può essere interpretato a livello internazionale, come un riconoscimento della soggettività di questi agenti non statali e della mancanza di sovranità statale in alcune aree del territorio.

Questo non accade per le organizzazioni non governative e per il CICR, che osserva la più stretta neutralità ed imparzialità. Per esempio in Colombia, la Croce Rossa lavora con il consenso dei guerriglieri in tutto lo Stato, cosa impossibile per le Nazioni Unite, che non operano nei luoghi dove vi è una forte presenza della guerriglia. In alcuni casi nemmeno la Croce Rossa riesce però ad arrivare in certe aree a causa dell'opposizione dello Stato; come nel Kashmir e in Jammu, dove il Governo Indiano ha rifiutato l'entrata in quei territori, affermando di essere in grado di assistere autonomamente le popolazioni affette dalla guerra. Ciò non consente alla comunità internazionale di ricevere, purtroppo, notizie sul conflitto, sulla situazione dei civili colpiti dalla guerra e sull'applicazione del diritto umanitario.

Allo stesso tempo, anche nei paesi dove lo "Stato fallisce" e dove le organizzazioni umanitarie hanno quindi facile accesso agli Sfollati, si hanno enormi difficoltà ad operare efficacemente e in sicurezza, proprio a causa della mancanza di sovranità e quindi di controllo sul territorio, come in Liberia o in Sierra Leone<sup>93</sup>.

Quindi l'essenza della responsabilità derivante dalla sovranità consiste nel fatto che quando uno Stato fallisce e non ottempera più a queste obbligazioni, causando così un largo numero di vittime la cui integrità sociale e fisica viene minacciata, allora la comunità ha il dovere di intervenire, di ritenere lo Stato responsabile e di ottenere l'accesso alle popolazioni<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> OCHA, No Refuge: the challenge of Internal Displacement, Nazioni Unite, New York e Ginevra, 2003, pg. 60

<sup>94</sup> DENG F.M., "Challenges in the coming years", in Internally Displaced Persons, Symposium, Ginevra 23-15 Ottobre 1995, ICRC, pg 113 e ss.

Si deve inoltre ricordare, che l'articolo 55 della Carta delle Nazioni Unite dà il mandato all'organizzazione di promuovere il rispetto e l'osservanza dei diritti umani. Per questo motivo, la verifica degli avvenimenti che accadono all'interno di un paese, e quindi anche lo sfollamento interno, non contravviene al principio di non intervento, poiché tale potere è concesso dalla Carta ONU. Il principio della sovranità dello Stato allora, non è così assoluto e incontestabile come viene spesso sostenuto dagli Stati<sup>95</sup> ed è quindi limitato dalla dottrina dei diritti universali dell'Uomo<sup>96</sup>. Tanto che alcuni autori hanno persino azzardato una nuova sovranità popolare basata proprio sui diritti umani<sup>97</sup>. Condivisibili sono però i timori degli Stati meno forti riguardo ad un indebolimento del principio di sovranità, ultimo baluardo d'indipendenza contro il "neo-colonialismo" degli Stati Occidentali, spesso esercitato proprio attraverso la dottrina dei diritti universali dell'Uomo.

Alcuni Stati del G-77 proprio a causa di questa preoccupazione hanno sottolineato la natura nazionale della sfollamento e la necessità di trattarla con attenzione e sensibilità. Solo nel 2002 grazie a diversi incontri tra questi Stati, il Rappresentante Speciale per gli Sfollati e l'ERC, l'ECOSOC ha emanato una risoluzione, dove la comunità internazionale veniva sollecitata a rafforzare il proprio supporto verso gli Stati affetti dallo sfollamento e i Governi s'impegnavano a provvedere attraverso piani ed iniziative nazionali alla protezione e all'assistenza degli sfollati<sup>98</sup>.

Questa risoluzione esprime quindi la consapevolezza dei governi circa la necessità di affrontare lo specifico tema degli sfollati. Anche se non si è formata una norma giuridica che vincola gli Stati a creare piani nazionali a favore degli sfollati, siamo di fronte al processo di formazione di una norma, la quale può portare all'affermarsi di una definizione universalmente condivisa. Solo una volta

---

<sup>95</sup> WEISS T., "Intervention: whither the United Nations?", *Washington Quarterly*, 17(1), 1994, pg.106

<sup>96</sup> VINCENT R.J., *Human rights and international relations*, Cambridge UP, Cambridge, 1986, p.114

<sup>97</sup> REISMAN M., "Sovereignty and Human Rights in Contemporary international Law", *American Journal International Law*, 84, 1990, pg.866

<sup>98</sup> ECOSOC, E/2002/1.3, 25 luglio 2002, para 29

che tale definizione si possa ritenere acquisita nel diritto internazionale, l'esigenza del rispetto della sovranità non costituisce più un problema.

### **3.3      *La normativa internazionale applicabile allo sfollamento***

Il concetto di sfollato interno deve essere distinto, come più volte sostenuto in questa tesi, da quello di rifugiato; quest'ultimo è infatti protetto da un regime speciale, stabilito dalla Convenzione del 1951 e dal successivo Protocollo. Anche se l'espressione "sfollati interni" non compare in nessuno strumento legale internazionale, ciò non significa che queste persone non abbiano alcuna protezione sotto l'egida del diritto internazionale vigente. Questi sono protetti, così come i rifugiati, da tutte quelle previsioni normative garantite agli individui e ai civili dal Diritto Umanitario e dai Diritti Umani.

#### *3.3.1      Le norme di diritto internazionale umanitario*

Il diritto umanitario è quel diritto che si basa sulle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e su i due Protocolli Addizionali del 1977 e si applica durante i conflitti armati. La maggior parte delle norme del diritto umanitario si riferiscono alla popolazione civile, al cui interno vengono anche inclusi i rifugiati e gli sfollati; sono poche le norme in cui appaiono dei riferimenti specifici ai rifugiati. La popolazione civile viene quindi protetta da attacchi indiscriminati e diretti, da atti o minacce di violenza per incutere timore e dall'uso della fame e della distruzione di cibo come arma. Se queste norme fossero seguite, probabilmente il numero di rifugiati e di sfollati diminuirebbe drasticamente.

Originalmente il diritto umanitario era nato per i conflitti armati internazionali, ma alcune norme sono applicabili anche alle guerre civili, cioè ai conflitti tra Stato e dissidenti o organizzazioni armate, che esercitano, sotto un



comando organizzato, un controllo su parte del territorio nazionale, tale da permettere loro di condurre operazioni militari prolungate e concertate. Gli articoli applicabili a queste situazioni sono contenuti nel secondo Protocollo e nell'articolo 3 di tutte le Convenzioni di Ginevra, quest'ultimo stabilisce che i civili debbano essere trattati umanamente e senza discriminazioni.

Alcuni articoli assumono particolare rilievo per gli sfollati, poiché vietano agli stati le deportazioni ad eccezione di quelle effettuate per inderogabili ragioni militari o di sicurezza, l'art. 17 del secondo Protocollo<sup>99</sup>, proibisce il trasferimento forzato della popolazione in caso di conflitti interni, e l'articolo 49, della quarta Convenzione di Ginevra<sup>100</sup>, che proibisce il trasferimento individuale o di massa nei territori occupati durante scontri internazionali. Altri articoli proibiscono la deportazione di minori o la deportazione a fini militari.

Però si deve ricordare che sia le norme stabilite per i conflitti internazionali, che quelle per le guerre civili si applicano solo all'interno dei territori degli Stati in conflitto, quindi non si riferiscono ai rifugiati che hanno cercato rifugio in uno Stato terzo. Perciò una volta attraversato il confine, ai rifugiati si applicano la Convenzione del 1951, le Convenzioni sui diritti umani e la legislazione dello Stato d'asilo, ma non il diritto umanitario. Agli sfollati in caso di un conflitto internazionale si applicano le quattro Convenzioni di Ginevra e il Primo Protocollo, in caso di una guerra civile l'articolo 3 e il secondo protocollo, oltre che il diritto consuetudinario applicabile.

Data la protezione garantita dal diritto umanitario, l'idea proposta da alcuni di creare una Convenzione per gli Sfollati<sup>101</sup>, non pare una soluzione accettabile. Il diritto umanitario si rivolge agli sfollati e non ai rifugiati, quindi solo quest'ultimi necessitano di una Convenzione che li protegga nei territori di Stati neutri o non belligeranti e garantisca il diritto di "non-refoulement"<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra , 12 agosto 1949 e riguardante la protezione delle vittime di conflitti armati non internazionali del 8 giugno 1977.

<sup>100</sup> Convenzione di Ginevra relativa alla protezione di civili in guerra, 12 Agosto 1949

<sup>101</sup> LEE L., "The case for an international convention on displaced persons", in J.H. Williams (ed), *Invisible Refugees*, Washington DC, Chicago-Kent College of Law and Pax International, 2003

<sup>102</sup> BUGNION F., "Refugees, Displaced Person and International Law", *Refugee Survey Quarterly*, vol. 20, n°2, 2001, pg. 22

### 3.3.2 *I Diritti Universali dell'Uomo*

Sia gli sfollati che i rifugiati sono titolari di diritti umani, attribuiti a tutti gli individui in quanto esseri umani e sanciti dalle diverse Convenzioni Internazionali, come ad esempio dalla Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo o dai due Patti per i diritti civili e politici (PDCP)<sup>103</sup> e per quelli economici, sociali e culturali (PDESC)<sup>104</sup>.

In situazioni di tumulti interni o di agitazioni civili, dove il diritto umanitario non si applica, le Convenzioni sopra menzionate e la Convenzione per i Rifugiati rimangono in vigore. Dato che quest'ultima non è applicabile agli sfollati, l'unica protezione di cui queste persone possono avvalersi è quella data dalle norme sui diritti umani.

Esiste la possibilità, che in determinati casi i diritti umani possano essere disapplicati, come ad esempio l'art. 4 della PDCD, che prevede la deroga di alcuni articoli in caso d'emergenza pubblica. Solo poche norme sono inderogabili: il diritto alla vita, il divieto di trattamenti e punizioni crudeli, inumani o degradanti, il divieto di schiavitù e quello della retroattività del diritto penale. Nei casi sopra menzionati, queste sono le uniche norme a rimanere in vigore e di cui gli sfollati possono sicuramente avvalersi.

I diritti umani hanno come scopo ultimo quello di proteggere gli individui dagli abusi dello Stato: i governi non possono infatti trattare la loro popolazione a piacimento impunemente. Di conseguenza si può affermare che le Nazioni hanno verso queste popolazioni, ed in particolare verso gli Sfollati interni, non solo obbligazioni negative, come quella di non sfollare, ma anche positive, come quella di provvedere alle cure mediche o alla nutrizione.

---

<sup>103</sup> UN, Patto Internazionale per i diritti civili e politici 16 dicembre 1966, entrato in vigore nel diritto internazionale il 3 gennaio 1976

<sup>104</sup> UN, Patto Internazionale per i diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea Generale il 16 dicembre 1966, entrato in vigore nel diritto internazionale il 23 marzo 1976.

### 3.3.3 *Principi Guida e Convenzione dei Rifugiati a confronto*

Quando compariamo i Principi Guida alla Convenzione dei Rifugiati, si nota che questi due strumenti sono basati su due differenti approcci. La Convenzione non si focalizza su tante e diverse questioni, come fanno invece i Principi, che trattano un'ampia gamma di questioni come: le cause dello sfollamento, l'assistenza umanitaria e il diritto alla restituzione di proprietà. La Convenzione è invece focalizzata solo sulla protezione dei rifugiati, nel periodo in cui questi sono effettivamente tali.

I due strumenti differiscono inoltre negli scopi: la Convenzione si occupa dei diritti, che l'individuo gode una volta acquistato lo status di rifugiato e prescrive un trattamento quasi parificato a quello riservato ai cittadini del paese d'asilo. Lo scopo dei Principi Guida è quello di disegnare delle linee guida per i Governi, le autorità, il RSD per eseguire il proprio mandato e tutte le altre organizzazioni intergovernative e non governative. Queste creano quindi non uno status speciale a cui legare diritti e doveri, infatti questo documento si basa più su un approccio umanitario che su uno legale.

Le differenze non sono quindi legate solo alla diversità delle due categorie di persone, ma soprattutto alla natura degli strumenti: una vincolante e l'altra no. I Principi Guida inoltre non solo ricordano agli Stati i propri doveri, ma sono uno strumento pratico, pensato per tutti coloro che lavorano con gli Sfollati. Le persone, che svolgono un'attività di protezione ed assistenza, possono basarsi su questo documento, comprensibile anche ai non giuristi, sapendo di affidarsi in questo modo al diritto vigente<sup>105</sup>.

La natura legale dei Principi Guida può sembrare a questo punto confusa, infatti essi non sono vincolanti legalmente, dato che gli Stati non hanno mai dato il consenso espressamente ad essere vincolati, ma allo stesso tempo sono una

---

<sup>105</sup> PHUONG C., *The international protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pg.66

codificazione del diritto vigente, sancito dai trattati o dal diritto consuetudinario, come esposto nel capitolo secondo.

I Principi possono essere definiti “soft law”, questa è una delle fonti non riconosciute ufficialmente dal diritto internazionale<sup>106</sup>, ma ha acquistato importanza a causa della struttura della comunità internazionale; nella pratica sono andati infatti aumentando questi accordi per consensus tra gli Stati e anche tra questi e le Organizzazioni Internazionali, ma sprovviste di una formale natura giuridica vincolante; queste hanno accelerato i meccanismi di produzione giuridici tradizionali e spesso anche l’affermazione di principi generali<sup>107</sup>.

I principi guida però sono più deboli di questa, dato che sono stati elaborati con una procedura diversa da quella generalmente utilizzata, come il consensus per le Raccomandazioni.

Come dice Kälín, in Principi Guida sono una “forte” soft law, dato che ogni principio è ben fondato sul diritto internazionale, infatti per ognuno dei trenta principi è possibile citare una serie di principi di diritto internazionale.<sup>108</sup> Nella elaborazione dei principi non è stata creata nessuna nuova legge, l’azione operata è stata simile a quella di un giudice, che decide fino a che punto un diritto umano possa essere esteso fino a garantire i diritti degli sfollati; il gruppo di esperti che li ha elaborato ha quindi dedotto specifiche norme da principi generali del diritto internazionale facendo attenzione a non superare il diritto esistente.

Un esempio può essere quello del principio 6, che protegge gli individui da sfollamenti arbitrari, negli strumenti esistenti non esiste questo diritto esplicitamente, ma ad esempio il diritto umanitario lo proibisce in alcune situazioni e i diritti umani lo prevedono in senso più generale, come derivazione

---

<sup>106</sup> vedi art. 30 dello Statuto Corte Internazionale di Giustizia, 26 giugno 1945

<sup>107</sup> MAGNANI R., Nuove prospettive sui principi generali nel sistema delle fonti del diritto internazionale, Pontificia Università Lateranense ed. Mursia, Milano, 1997, pg. 62 e ss.

<sup>108</sup> KÄLIN W., “How Hard is Soft Law? The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework”, *Presentation at Roundtable Meeting Ralph Bunche Institute for International Studies CUNY Graduate Center*, 19 Dicembre 2001, pg. 6

della libertà di movimento, del diritto di scegliersi la propria residenza e il diritto a rimanere<sup>109</sup>.

Alcuni hanno suggerito l'inclusione dei Principi Guida in trattato, ma questa non è un'azione attuabile, non solo perché gli sfollati non costituiscono una categoria giuridica, come i rifugiati, ma anche a causa delle difficoltà, che si avrebbero nell'elaborazione di un trattato nel campo dei diritti umani. Per la stesura e la ratifica di una Convenzione servirebbero molti anni e soprattutto questo processo non garantirebbe né la ratificata, specialmente da parte dei Paesi affetti da questo problema, né l'applicazione, né la non apposizione di riserve, tali da vanificare il senso della Convenzione stessa. Inoltre nel processo di elaborazione, gli Stati potrebbero raggiungere un accordo su standard e norme meno protettive di quelle già esistenti.

In favore dei Principi Guida si sono schierati molti esperti, associazioni per gli sfollati ed organizzazioni governative e non<sup>110</sup>. Inoltre il RSD è riuscito grazie a questi, a negoziare più facilmente con i Governi, poiché li ritengono meno invasivi, dato che non possono essere ritenuti formalmente responsabili nel caso non in cui vi si conformino.

Infatti avendo natura non vincolante gli Stati non possono essere ritenuti responsabili per non averli attuati e non possono essere nemmeno invocati nei procedimenti legali nazionali. Però questa debolezza può essere superata, poiché è sempre possibile fare riferimento alla normativa internazionale su cui questi sono basati.

Questi Principi assumono però importanza quando i Governi o i Tribunali li incorporano nella normativa nazionale o in politiche pubbliche, come verrà analizzato nel caso Colombiano, oppure le accettano come espressione di una possibile applicazione delle Convenzioni, ratificate dallo Stato, sui diritti umani in favore degli sfollati.

---

<sup>109</sup> Articolo 12(1) of the PDCP, 49 e 147 Quarta Convenzione di Ginevra, 51(7), 78(1) e 85(4) del Primo Protocollo , 4(3)(e) e 7 del Secondo Protocollo .

<sup>110</sup> *International Symposium on the Mandate of the Representative of the UN Secretary-General on Internally Displaced Persons: taking stock and charting the future*, Brooking Institution-SAIS Project on Internal Displacement, Vienna, 12-13 Dicembre 2002

Alcuni hanno ipotizzato, che se i Principi Guida venissero riconosciuti internazionalmente, citati dagli organismi internazionali e se gli Stati si ispirassero a questi nel formulare le leggi nazionali, allora anche i principi non vincolanti contenuti nel documento potrebbero evolversi e diventare diritto consuetudinario attraverso un “processo di sedimentazione”<sup>111</sup>.

Per entrare nell’ordinamento giuridico internazionale, questi hanno bisogno di essere recepiti da una fonte formale, convenzione o consuetudine; quindi devono diventare un comportamento costante ed uniforme tenuto dagli Stati con la convinzione della vincolatività del comportamento stesso. Ma anche se auspicabile, sarà difficile che ciò avvenga in un immediato futuro, specialmente a causa del tempo necessario per la formazione della consuetudine.

Un’alternativa potrebbe essere altrimenti quella dell’adozione dei Principi Guida da parte dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite grazie ad una Risoluzione, ciò darebbe maggior enfasi al problema e la presentazione formale del documento potrebbe essere un’occasione di dibattito tra gli Stati<sup>112</sup>.

### **3.4 *Le istituzioni competenti in materia di assistenza e protezione agli sfollati***

Comparando gli sfollati ai rifugiati, risulta evidente la diversità di approccio seguito dalla Comunità Internazionale, per proteggere istituzionalmente i due gruppi. Com’è stato illustrato nei capitoli precedenti, i rifugiati sono sotto la responsabilità di un’unica agenzia dell’ONU a loro dedicata, l’ACNUR, gli Sfollati invece sono protetti da una moltitudine di attori governativi e non, come l’ACNUR, il WFP, l’OIM, il WHP, il CICR, l’UNICEF e l’UNDP. La

---

<sup>111</sup> VIRALLY M., Le rôle des “principes” dans le développement du droit international, in Faculté de Droit de l’Université de Genève, recueil d’études de droit international en hommage à Paul Guggenheim, Ginevra 1968, pg. 546

<sup>112</sup> PHUONG C., *supra nota* 18, pg. 74

collaborazione di queste organizzazioni si è rivelata così inefficiente, da aver reso la protezione data dalle istituzioni il problema maggiore in questo campo<sup>113</sup>.

Il modo in cui l'assistenza e la protezione degli sfollati debbano essere gestite è da sempre un problema molto discusso; numerose volte è stato dibattuto, se si dovesse creare una nuova agenzia o affidare l'incarico ad una o più già esistenti e su come l'operato di queste dovesse essere coordinato.

In questo processo, l'ACNUR ha acquisito sempre più un ruolo principale nella protezione degli sfollati, proprio per l'esperienza che quest'agenzia ha maturato occupandosi dei rifugiati.

#### *3.4.1 Espansione del ruolo dell'ACNUR*

Sin dagli anni 90, era stata proposta la creazione di una nuova agenzia per gli sfollati interni, ma tale possibilità fu subito scartata; poiché mancavano non solo i fondi, ma anche la volontà politica a favore di questa soluzione. Fu proposto quindi di affidare la coordinazione ad un'agenzia esistente, l'ACNUR, data non solo l'esperienza maturata lavorando con le popolazioni sfollate, ma anche per le attività di protezione che già effettuava e per l'affinità con il mandato, dato che gli sfollati interni potrebbero essere dei futuri rifugiati. Tale proposta fu rifiutata non solo dall'ACNUR, ma anche da alcuni Stati, che interpretarono tale proposta come una potenziale interferenza nei loro affari interni.

Nel marzo del 2000, il dibattito ricominciò, quando venne proposto, che l'ACNUR assumesse la piena responsabilità degli sfollati. Holbrooke, ambasciatore Statunitense e presidente del Consiglio di Sicurezza, suggerì che il mandato dei "rifugiati interni" fosse dato a questa agenzia, dato che la coordinazione delle agenzie dell'ONU si era rivelata inefficiente; secondo lui

---

<sup>113</sup> DENG F.M., Report of the Representative of the secretary-general on Internally displaced persons, UN Doc. E/CN.4/2004/77, 4 Marzo 2004 par. 24-33

un'agenzia avrebbe invece garantito un risposta prevedibile e di larga portata<sup>114</sup>. Successivamente, a causa delle numerose critiche l'ambasciatore ritrattò la sua affermazione ed dichiarò, che anche un modello di coordinamento con un'unica agenzia a capo potesse risolvere l'inefficienza istituzionale. Questa dichiarazione fece reagire l'ACNUR, che preparò un documento in cui l'agenzia sembrava più propensa, e meno cauta che in passato, ad aiutare l'ONU negli sforzi a favore degli sfollati interni.

Abbandonata la proposta di un'agenzia unica, fu scelta la soluzione della collaborazione, presentata nel capitolo precedente, i cui risultati non furono all'altezza delle aspettative, la debolezza del metodo collaborativo è persistita, poiché mancava una chiara suddivisione dei compiti. Solo nel 2005, l'ERF ha assegnato la responsabilità per la protezione degli sfollati all'ACNUR, percorrendo la proposta di un agenzia a capo del coordinamento, che in passato non era stata attuata non solo a causa dei timori dell'Alto Commissariato ma anche degli Stati.

### 3.4.2 *Riflessioni sull'ACNUR e lo Sfollamento Interno*

Se l'ACNUR debba assumere un ruolo principale a favore degli sfollati è sempre stato oggetto di dibattito. Molti studiosi si sono dimostrati contrari al coinvolgimento dell'ACNUR, temendo che questo potesse compromettere il tradizionale mandato dell'agenzia, che aveva come scopo principale la protezione dei rifugiati, e politicizzarne il lavoro. Perciò, assecondando le richieste del Segretario Generale, ad esempio di estendere i "buoni uffici" agli sfollati, l'ACNUR minaccerebbe la propria indipendenza e rischierebbe di essere usato come sostituto di un'azione politica<sup>115</sup>.

Anche molti Stati si sono dimostrati contrari alla creazione di una nuova agenzia e all'espansione del mandato dell'ACNUR, dato che lo sfollamento interno

---

<sup>114</sup> HOLBROOKE, R.C., Discorso fatto durante l'incontro d'apertura al Mese dell'Africa, 31 Gennaio 2000

<sup>115</sup> GOODWILL-GILL G., "Refugee identity and Protection's Fading Prospect", in Frances Nicholson & Patrick Twomey (eds.), *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999,



è una loro primaria responsabilità e nessuna agenzia dell'ONU deve essere incaricata del problema.

Le attività a favore degli sfollati sono molto diverse da quelle intraprese a favore dei rifugiati, che consistono principalmente in azioni legali intraprese all'interno dello Stato d'asilo, infatti quelle a favore degli sfollati si svolgono nel mezzo di un conflitto armato. L'ACNUR per impegnarsi quindi a favore degli sfollati deve affrontare nuove difficoltà, come i problemi logistici, la negoziazione dell'accesso, la sicurezza dello staff e la cooperazione con i militari. Proprio in un tale contesto, l'agenzia rischia di essere manipolata sia da poteri esterni, che la potrebbero far agire in modo politico, sia dalle parti in conflitto, interessate ad utilizzare gli aiuti in favore dei propri combattenti o sostenitori.

Un altro timore, manifestato da chi è sfavorevole ad un maggiore coinvolgimento dell'agenzia, è quello che l'ACNUR si occupi delle orde di sfollati all'interno del paese d'origine, con lo scopo d'impedire che queste persone diventino rifugiati. Queste accuse di azioni restrittive portarono l'ACNUR ad eliminare dai propri documenti tutti i riferimenti alla "prevenzione alle masse di rifugiati", motivazione utilizzata negli anni precedenti per giustificare gli interventi in favore degli sfollati interni.

Non vi è però contraddizione di per sé tra l'attività all'interno dei paesi e l'istituto dell'asilo. Se la protezione è efficace, gli sfollati interni non saranno obbligati a lasciare il proprio paese e potranno scegliere di rimanervi, nel caso lo desiderino. Il problema sono gli Stati ospitanti, che usano le attività a favore degli sfollati come motivazione per restringere la concessione dell'asilo. Si deve infatti ricordare, che molte volte la presenza dell'ACNUR in un paese è stata fatta valere come scusa da alcuni Stati per chiudere i confini, affermando che essendoci già la protezione necessaria nel paese d'origine, non vi è la necessità di cercarla altrove. Ma la presenza dell'agenzia non deve significare, che le persone non siano più a rischio di persecuzione e non deve quindi vanificare l'istituto dell'asilo.

Il fondamento delle azioni a favore degli sfollati non è il desiderio di ridurre il numero di rifugiati; molte volte i primi non hanno nemmeno la possibilità di

lasciare il proprio paese e diventare rifugiati, come abbiamo esposto nel primo paragrafo di questo capitolo. Il coinvolgimento dell'ACNUR può essere quindi interpretato come il risultato dell'evoluzione decennale del proprio mandato<sup>116</sup>.

Dato che l'approccio collaborativo utilizzato fino ad ora si è rivelato inefficace e all'ACNUR è stata assegnata la responsabilità per la protezione degli sfollati, anche se il Comitato Esecutivo e quello Permanente temano che questo possa nuocere alla protezione dei rifugiati<sup>117</sup>.

L'ACNUR per agire in favore degli sfollati non potrà basare le proprie azioni su nessun accordo internazionalmente riconosciuto, come la Convenzione a favore dei Rifugiati nel proteggere gli sfollati; inoltre dovrà affrontare alcune difficoltà, per esempio avrà l'obbligo di ampliare l'ambito di protezione, infatti mentre ai rifugiati deve essere assicurato il diritto all'asilo e al non-refoulement, agli sfollati devono essere garantiti tutti i diritti, che gli altri cittadini godono.

L'agenzia dovrà poi assicurarsi che le sue attività non compromettano la protezione dei rifugiati, specialmente quando ci saranno dei conflitti d'interesse tra il proteggere le persone nel proprio paese e difendere il loro diritto di cercare asilo all'estero.

Questa soluzione non significa che le altre agenzie, menzionate nel capitolo precedente, come il WFO, il UNDP, l'UNICEF o le organizzazioni non governative, debbano essere messe in secondo piano; l'ACNUR deve infatti lavorare con queste, come già fa per proteggere i rifugiati.

Dopo anni di dibattiti, finalmente le Nazioni Unite hanno capito la necessità di un'efficace risposta istituzionale alla protezione degli Sfollati, l'ACNUR ha le potenzialità per darla, nonostante esso debba nel far ciò, porre attenzione a non compromettere la protezione dei rifugiati.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> MOONEY E.D., "In-country protection: out of bounds for UNHCR?" in Frances Nicholson & Patrick Twomey (eds.), *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pg. 200

<sup>117</sup> UNHCR, UNHCR's role in IASC humanitarian reform initiatives and in the strengthening of the inter-agency collaborative response to internally displaced persons situations, Discussion Paper, 20 settembre 2005

<sup>118</sup> COHEN R., "UNHCR: Expanding its role with IDPs", *Forced Migration IDP Supplement*, Ottobre 2005

### **3.5 Conclusioni**

I rifugiati e gli Sfollati interni hanno spesso origini comuni, soffrono degli stessi disagi, devono affrontare gli stessi pericoli, essi sono quindi fenomeni simili, ma diversi alla luce del diritto; ciò che li rende differenti è il requisito dell'attraversamento di un confine internazionale, necessario per la determinazione dello status di rifugiato.

Spesso la decisione di lasciare il proprio paese o di restarvi è determinata da motivi personali, culturali o da fattori esterni, delle volte sembra quindi ingiusto che i rifugiati siano protetti più efficacemente degli sfollati. Per questo motivo, la dottrina si è domandata se l'aver attraversato un confine fosse una motivazione sufficiente, per distinguere i due gruppi e se non fosse meglio unire le due categorie, data la similitudine dei bisogni.

Ma la differenza esiste all'interno del diritto internazionale e, nonostante possa sembrare minima, è fondamentale. L'oltrepassare un confine è un requisito basato sul principio della sovranità territoriale e di non ingerenza; questi sono i fondamenti del diritto internazionale e degli Stati come li concepiamo attualmente.

Anche se gli sfollati non rientrano nella definizione di rifugiato, giacché rimangono all'interno dello Stato, non si deve nemmeno fare l'errore di assimilarli alla popolazione bisognosa. Infatti agli sfollati bisogna riconoscere una categoria speciale, dato che essi hanno bisogni particolari e diversi da quelli della popolazione comune affetta dal conflitto armato. Intervenire su tutta una popolazione sofferente, può essere delle volte più pratico ed efficiente, ma ciò non esonera l'agenzia incaricata dal prendere in considerazione i bisogni particolari di questo gruppo vulnerabile e controllare che siano soddisfatti.

Essendo lo sfollamento un fenomeno, che avviene all'interno del territorio dello Stato, esso viene regolato e protetto dalla normativa nazionale e rientra quindi nelle responsabilità statali. Si deve però precisare, che la sovranità non è assoluta, infatti, tale diritto è limitato dalla Carta delle Nazioni Unite e dai Diritti Universali dell'Uomo. La prima prevede che la Comunità Internazionale in alcuni casi possa intervenire e monitorare le azioni di una Nazione, l'altra invece è una normativa per difendere gli individui dal potere assoluto dello Stato. Inoltre tale sovranità potrebbe subire delle **limitazioni**, cui contribuiscono gli Stati stessi aderendo a convenzioni e dimostrando la loro adesione a principi che hanno la potenzialità di divenire norme consuetudinarie vincolanti, anche senza espressa manifestazione di volontà da parte di questi.

Gli sfollati e i rifugiati differiscono nel concetto e per questo motivo gli viene applicata una normativa diversa. Mentre i diritti umani sono applicabili ad entrambi, in quanto esseri umani, il diritto umanitario si applica principalmente solo agli sfollati, dato che esso vige solo all'interno degli Stati coinvolti in un conflitto e alle persone che vi risiedono; i rifugiati, trovando rifugio al di fuori degli Stati coinvolti, non sono protetti dal diritto internazionale.

E' proprio la mancanza di protezione, una volta lasciato il proprio paese, che distingue i rifugiati e che ha spinto la Comunità Internazionale ad elaborare la Convenzione del 1951 in loro favore. Tale protezione non è invece necessaria per gli sfollati, i quali sono protetti sia in tempo di pace, che di guerra dalle due branche del diritto sopra menzionate.

In passato è stata auspicata da alcuni la creazione di una Convenzione a favore degli Sfollati, ma ciò non è stato realizzato non solo perché questi non costituiscono una categoria giuridica, ma anche per la contrarietà degli Stati, che non volevano vincolarsi, e per la difficoltà di un tale processo elaborativo. Per questo motivo sono stati preparati i Principi Guida, una codificazione non vincolante per gli Stati e accomunabile alla soft law, ma allo stesso tempo con un forte radicamento nel diritto internazionale, da cui derivano questi principi.

Comparando le istituzioni a cui i rifugiati e gli sfollati sono affidati, si osservano due approcci differenti. Mentre i primi sono sotto la responsabilità di un'unica agenzia, l'ACNUR, i secondi non hanno una sola agenzia a loro dedicata, ma un sistema coordinato di diverse agenzie ed organizzazioni. Tale cooperazione ha provato più volte la propria inefficienza, tanto che dal 2004 è stato iniziato un processo di revisione e l'ACNUR è stato assegnato il compito di proteggere gli Sfollati.

Questa è l'ennesima estensione per il mandato in continua evoluzione dell'ACNUR; questa soluzione ha sollevato però alcuni timori riguardo alla possibilità, che tale estensione vada a detrimento di quella concessa ai rifugiati. Questo un cambiamento richiederà particolare attenzione e programmi mirati, per garantire protezione ad entrambe le categorie.

La revisione del sistema per la protezione e l'assistenza degli sfollati è ancora in corso ed è quindi troppo presto per capire quali saranno i benefici, ma di certo l'ACNUR ha le potenzialità per migliorare l'attuale situazione.

In questo capitolo è quindi emersa l'importanza del confine, in base al quale si delimita la sovranità di uno Stato e si deriva la responsabilità di questo. Ne consegue, che la primaria responsabilità per gli esodi interni deve essere assunta dal Governo, il quale deve elaborare politiche nazionali per proteggere ed assistere gli sfollati interi, seguendo i Principi Guida, documento non vincolante, ma fondato sul diritto internazionale. Compito della comunità internazionale sarà quello di aiutare e consigliare lo Stato e allo stesso tempo di prendersi cura dei rifugiati attraverso la cooperazione con i paesi ospitanti. Nel caso in cui, lo Stato non voglia prendersi cura dei propri cittadini affetti da sfollamento, la Comunità Internazionale avrà il dovere di convincere il Governo ad assumersi le proprie responsabilità, che gli derivano dal sopra menzionato principio di sovranità.

Nel prossimo capitolo dedicato al caso Colombiano, si darà un esempio delle questioni affrontate in questo capitolo, ma allo stesso tempo si utilizzerà il caso studio per confermare nella pratica, ciò che qui è stato argomentato nella teoria.



## Capitolo 4. LO SFOLLAMENTO IN COLOMBIA

Lo sfollamento interno in Colombia è dei più gravi al mondo, infatti nel paese ci sono più di un milione di sfollati interni ed episodi di sfollamento continuano a verificarsi. Non vi è solamente un enorme numero di sfollati interni, ma anche uno consistente di rifugiati, che hanno trovato asilo specialmente nei paesi confinanti. Nel 2004 la Corte Costituzionale Colombiana<sup>119</sup> ha sottolineato che, tra il 1998 e il 2002, solo il 43 per cento degli sfollati interni aveva ricevuto assistenza umanitaria e che l'indice di mortalità della popolazione degli sfollati interni era di sei volte superiore alla media nazionale<sup>120</sup>.

Questo è la conseguenza di una situazione di violenza associata al conflitto armato e caratterizzata da violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario. Inoltre lo sfollamento non è solo accidentale, cioè non deriva dagli ormai pochi combattimenti tra le forze armate, ma da una strategia di guerra condotta da gruppi armati illegali, che attaccano deliberatamente le popolazioni civili.

Il caso Colombiano è rilevante non solo per l'intensità del fenomeno, ma per l'intervento legislativo, istituzionale e giurisprudenziale dello Stato, il quale ha preso conoscenza del problema e si è dimostrato aperto ad impegnarsi nella risoluzione di questo e nella cooperazione internazionale. La Colombia ha una delle legislazioni più avanzate al mondo a favore degli sfollati interni ed è stato uno dei pochi paesi a citare i Principi Guida come fonte interpretativa nelle sentenze della Corte Costituzionale.

Questo Stato è inoltre preso qui in considerazione, giacché la Colombia è un paese che vive sia la realtà degli sfollati che quella dei rifugiati ed ha sempre

---

<sup>119</sup> Corte Costituzionale, Sentenza N° T-025 del 2004, Bogotá, DC., 22 Gennaio 2004

<sup>120</sup> BUSTILLO J.M., "Chi è responsabile per gli Sfollati interni in Colombia?", *Servir*, n°35, JRS, Settembre 2005, pg. 5

mantenuto separate le due categorie, per soddisfare al meglio le diverse necessità di queste persone.

#### **4.1 Estensione e Intensità**

Nel 1995, il Rappresentante del Segretario Generale per gli sfollati segnalò nel suo rapporto, successivo alla visita in Colombia, che non esistevano statistiche statali sugli sfollati. Le uniche stime presenti erano quelle di alcune ONG, come il Comitato degli Stati Uniti per i Rifugiati, che stimavano a circa 300 mila il numero degli sfollati<sup>121</sup>.

Anche se ancora oggi non vi sono statistiche precise e concordanti, sin dal 1994 sono stati compiuti degli sforzi per valutare in modo preciso l'estensione del fenomeno. Nel 1995, la Conferenza Episcopale della Colombia ha pubblicato uno studio dove si stimava, che il numero degli sfollati dal 1985 al 1994 era di circa 580 mila persone. Successivamente la ONG CODHES, Consultorio per i Diritti Umani e lo Sffollamento, ha creato un sistema informativo, SISDES, supportato dall'UNICEF, per valutare annualmente il numero degli sfollati. Secondo queste statistiche, alla fine del primo quadrimestre del 2005, gli sfollati presenti nel paese erano circa 3,6 milioni<sup>122</sup>.

Queste cifre differiscono molto da quelle dell'Agenzia Presidenziale per le azioni sociali e la cooperazione internazionale, Acción Social, che ritiene invece che gli sfollati alla fine del primo quadrimestre del 2005 erano 1.6 milioni circa.

Le differenze tra le cifre sono la conseguenza del periodo di tempo in cui i dati sono stati raccolti, il CODHES include nelle proprie statistiche dati sin dal 1985, mentre Acción Social solo dal 1995; inoltre vi è una significativa differenza metodologica, Acción Social include nelle statistiche solo le persone a cui il Governo ha riconosciuto lo stato di sfollato e che quindi sono registrate nel

---

<sup>121</sup> HRC, *Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis Deng, submitted to Commission on Human Rights Resolution 1993/95, Addendum, Profiles in Displacement: Colombia*, E/CN.4/1995/50/Add.1, 3 ottobre 1994, par.10

<sup>122</sup> Statistiche del CODHES pubblicate nel sito [www.codhes.org](http://www.codhes.org)



Sistema Unico di Registro, SUR, mentre CODHES trae i propri dati da diverse fonti d'informazione, come ad esempio visite sul campo, rapporti di organizzazioni sociali, delle Procure, degli enti locali, dell'ACNUR o del CICR<sup>123</sup>.

Gli sfollati hanno per legge una decadenza di un anno per iscriversi nei SUR, il CODHES invece non prende in considerazione tale decadenza ed include inoltre nelle proprie statistiche anche gli sfollati che ritornano ai propri luoghi di residenza, i quali non vengono invece inclusi nel Sistema Unico di Registro. Mancando inoltre, come evidenziato nei capitoli precedenti, un criterio comune per stabilire quando la condizione di sfollato cessi, ogni organizzazione ha il proprio e questo influisce particolarmente in uno sfollamento di lunga durata, come quello Colombiano<sup>124</sup>.

Un ulteriore fattore, che contribuisce alle disparità tra le statistiche, deriva dal fatto che alcuni sfollati preferiscono rimanere nell'anonimato, altri non credono negli aiuti e nella loro efficacia, o addirittura hanno perso la fiducia nello Stato e nelle istituzioni; altri ancora temono di iscriversi nei registri statali, per paura di essere rintracciati e di mettere a repentaglio nuovamente la propria sicurezza.

## **4.2 Cause all'origine dello Sfollamento Interno**

Le cause dello sfollamento interno in Colombia hanno una stretta relazione con il conflitto politico, sociale ed economico del paese, il quale risale all'inizio del secolo passato<sup>125</sup>.

Il conflitto armato può essere definito come la causa generale, all'interno della quale si collocano alcuni elementi più specifici, che contribuiscono allo sfollamento e che affronteremo successivamente in questo in questo paragrafo.

---

<sup>123</sup> UNDP, "La polémica por las cifras de desplazamiento", *Hechos de Callejón*, n°1, Bogotá, Marzo 2005, pg.2

<sup>124</sup> SIERRA A., "Desplazados: ¿cuántos son?", *El Tiempo*, Bogotá, 26 maggio 2003

<sup>125</sup> IBÁÑEZ A.M., QUERUBÍN P., *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*, CEDE, Bogotá, Maggio 2004

A queste cause di sfollamento, si devono aggiungere le inondazioni, di particolare rilievo in Colombia, come nel febbraio del 2005 quando a causa delle piogge torrenziali e dello straripamento di alcuni fiumi, si ebbero decine di migliaia di sfollati.

#### *4.2.1 Il conflitto Colombiano e i suoi attori*

Il conflitto Colombiano è particolarmente complesso, a causa del coinvolgimento di numerosi attori ed interessi differenti<sup>126</sup>. La violenza in Colombia è il risultato della tensione tra il processo di costruzione dello Stato e il consolidamento di gruppi armati, che dura da più di cinquant'anni.

Dopo il periodo detto de "La Violenza", negli anni 60, si ebbe una crisi di legittimità delle istituzioni e nacquero dei movimenti che si opposero al Governo; si svilupparono quindi delle forze insorgenti armate di ideologia comunista e marxista; di queste le maggiori sono: le FARC-EP, Forze Armate Rivoluzionarie della Colombia – Esercito Popolare, che furono fondate dalle masse contadine e che avevano un'ideologia filo comunista e l'ELN, Esercito di Liberazione Nazionale, di ispirazioni Cubana, che fu fondato invece da un gruppo di attivisti del Partito Comunista, teologi della liberazione e da sindacalisti.

Il conflitto tra Stato e gruppi armati ribelli raggiunse il suo apice durante gli anni 90, quando si ebbe un aumento ed un'espansione geografica della violenza; rendendo difficoltoso l'intervento del Governo a protezione della popolazione e il ripristino dell'ordine e della sicurezza. Nel 1990-92 e nel 1998-2002 si ebbero i periodi di maggior conflitto e, secondo le statistiche del CODHES, l'apice dello sfollamento.

Nel periodo successivo al crollo dell'Unione Sovietica, la guerriglia si trasformò, a causa dell'indebolimento degli ideali politici, del rafforzamento della

---

<sup>126</sup> HRC, *Report of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons, Mr. Francis M. Deng, submitted in accordance with Commission resolution 1999/47, Profiles in displacement: follow-up mission to Colombia*, E/CN.4/2000/83/Add.1, 11 Gennaio 2000, par. 20

strategia nel combattimento e della ricerca di risorse economiche legali ed illegali. Questa cominciò a finanziarsi con il narcotraffico, il furto di bestiame, i rapimenti e le estorsioni. In questo modo, le FARC espansero le proprie schiere, circa 12 mila uomini nel 2004, consolidarono la loro presenza sul territorio e accrebbero la propria capacità militare.

Con l'espansione e il rafforzamento della guerriglia, aumentarono le minacce per i latifondisti, gli allevatori e cercatori di smeraldi. Nelle zone dove vi erano le attività della guerriglia e dove lo Stato era poco presente, si crearono dei gruppi di autodifesa, con il supporto dei cartelli della droga, i quali crearono dei piccoli eserciti privati per proteggere le coltivazioni ed i propri affari. Successivamente, questi fondarono l'AUC, Autodifesa Unita di Colombia e questo fu un fattore destabilizzante nel conflitto Colombiano.

Le difficoltà incontrate nei dialoghi di pace con le FARC-EP alla fine degli anni 90, generarono un processo di ristrutturazione e modernizzazione dell'esercito, grazie anche agli aiuti provenienti dagli Stati Uniti. Nel 2002, con l'elezione del Presidente Uribe Vélez, sono stati inviati migliaia di soldati per debilitare le FARC, tale politica ha ottenuto una riduzione della violenza, ma ha anche aumentato le denunce contro i membri della forza pubblica, per violazioni dei diritti umani, del diritto umanitario, esecuzioni extragiudiziarie, tortura e sparizioni forzate<sup>127</sup>.

La storia Colombiana è stata quindi caratterizzata da una graduale evoluzione: da un conflitto ideologico ad uno basato su interessi economici e sul controllo territoriale. Infatti con la formazione dei gruppi paramilitari lo scontro ha cambiato volto. I mezzi economici sono diventati oggetto di contesa, le strategie geo-economiche hanno posto in secondo piano quelle ideologiche e i gruppi armati sono diventati depredatori di risorse (vedi cocaina, idrocarburi e papaveri). Il possesso della terra ha assunto importanza fondamentale per raggiungere un'espansione territoriale e creare aree d'influenza, grazie all'utilizzo

---

<sup>127</sup> UNHCHR, *Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia*, E/CN.4/2005/10, 28 February 2005, pg. 24, para.92

dello sfollamento come strategia militare, al fine di terrorizzare le popolazioni ed obbligarle ad abbandonare le proprie terre<sup>128</sup>.

In questo scenario, la popolazione, da vittima indiretta, è passata quindi ad essere un obiettivo militare; gli ipotetici simpatizzanti degli avversari, chi si rifiuta di accettare le richieste del gruppo armato, gli ufficiali pubblici e i civili vengono minacciati di morte, uccisi o presi in ostaggio. La popolazione per evitare tali pericoli fugge dalle zone a rischio, a volte anche solo alla notizia dell'arrivo di questi gruppi armati illegali. Queste persone scappano da queste aree, dove le istituzioni dello Stato non sono molto presenti, verso aree urbane come Bogotá, Medellin, Cali o Cartagena.

Secondo le statistiche di Acción Social sugli agenti che contribuiscono direttamente o indirettamente al fenomeno dello sfollamento, i paramilitari sono il gruppo che è maggiormente responsabile, 33 per cento, i gruppi appartenenti alla guerriglia invece lo sono per il 24 per cento. Anche le forze armate rientrano in queste statistiche e causano lo 0,8, mentre il 35 per cento è invece dovuto all'azione contemporanea di più gruppi armati<sup>129</sup>.

#### 4.2.2 *La terra e il narcotraffico*

La questione della distribuzione della terra sta all'origine del conflitto Colombiano, a causa della disparità che caratterizza la suddivisione del territorio e delle difficoltà incontrate per l'attuazione di una riforma agraria<sup>130</sup>. Ma il possesso della terra è anche una delle cause dello sfollamento, come menzionato precedentemente. Infatti, i gruppi armati hanno spesso come obiettivo la sua appropriazione e ne ottengono il possesso attraverso la sottrazione violenta o

---

<sup>128</sup> LOZANO HERRERA J.C., *La reintegración de excombatientes en Colombia: un espacio para el Capital Social*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, luglio 2005, inedito, pg. 30 e ss.

<sup>129</sup> UNHCHR, *Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia*, E/CN.4/2004/13, 17 Febbraio 2004, pg. 28, para. 100

<sup>130</sup> HRC, *supra nota 3*, para. 30

azioni di terrore, costringendo, di conseguenza, la popolazione a cadere i propri possedimenti.

Il fatto che molti contadini non possiedano titoli legali sulla terra che coltivano, facilita il processo di acquisizione di queste da parte dei latifondisti, dei trafficanti di droga o delle imprese private<sup>131</sup>. E' stato riscontrato che i gruppi armati illegali talvolta hanno obbligato i contadini a vendere i propri appezzamenti a prezzi irrisori; in altri casi hanno, intenzionalmente con la loro presenza, deprezzato la terra per poterla comprare a basso costo.

Altre volte lo sfollamento è il risultato del contenzioso fra gruppi armati per il possesso di un certo territorio.

La Colombia ha una delle più grandi aree di piantagioni di droga al mondo e ciò accresce lo sfollamento. L'acquisto di terre viene, infatti, spesso utilizzato dai trafficanti per riciclare il denaro sporco, generando dei meccanismi speculativi, che riducono la capacità di negoziazione dei contadini rispetto ai latifondisti. Inoltre, i narco-trafficanti necessitano non solo delle terre per la coltivazione della coca e dei papaveri, ma anche di corridoi per il loro trasporto. Quindi spesso le popolazioni sono state uccise o sfollate per controllare delle aree strategiche. Lo sfollamento è inoltre aggravato dai paramilitari, assunti dai trafficanti, che hanno avuto come effetto l'intensificazione dello sfollamento e del conflitto stesso, come precedentemente esposto.

Lo Stato per combattere il commercio di droga utilizza la tecnica della fumigazione, cioè per distruggere le piantagioni, impiega degli aerei che volando a bassa quota rilasciano del pesticida. Secondo alcuni studi, queste tecniche avrebbero provocato un aumento delle popolazioni sfollate<sup>132</sup>. Infatti le sostanze rilasciate durante la fumigazione non sono solo nocive alla salute, ma danneggiano anche l'ambiente ed in particolare le piantagioni vicine a quelle

---

<sup>131</sup> HRC, supra nota 8, para. 23

<sup>132</sup> CODHES, "Desplazados: ni seguridad ni democracia", *Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, Bogotá, 1 Aprile 2004, pg.5

colpite<sup>133</sup>; queste operazioni hanno quindi obbligato gli abitanti ed i coltivatori ad abbandonare queste aree<sup>134</sup>.

### **4.3 Rifugiati Colombiani**

Come menzionato nel capitolo precedente, diversi sono i motivi che spingono una persona a rimanere all'interno del proprio paese o invece ad attraversare un confine internazionale. Una volta attraversato il confine, queste persone perdono la protezione del loro paese d'origine e sono invece gli Stati accoglienti ad assumersi l'onere di aiutarli e proteggerli, grazie soprattutto all'intervento dell'ACNUR.

In Colombia la maggior parte delle persone, che abbandonano i luoghi di abituale dimora a causa della violenza, cercano rifugio all'interno del paese; ma altre cercano invece rifugio in uno dei paesi confinanti e fanno domanda d'asilo. Alcuni di questi richiedenti hanno un fondato timore di persecuzione, per uno dei motivi stabiliti dall'articolo 1 comma 2 della Convenzione sui Rifugiati del 1951 e dal Protocollo del 1967; altri invece sono scappati a causa di minacce alla propria vita, libertà o sicurezza derivate dalla violenza generalizzata o da altre circostanze che hanno perturbato gravemente l'ordine pubblico e che non rientrano nella Convenzione. Nei paesi che hanno adottato la Dichiarazione di Cartagena, queste persone ricadono nella definizione sancita da questa.

Secondo una stima dell'ACNUR alla fine del 2004 i rifugiati erano circa 47 mila, includendo anche quelli definiti come tali dalla Dichiarazione di Cartagena. Oltre a questi rifugiati, ci sono molti altri Colombiani, detti "rifugiati invisibili", i quali, per proteggersi dalla violenza e dai gruppi armati, hanno preferito non far domanda di asilo e rimanere nell'anonimato. Questo è spesso causato dalla mancanza di conoscenza dei propri diritti, oppure dall'inadeguatezza dei regimi

---

<sup>133</sup> IDMC, *Profile of Internal Displacement: Colombia, Compilation of the information available in the Global IDP Database of the Norwegian Refugee Council*, Ginevra, 27 May 2005, pg. 63

<sup>134</sup> GTD, Grupo Temático de Desplazamiento, *Informe del Grupo Temático de Desplazamiento*, Bogotá, 2001, para.58

d'asilo e dalla mancanza di sicurezza nelle zone di confine. Per questo motivo è particolarmente difficile ottenere delle stime affidabili sul numero di Colombiani, che scappano e che sono potenzialmente di competenza dell'ACNUR<sup>135</sup>.

In America Latina, l'Alto Commissariato per i Rifugiati basa la propria strategia d'intervento sulla Dichiarazione e sul Piano d'Azione del Messico, elaborati da venti Stati latinoamericani nel novembre 2004, durante la celebrazione del ventesimo anniversario della Dichiarazione di Cartagena, per consolidare la protezione dei rifugiati in questa regione.

Questi documenti definiscono in modo innovativo e pragmatico le linee d'azione e le priorità operative per integrare i rifugiati nelle aree urbane e in quelle di confine; essi si focalizzano sulla collaborazione e su soluzioni basate sulla solidarietà. In queste vengono inclusi un programma di autosufficienza e di integrazione nei centri urbani, progetti per soddisfare i bisogni dei rifugiati e delle comunità ospitanti e un sistema regionale di insediamento degli sfollati latinoamericani.

Il Piano d'Azione del Messico, nonostante sia dedicato ai rifugiati, quando opera in aree con presenza di sfollati, include anche questi nei propri programmi, come ad esempio in "Frontiere Solidari", che si occupa di tutta la comunità, rifugiati e sfollati compresi, che vive nelle aree di confine, come in quelle tra Ecuador e Colombia, povere e con pochi servizi, ma che sono una delle zone a maggior concentrazione di rifugiati e sfollati<sup>136</sup>.

In un contesto internazionale caratterizzato da politiche d'asilo sempre più restrittive, che come abbiamo esposto nei capitoli precedenti, hanno reso più difficile l'ottenimento dello status di rifugiato ed incrementato il numero di persone che rimangono all'interno del proprio paese, per mancanza di alternative; i paesi dell'America Latina si impegnano a favore di un miglioramento della protezione. La Dichiarazione e il Piano d'Azione del Messico contribuiscono, infatti, allo sviluppo del diritto internazionale dei rifugiati, confermando l'importanza della protezione di questi<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> ACNUR, *Global Appeal 2006*, Ginevra, pg. 349

<sup>136</sup> ACNUR, "Cartagena", *Refugees*, n°137, vl.4, Ginevra, 2004, pg.22

<sup>137</sup> FRANCO L., "Latin America's new contribution", *RefView*, UN Refugee Agency Bureau for the Americas, ACNUR, n°1, Ottobre 2005, pg. 10

#### **4.4 Risposta dello Stato allo Sfollamento Interno**

Una delle difficoltà maggiori, che uno Stato e le sue istituzioni democratiche devono affrontare durante un conflitto armato, è la protezione della popolazione civile, in particolare la prevenzione delle violazioni dei diritti e la ricerca di soluzioni durature ai problemi derivati della violenza del conflitto<sup>138</sup>.

La politica pubblica dovrebbe riconoscere, che gli sfollati hanno sofferto, a causa della mancata ottemperanza del dovere di protezione da parte dello Stato, una violazione dei diritti umani, ed in particolare di quelli economici, sociali e culturali. Gli sfollati sono quindi vittime e lo Stato ha il dovere di far cessare le cause di sfollamento; ma nel caso non vi riuscisse, deve proteggerli, creare le condizioni per l'esercizio dei diritti, aiutarli, fino a quando non abbiano i mezzi necessari per un'esistenza dignitosa<sup>139</sup>.

Il Governo Colombiano ha riconosciuto queste responsabilità<sup>140</sup> e la volontà e l'attenzione a questo problema si sono tradotte sia sul piano giuridico che su quello istituzionale, con l'emanazione di una legislazione specifica e la creazione di istituzioni dedicate allo sfollamento. Questa struttura si basa principalmente su due fonti normative, una legislativa, la legge 387 del 1997, e l'altra giuridica, la sentenza della Corte Costituzionale T-025.

Nel 1997, è stata emanata la legge 387<sup>141</sup>, con la quale si adottano misure per la prevenzione dello sfollamento interno, l'aiuto, la protezione, il

---

<sup>138</sup> MEIER R.J., "Respuestas democráticas frente al desplazamiento", *Hechos de Callejón*, n°6, Bogotá, Luglio 2005

<sup>139</sup> ACNUR, *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002 - agosto 2004*, Dicembre 2004 pg. 52

<sup>140</sup> Documenti del Consiglio Nazionale per la Politica Economica e Sociale, CONPES, 1995 e 1997

<sup>141</sup> Legge 387 del 18 luglio 1997, *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*, *Diario Oficial* No. 43.091, del 24 luglio 1997



consolidamento e il consolidamento economico degli sfollati interi a causa la violenza. Con questa legge la Colombia ha riconosciuto, che, per prevenire in modo efficace il problema dello sfollamento, per proteggere ed aiutare le vittime di questo, è necessario riconoscere le esigenze particolari degli sfollati e creare una risposta ad hoc. La legge 387 prevede quindi un sistema di protezione ed assistenza durante le fasi d'emergenza, quelle di ritorno, di reinserimento, ma anche per lo sfollamento a lungo termine.

La definizione di sfollato che si ritrova in questa legge è simile a quella dei Principi Guida, ma differisce, giacché non riconosce come cause di sfollamento i disastri naturali e quelli causati dall'uomo. Infatti, all'articolo 1 si definisce sfollato la persona, che è stata forzata a migrare all'interno del territorio nazionale abbandonando il proprio luogo di residenza o le attività economiche abituali, poiché la sua vita ed integrità fisica, la sua sicurezza e libertà personale sono state rese vulnerabili o minacciate direttamente, in una delle seguenti occasioni: conflitto armato interno, tumulti o tensioni interne, violenza generalizzata, violazioni massiva dei diritti umani, infrazioni del diritto umanitario e altre circostanze derivanti da situazioni precedenti, che possano alterare o alterano drasticamente l'ordine pubblico.

L'articolo 3 della legge 387 sancisce invece l'obbligo delle autorità nella formulazione di politiche e nell'adozione di mezzi per la prevenzione dello sfollamento, per l'aiuto e la protezione della popolazione sfollata e per la creazione di condizioni per la stabilizzazione socio-economica. In base a questo, è stato istituito lo SNAIPD, Sistema Nazionale per l'Attenzione Integrale alla Popolazione Sfollata, una struttura che ha permesso allo Stato di rispondere allo sfollamento interno.

#### *4.4.1 SNAIPD*

La legge 387 ha creato lo SNAIPD, composto da tutti gli organi pubblici e privati che sviluppano attività in favore degli sfollati.

Il Sistema Nazionale è diretto da un Consiglio Nazionale composto dai rappresentanti della Presidenza della Repubblica, di sette diversi Ministeri, di Acción Social, del Difensore del Popolo, del Dipartimento Nazionale per la Pianificazione e da DanSocial<sup>142</sup>.

Lo SNAIPD è coordinato dalla Rete di Solidarietà Sociale, attualmente inglobata nell'Agencia Presidenziale per le azioni sociali e la cooperazione internazionale, Acción Social. La struttura istituzionale è composta da una parte da venti organi nazionali, che si occupano dei servizi sociali, ad esempio educazione, famiglia e piccole imprese e dall'altra dagli enti territoriali (province e municipi), presieduti dai governatori e dai sindaci, con l'obiettivo di prevenire lo sfollamento e con l'obbligo di usare i propri fondi per provvedere agli aiuti umanitari e all'educazione degli sfollati<sup>143</sup>.

Il Sistema Nazionale ha come obiettivi quello di aiutare la popolazione sfollata durante l'integrazione o il ritorno, di neutralizzare gli effetti della violenza attraverso lo sviluppo delle zone di espulsione e di quelle di accettazione degli sfollati e la promozione dei diritti umani e del diritto umanitario; questo mandato si attua tramite l'applicazione del Piano Nazionale.

Lo SNAIP è stato istituito soprattutto per garantire un sistema di coordinazione di tutte le risorse umane, tecniche, amministrative ed economiche indispensabili per la prevenzione e l'attenzione alle situazioni derivate dallo sfollamento interno.

In un contesto come quello Colombiano, dove un cittadino su venticinque circa è sfollato, è necessario, che ogni organismo specializzato in una certa materia o servizio abbia una politica specifica per sfollati, che il sistema sia coordinato per evitare sovrapposizioni di ruoli e soprattutto che i programmi elaborati abbiano un impatto concreto a livello locale, regionale e nazionale.

---

<sup>142</sup> Informazioni tratte da [www.vertice.gov.co](http://www.vertice.gov.co)

<sup>143</sup> PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA COLOMBIANA, *Vertice*, Edizione Speciale, Bogotá, edizione speciale, aprile 2005

#### 4.4.2 Corte Costituzionale Colombiana

La Corte Costituzionale Colombiana ha svolto un ruolo fondamentale nella chiarificazione dell'applicazione del diritto al fenomeno dello sfollamento.

Il principio d'uguaglianza stabilisce che le persone in situazioni analoghe debbano essere trattate in modo uguale e che quelle in situazioni diverse in modo differente. Non tutte le differenze di trattamento costituiscono quindi una "discriminazione" proibita dal diritto nazionale ed internazionale, un trattamento diverso è, infatti, possibile, quando i criteri per attuarlo sono ragionevoli ed obiettivi e lo scopo che si persegue sia legittimo<sup>144</sup>. Il diritto internazionale riconosce che certi gruppi di persone necessitano di una protezione differente a causa della situazione specifica in cui si trovano, e in alcuni casi, della vulnerabilità manifestata o delle iniquità strutturali della società. Queste necessità speciali di protezione sono state reiterate dagli organi di supervisione dei diritti umani, come il Comitato per i Diritti Umani o quello per i Diritti Economici, Sociali e Culturali.

Attraverso la propria giurisprudenza, la Corte Costituzionale Colombiana chiarifica questo principio, cioè che gli sfollati hanno i medesimi diritti dei cittadini, ma allo stesso tempo necessitano di un trattamento speciale, poiché le loro esigenze sono differenti da quelle della popolazione in generale.

Sin dal 1997, la Corte Costituzionale, ha corretto con la propria giurisprudenza le omissioni nella legislazione e nelle azioni delle autorità, eliminato applicazioni negligenti o discriminatorie<sup>145</sup>; ha anche individuato i doveri delle istituzioni ed i diritti degli sfollati<sup>146</sup>. Ha stabilito inoltre i criteri per l'interpretazione delle norme, che regolano gli aiuti alla popolazione, affinché venga garantito l'effettivo esercizio dei diritti di queste persone<sup>147</sup>.

---

<sup>144</sup> HRC, Osservazioni generali n° 18, 10 Novembre 1989, para. 14

<sup>145</sup> Corte Costituzionale Colombiana T227/97 e T1635/00.

<sup>146</sup> Corte Costituzionale Colombiana SU 1150/00, T258/01, T268/03

<sup>147</sup> Corte Costituzionale Colombiana T 098/02

La Corte con la sua giurisprudenza ha posto l'accento sull'urgenza dello sviluppo di politiche e programmi adeguati<sup>148</sup>; questa ha precisato gli elementi che determinano la condizione di sfollato<sup>149</sup> e segnalato gli ostacoli che impediscono un aiuto adeguato e che favoriscono o aggravano i diritti di queste popolazioni<sup>150</sup>. La Corte ha, inoltre, sancito nelle sue sentenze il contenuto della Carta Fondamentale dei Diritti degli sfollati, collocato la Rete di Solidarietà Sociale a capo dello SNAIPD e definito il ruolo delle altre istituzioni.

E' rilevante sottolineare, che la Corte ha riconosciuto la rilevanza dei Principi Guida nell'interpretazione delle norme, nella loro redazione, nel correggere la condotta dei funzionari e nel definire i diritti, in special modo quelli fondamentali, della popolazione sfollata.

Nel 2004, la Corte ha pubblicato una sentenza di fondamentale importanza, la T-025<sup>151</sup>, emanata in risposta ad un'azione di "tutela", istituto che permette ai cittadini Colombiani di ottenere in breve tempo un'azione appunto di tutela, per proteggere i propri diritti fondamentali. In questa la Corte afferma che le politiche statali per lo sfollamento non ottenevano risultati soddisfacenti e dichiarava incostituzionale la situazione degli sfollati a causa "di una mancanza di concordanza tra la gravità delle violazioni dei diritti riconosciuti costituzionalmente ed elaborati dalla legge, da un lato, e il numero di mezzi destinati ad assicurare l'esercizio effettivo di questi diritti e la capacità istituzionale per implementare i mandati costituzionali e legali corrispondenti, dall'altro<sup>152</sup>".

Secondo la Corte, le azioni intraprese dallo Stato Colombiano non rispettavano i parametri costituzionali e quelli imposti tramite i trattati internazionali da questo ratificati. Nella sentenza si legge, che il rispetto e l'applicazione dei diritti sono obblighi dello Stato, il quale deve garantire l'eguaglianza materiale e la protezione della popolazione. Questo deve adottare

---

<sup>148</sup> Corte Costituzionale Colombiana SU 1150/00

<sup>149</sup> Corte Costituzionale Colombiana T 227/97

<sup>150</sup> Corte Costituzionale Colombiana T 419/03

<sup>151</sup> Corte Costituzionale Colombiana, *supra nota 1*

<sup>152</sup> Corte Costituzionale Colombiana, *supra nota 1, para. IV*

inoltre i mezzi adeguati per far prevalere l'effettività sul formalismo, sia nella formulazione che nell'attuazione delle politiche pubbliche.

La sentenza T-025 ha condannato lo Stato a migliorare le proprie politiche, per rimediare alla situazione della popolazione sfollata ed ha perciò indicato la necessità di riforme alle politiche e dell'allocazione di risorse adeguate. La Corte Costituzionale cita più volte nella sentenza i Principi Guida, infatti essendo questi una compilazione del diritto esistente, contribuiscono all'interpretazione del sistema normativo Colombiano. La Corte individua che i diritti di cui sono titolari le persone in situazione di sfollamento sono quelli conformi "alle norme costituzionali e internazionali, che vincolano la Colombia, così come ai criteri d'interpretazione compilati nei documenti dei Principi Guida".

Di fronte ad una privazione ripetuta e continuata dei diritti umani della popolazione sfollata, la giustizia Colombiana mostra le virtù del modello democratico, dove l'equilibrio tra i poteri istituzionali permette di migliorare la risposta statale; inoltre impedisce che gli sfollati, oltre ai diritti che gli sono stati sottratti, non vengano anche privati della possibilità di accedere alla giustizia per ottenerli<sup>153</sup>.

#### 4.4.3 *Piano Nazionale per l'Attenzione Integrale alla Popolazione Sfollata dalla Violenza*

Le linee programmatiche, finanziarie e di lavoro di tutte le istituzioni appartenenti allo SNAIPD sono stabilite dal Piano Nazionale per l'Attenzione Integrale alla Popolazione Sfollata dalla violenza, il quale fu redatto dal Governo e adottato con un decreto nel 1998, previa approvazione del Consiglio Nazionale per l'Attenzione integrale agli sfollati, in base alla legge 387.

---

<sup>153</sup> GALINDO VELEZ F., *Una oportunidad para restablecer los derechos de los desplazados*, Commento del Rappresentante in Colombia dell'ACNUR sulla sentenza N° T-025 de 2004 della Corte Costituzionale

L'aggravamento della violenza nel periodo tra il 2000 e il 2002, ha obbligato le entità incaricate di occuparsi delle conseguenze dello sfollamento, a concentrarsi su azioni d'emergenza, per le quali sono stati destinati e tuttora si destinano importanti risorse umane e finanziarie<sup>154</sup>. Inoltre la giurisprudenza della Corte Costituzionale, come prima esposto, ha imposto allo SNAIPD il miglioramento del sistema di attenzione alla popolazione sfollata, affinché venissero rispettati i diritti fondamentali di questa. Per questi motivi è stato modificato e successivamente approvato nel 2005 un nuovo Piano Nazionale per l'Attenzione Integrale alla Popolazione Sfollata per la violenza.

Il Piano Nazionale si compone di tre parti ognuna delle quali è basata su almeno uno dei quattro obiettivi strategici stabiliti: il primo è l'attuazione di azioni umanitarie, che soddisfino le necessità di base della popolazione, per prevenire o minimizzare le cause o gli effetti dello sfollamento; il secondo è lo sviluppo economico locale, affinché vengano iniziate nuove imprese, venga migliorata la competitività locale e aumentata la possibilità di lavoro nei territori colpiti; il terzo è l'incoraggiamento di una gestione sociale, per promuovere quei processi collettivi di organizzazione e di partecipazione collettiva, che favoriscono il miglioramento della qualità della vita; l'ultimo è la creazione o la ricostituzione di un habitat culturale, naturale, economico e politico.

In base a queste strategie sono state elaborate delle azioni per la prevenzione e la protezione, affinché l'impatto e gli effetti della violenza sulla popolazione nelle zone, colpite dello sfollamento, venga impedito o mitigato. Sono state elaborate delle politiche sugli aiuti umanitari durante le emergenze, per soddisfare le esigenze primarie; inoltre sono state pianificate delle azioni per favorire il ritorno o il reinserimento volontario e per permettere agli sfollati di avere i mezzi per reintegrarsi nella società.

Il Piano, rispetto al precedente, rafforza l'amministrazione civile, pone particolare attenzione alle popolazioni a rischio, ad esempio assicurando la presenza dello Stato nelle aree di possibile sfollamento, fornisce educazione sulle mine e attribuisce azioni istituzionali agli uffici del Difensore del popolo. Rafforza

---

<sup>154</sup> Il budget stanziato per l'attuazione del Piano Nazionale per il 2005-2006 ammonta a 425 milioni di dollari

inoltre la comunicazione tra le comunità locali e attua misure speciali per proteggere la proprietà<sup>155</sup>, infatti, le proprietà abbandonate a causa della violenza verranno registrate e le autorità impediranno le transazioni sui beni.

Il Piano Nazionale è un esempio di come possa essere affrontato il tema dello sfollamento con l'intervento dello Stato e la sua legislazione, senza la necessità di creare uno status giuridico per questo gruppo, ma solo una categoria speciale le cui necessità sono diverse da quelle della popolazione in generale.

#### *4.4.4 Sviluppi successivi alla sentenza T-025*

Il 29 giugno 2005 è stata convocata dalla Corte Costituzionale un'udienza<sup>156</sup>, per valutare l'adempimento degli obblighi contenuti nella sentenza T-025. Nonostante un anno sia un intervallo troppo breve, per risolvere una situazione così grave ed estesa come quella Colombiana, la Corte confidava in una maggiore velocità ed impegno da parte dello Stato. Alcune istituzioni, come il Ministero degli Interni e della Giustizia, hanno ottenuto, secondo la Corte, risultati insufficienti, ma altre, come Acción Social e il Consiglio Nazionale per l'Attenzione agli Sfollati, hanno compiuto "sforzi importanti" ed ottenuto "risultati concreti" nel campo dell'implementazione delle politiche per gli aiuti alla popolazione sfollata, anche se è ancora necessario proseguire per superare la situazione di "incostituzionalità".

La Corte constata inoltre che la popolazione sfollata è a volte posta come destinataria di programmi generali relativi alla popolazione vulnerabile, ricorda quindi che gli sfollati, a causa della loro condizione speciale e delle norme nazionali ed internazionali vigenti, devono ricevere attenzione specifica, adeguata ed opportuna per proteggere i loro diritti. Secondo la Corte gli sfollati richiedono misure "specifiche, effettive e opportune", affinché lo stato incostituzionale

---

<sup>155</sup> UNCT, *UN Humanitarian situation room, Colombia Report January*, 31 Gennaio 2005

<sup>156</sup> Corte Costituzionale, *Ordenes Finales para el Complimento de la sentencia T-025 de 2004*, Comunicado de Prensa, 13 settembre 2005, pg.1

rilevato dalla corte possa essere superato<sup>157</sup>. Questo orientamento della Corte Costituzionale Colombiana conferma ciò che è stato argomentato nei capitoli precedenti, cioè la necessità della categorizzazione degli sfollati, affinché le loro esigenze particolari non vengano ignorate.

Il 14 dicembre 2005, Acción Social ha ricevuto il Certificato di qualità ed efficienza ISO 9001 dell'Icontec per quattro programmi da questa condotti, tra cui quello di Attenzione alle persone sfollate e il registro per lo sfollamento.

Anche se si sono riscontrati dei problemi nell'implementazione della normativa e della sentenza T-025, si deve riconoscere che il processo cominciato nel 2004 con la sentenza menzionata ha portato ad un importante risultato, cioè che le istituzioni per migliorare la propria risposta allo sfollamento interno si sono rafforzate<sup>158</sup>, e la certificazione ISO lo dimostra.

#### **4.4 Le Organizzazioni Internazionali che operano in Colombia**

Nonostante lo sfollamento interno sia responsabilità primaria dello Stato di cui queste persone sono cittadine, la Colombia si è sempre dimostrata favorevole alla cooperazione non solo con ONG locali, ma anche con organizzazioni internazionali, come l'ACNUR, il CICR e l'OIM.

##### *i. ACNUR*

Lo statuto dell'ACNUR, come precedentemente esposto, non fa esplicita menzione degli sfollati interni, ma l'articolo 9 dà all'organizzazione la possibilità d'intraprendere le attività che saranno prescritte dall'Assemblea Generale delle

---

<sup>157</sup> Ibid

<sup>158</sup> ACNUR, *supra nota 21*



Nazioni Unite. Proprio in base a quest'articolo, il Segretario Generale ha chiesto all'ACNUR d'intervenire in favore degli sfollati in Colombia<sup>159</sup>.

Nel 1999 il Governo Colombiano ha firmato con l'Agenzia un programma di cooperazione tecnica, Memorandum d'Intenzioni, di durata triennale, successivamente rinnovato, dove si riconoscevano all'ACNUR quattro attività principali: rafforzamento del quadro istituzionale, prevenzione e protezione, soluzioni di lunga durata attraverso il ritorno e l'insediamento, appoggio e divulgazione.

La strategia protettiva dell'agenzia cerca di assicurare l'elaborazione e l'applicazione di una normativa legale nazionale, controlla l'accesso degli sfollati alla giustizia, per la difesa dei propri diritti, e alla vita pubblica; inoltre accerta che le istituzioni abbiano la capacità di supervisionare il rispetto dei diritti degli sfollati.

L'ACNUR fornisce, inoltre, consulenza allo Stato per la formazione di politiche sulla sanità, educazione, risposte d'emergenza, registrazioni, creazione di utili, abitazioni, protezione della proprietà; a riguardo ha pubblicato in una valutazione della politica pubblica le raccomandazioni per migliorare la risposta allo sfollamento<sup>160</sup>.

L'ACNUR ha inoltre cooperato con il Governo nella campagna per la registrazione, per censire le nascite e dare i documenti a tutti quegli sfollati sprovvisti. Ha inoltre supportato programmi per il ritorno e il reinsediamento volontario.

L'intervento dell'ACNUR in Colombia è considerevole, non solo perché aiuta circa 265 mila persone, ma anche perché è a capo delle agenzie che si occupano degli sfollati e ne dirige gli interventi attraverso un approccio collaborativo, nel quale tutte le agenzie dell'ONU sono chiamate a contribuire in base al proprio mandato e alle proprie competenze.

---

<sup>159</sup> ACNUR, *I rifugiati nel Mondo – Cinquant'anni d'azione umanitaria*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pg. 214

<sup>160</sup> ACNUR, *nota supra 21*

ii. *CICR*

Il Comitato Internazionale della Croce Rossa non ha un mandato specifico per proteggere gli sfollati interni, ma invece uno generale a favore dei civili colpiti dai conflitti armati.

Il CICR opera in Colombia sin dal 1969 nei diversi settori prescritti dal suo mandato: cerca di assicurare che tutti i gruppi armati si conformino al diritto umanitario internazionale, specialmente alle norme che proteggono la popolazione civile, promuove l'integrazione di questo diritto negli addestramenti e nelle operazioni delle forze armate statali. Stabilisce inoltre dialoghi bilaterali con i gruppi armati, per prevenire le violazioni del diritto umanitario, le violenze contro i civili e di conseguenza il fenomeno dello sfollamento<sup>161</sup>.

Il CICR inoltre visita le carceri per verificare le condizioni dei detenuti, realizza programmi pubblici per la salute nelle aree affette dal conflitto e fornisce gli aiuti d'emergenza alle vittime del conflitto. Il ruolo maggiore del Comitato in Colombia è proprio quello che svolge nelle emergenze, durante le quali il CICR si assume il compito, non solo di distribuire i mezzi di sopravvivenza, ma anche di contattare i gruppi armati, per facilitare l'accesso del proprio personale nelle aree colpite, per valutare i bisogni delle popolazioni sfollate o per negoziare l'accesso per le cure mediche.

L'assistenza agli sfollati interni rientra quindi nell'aiuto apportato alla popolazione colpita dal conflitto; il Comitato ha assistito il 90 per cento delle persone sfollate in massa e il 40% di quelle fuggite individualmente, per un totale di circa 76 mila persone assistite durante il 2004 e il primo quadrimestre del 2005<sup>162</sup>.

Il Comitato Internazionale, in cooperazione con la Croce Rossa Colombiana, fornisce assistenza di base per tre mesi a tutti i nuovi sfollati, distribuendo cibo, pacchetti igienici, coperte, lenzuola, piatti e utensili da cucina. Nelle zone dove il CICR manca delle strutture necessarie per la fornitura

---

<sup>161</sup> PRUNERA F., "Personnes déplacées en Colombie et personnes d'origine colombienne cherchant refuge dans les pays voisins", *IRRC*, Vol. 83, n°843, Ginevra, 2001, pg. 768 e ss.

<sup>162</sup> ICRC, Colombia: Displaced in need of greater assistance, *ICRC News* 05/29, 22 Aprile 2005

d'assistenza primaria, e Acción Social a distribuire gli aiuti e gestire circa 25 centri di ricezione<sup>163</sup>.

Nel luglio 2004, CIRC e il Programma Alimentare Mondiale (WFP) hanno elaborato, per la prima volta, un progetto in comune: hanno condotto un sondaggio, presentato i risultati alle autorità Colombiane responsabili per gli sfollati e in base a questi dati hanno formulato delle raccomandazioni e delle soluzioni pratiche per migliorare le condizioni di vita della popolazione affetta da questo problema. Secondo queste due organizzazioni, nonostante l'elaborazione e l'entrata in vigore di politiche statali a favore degli sfollati, è necessario implementare, rafforzare e adattare il sistema di assistenza, affinché questo permetta agli sfollati di ottenere la propria autonomia economica e sociale<sup>164</sup>.

### *iii. OIM*

L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni opera attivamente in Colombia sin dal 1956, assistendo il Governo Colombiano e la società civile nella facilitazione delle migrazioni e nel rafforzamento della dignità umana e del benessere delle vittime. L'OIM ha sviluppato programmi in accordo con la propria Costituzione, che è stata ratificata anche dal Congresso Colombiano, nel 1988, nella quale gli sfollati interni appaiono tra i soggetti destinatari dei suoi interventi.

Sin dal 2004 l'organizzazione ha esteso e incrementato le proprie attività nel paese, specialmente quelle associate alle priorità identificate dal Governo e dalla società civile, come l'assistenza agli sfollati interni. Ha, ad esempio, elaborato un programma in cooperazione con Acción Social per l'assistenza durante le emergenze e il ritorno volontario, la prevenzione e il reintegro della popolazione sfollata. Il programma inoltre aveva come scopo l'ottenimento di

---

<sup>163</sup> CICR, Annual Report 2004, Giugno 2005, pg. 239

<sup>164</sup> CICR, *IDPs in Colombia: a joint needs assessment by the ICRC and the World Food Programme*, Ginevra, 22 aprile 2005

un'indipendenza alimentare da parte delle popolazioni, iniziandole la coltivazione di prodotti alimentari.

La OIM ha inoltre collaborato e coordinato con altre istituzioni e ONG locali. Le sue attività si focalizzano maggiormente sulla fase dell'insediamento, dell'integrazione e del ritorno. Ha condotto un programma di assistenza post-emergenza agli sfollati interni, alle comunità ospitanti e alle altre popolazioni vulnerabili per aiutarle nella fase dell'insediamento e dell'integrazione. Questo programma, dedicato alle comunità, che ricevono gli sfollati, rafforza i programmi statali esistenti nelle medesime aree, attraverso l'intervento in alcuni settori specifici: la salute, l'educazione, le infrastrutture e le abitazioni, la produzione di redditi e il rafforzamento istituzionale.

L'OIM si è dedicata anche ad una tematica particolarmente sensibile in Colombia, quella della proprietà e per questo motivo ha elaborato un programma, dedicato alla protezione dei beni della popolazione rurale a rischio di sfollamento, garantendo giuridicamente, socialmente ed istituzionalmente che questi non gli venissero sottratti. Questo programma includeva inoltre azioni a favore del rafforzamento del tessuto sociale comunitario, per mitigare gli effetti dello sfollamento e facilitare lo stabilimento socioeconomico degli sfollati<sup>165</sup>.

## **4.5 Conclusioni**

La Colombia è uno Stato che vive una grave crisi umanitaria, dovuta al conflitto interno armato, causato da gruppi illegali; questi spesso colpiscono intenzionalmente la popolazione civile per ottenere il possesso o il controllo delle terre, in cui queste vivono. Tale situazione di violenza e minacce spinge la popolazione a fuggire in un'altre regioni del paese, nelle grandi città o in uno degli Stati confinanti.

Una volta attraversato il confine Colombiano, queste persone perdono la protezione dello Stato e necessitano quindi di una normativa, che li protegga e

---

<sup>165</sup>OIM, *Memorias 2004 Colombia*, Bogotá, aprile 2005, pg. 24 e ss.

garantisca nell'esercizio dei propri diritti. Questa normativa è sancita dalla Convenzione del 1951 a favore dei rifugiati, la cui applicazione è stata estesa, dai paesi che hanno adottato la Dichiarazione di Cartagena, anche alle persone che sono scappate a causa di minacce derivate dalla violenza generalizzata, dal conflitto interno o dalle violazioni massicce dei diritti umani. L'assistenza e la protezione dei rifugiati viene quindi fornita dal paese ospitante con la supervisione dell'ACNUR.

Le persone, che invece rimangono all'interno del proprio paese, mantengono lo status di cittadino, devono poter quindi esercitare i propri diritti, essere protette ed assistite dallo Stato Colombiano. Per adempiere a questi doveri, è stata emanata la legge 387, una legislazione speciale e particolarmente innovativa, grazie alla quale è stato creato un sistema per la protezione, l'assistenza e la prevenzione allo sfollamento. Questi obiettivi sono stati concretizzati nel Piano Nazionale per l'attenzione integrale alla popolazione sfollata a causa della violenza, il quale viene attuato da un insieme coordinato di istituzioni, lo SNAIPD.

Anche la Corte Costituzionale Colombiana ha contribuito alla protezione degli sfollati interni; oltre ad aver colmato le lacune e le omissioni della normativa e della sua applicazione, ha dichiarato l'incostituzionalità della situazione in cui vivono gli sfollati ed ordinato alle istituzioni incaricate, di migliorare la protezione e l'assistenza, per eliminare tale stato di cose.

Questa ha utilizzato, per l'interpretazione della normativa nazionale, i Principi Guida, i quali indicano agli Stati i propri obblighi e i diritti delle popolazioni sfollate.

La Corte Costituzionale nel giugno del 2005 ha indetto un'udienza per valutare i progressi accorsi alla situazione degli sfollati e, nonostante l'elaborazione di un nuovo Piano Nazionale e l'incremento degli sforzi da parte di alcune istituzioni e del miglioramento dei risultati, ha confermato lo stato di incostituzionalità e la necessità di un maggiore impegno.

Lo Stato Colombiano è aiutato in questo problema da alcune organizzazioni internazionali, le quali operano nel paese sviluppando programmi ed azioni in favore della popolazione sfollata. Tra queste vengono ricordate il

CICR, che opera principalmente durante la fase di assistenza durante le emergenze, l'ACNUR che sviluppa invece le proprie azioni principalmente nella fase di protezione e di ritorno e che fornisce inoltre consulenza sull'elaborazione della normativa a favore degli sfollati. In Colombia opera inoltre la OIM, un'organizzazione intergovernativa, che ha progettato numerosi programmi a favore delle popolazioni sfollate nella fase d'integrazione, per facilitare l'insediamento di queste all'interno delle comunità che le ospitano.

Dopo la sentenza T-025 e l'udienza successiva, il tema dello sfollamento ha assunto maggiore rilevanza all'interno delle agende dei diversi enti statali Colombiani; il Governo ha inoltre moltiplicato l'assegnazione dei mezzi umani e finanziari.

Ora la Colombia deve approfittare dell'impulso dato dalla sentenza, per ottenere dei risultati concreti, a favore della popolazione sfollata, partendo dalle obbligazioni Statali e tenendo sempre in considerazione la protezione dei diritti. Inoltre deve ristabilire i diritti sottratti a queste persone e garantire la riparazione dei danni a questi causati.

Il Caso Colombiano viene studiato in questo capitolo, al fine di dimostrare quanto espresso nel precedente, cioè l'importanza del criterio dell'attraversamento del confine al fine di distinguere la categoria dei rifugiati da quella degli sfollati; infatti proprio da questo criterio deriva l'assegnazione della responsabilità di protezione ed assistenza allo Stato o alla Comunità Internazionale.

Questo caso illustra inoltre la necessità per gli sfollati di una categoria autonoma e separata dagli altri gruppi vulnerabili e dalla popolazione stessa, affinché lo Stato e le altre organizzazioni individuino i bisogni specifici di tali persone ed elaborino una normativa e dei programmi a loro dedicati.

In una situazione come quella Colombiana, dove lo sfollamento si verifica quasi quotidianamente, la mancanza di un approccio dedicato alla sola categoria degli sfollati comporterebbe non solo un incremento dello sfollamento, ma anche un aggravamento delle condizioni di vita degli sfollati stessi.







## CONCLUSIONI

Il problema dei rifugiati è stato una costante dell'ultimo secolo, durante il quale milioni di persone sono fuggite dalle zone di conflitto, dove i loro diritti fondamentali erano violati e la loro sicurezza messa a rischio. Ciò nonostante, negli ultimi decenni la situazione si è aggravata maggiormente e gli esodi all'esterno, ma soprattutto all'interno, degli Stati hanno assunto una proporzione consistente, sia dal punto di vista dell'intensità che dell'estensione geografica.

Per ricordare la distruttività dei "nuovi conflitti", dove colpire la popolazione civile è diventata una strategia di guerra, possiamo menzionare uno dei più gravi e recenti sfollamenti al mondo, quello iniziato nel 2003 in Sudan, precisamente in Darfur, un anno dalla fine della guerra civile pluridecennale tra Nord e Sud, che già aveva provocato numerosi sfollati. I conflitti tra i ribelli, il Governo e la milizia araba hanno spinto circa duecentomila persone ad oltrepassare il confine trovando rifugio nel vicino Ciad e 1,8 milioni a sfollare all'interno della regione sudanese<sup>166</sup>.

L'errore che viene commesso generalmente è quello di accomunare gli sfollati interni ai rifugiati, ritenendo che i primi debbano beneficiare del medesimo regime dei secondi, poiché entrambi si trovano, generalmente, nelle medesime condizioni. Infatti, gli sfollati interni e i rifugiati ricadono in due categorie distinte ed autonome.

I rifugiati godono, infatti, della protezione di una Convenzione Internazionale e di uno status giuridico, a cui sono collegati diritti a loro garantiti nel paese che li ospita.

Diversamente da questi, gli sfollati non costituiscono una categoria giuridica, ma vengono riuniti in una operativa, creata al fine di aumentarne la visibilità ed elaborare una protezione specifica ai loro bisogni. Essendo rimasti all'interno del proprio Stato e sotto la giurisdizione di questo, non hanno, infatti,

---

<sup>166</sup> Dati tratti dal sito dell'ACNUR, dicembre 2004

bisogno di un trattato internazionale e di uno status giuridico che garantisca loro una protezione “surrogata”, infatti essi sono ancora titolari di tutti i diritti e doveri, che spettano ai comuni cittadini in base alla legislazione nazionale e ai trattati a cui lo Stato si è sottomesso attraverso la ratifica.

Questa differenza di trattamento deriva, quindi, dal principio di sovranità, pilastro del diritto internazionale, e dal fatto che solo i rifugiati hanno perso il legame con il proprio Stato superando un confine territoriale. Proprio in base alla territorialità e alla sovranità, un'estensione della normativa dei rifugiati agli sfollati interni risulta illegittima.

L'espansione che il concetto di Rifugiato ha avuto negli ultimi decenni includendo le categorie di “sfollati esterni”, grazie all'intervento regionale e ai “buoni uffici” dell'ACNUR, aveva portato alcuni giuristi ad ipotizzare un ulteriore allargamento fino a comprendere in tale definizione anche gli sfollati. Una tale estensione sarebbe una chiara violazione del diritto internazionale, poiché infrangerebbe il principio di sovranità e di non intervento.

I “Principi Guida sullo Sfollamento Interno”, invece, codificano le norme del diritto internazionale esistenti a favore di questa categoria di persone. Tale compilazione è indirizzata non solo ai Governi, ma anche a tutte le persone che si trovano ad operare nel campo, affinché possano basare le proprie azioni sul diritto vigente, che altrimenti dovrebbero ricercare all'interno di diverse Convenzioni e Patti.

I Principi Guida sono un passo significativo per il consolidamento di una regolamentazione internazionale in favore delle persone sfollate. Questo documento non ha forza vincolante, però si deve ricordare, che non sempre la formalità derivante da un trattato è necessaria, affinché il quadro giuridico sia effettivo e le parti s'impegnino ad osservarlo. Una prova di questo è la Dichiarazione di Cartagena che, nonostante la sua non vincolatività, è stata riconosciuta dalla maggior parte dei paesi dell'America Latina, come un corpo normativo a cui dover fare riferimento obbligatoriamente.

E' stata proprio la natura non vincolante del documento ad averne favorito la diffusione; tanto più che l'elaborazione di una convenzione non sarebbe stata

certamente sostenuta dagli Stati, timorosi di vedere la propria sovranità erosa, o avrebbe richiesto lunghe negoziazioni, che avrebbero comportato il rischio di un peggioramento degli standard già esistenti. Proprio per questo motivo, questo documento è stato sostenuto anche da quelle Organizzazioni, come il CICR, che sebbene inizialmente restie all'individuazione della categoria degli sfollati, hanno visto nei Principi Guida un rafforzamento delle norme di diritto umanitario.

Il riconoscimento della vincolatività di questi principi a livello Internazionale e la loro applicazione costante ed uniforme potrebbe comportarne l'inserimento nel diritto consuetudinario, ma questo in un lontano futuro.

Nel caso in cui uno Stato non si assuma le responsabilità, che gli derivano dalla sovranità, la Comunità Internazionale è tenuta ad incoraggiare il Governo al rispetto dei propri doveri, dato che la sovranità di uno Stato sui propri cittadini viene limitata dallo jus cogens e dalle Convenzioni, come quelle per il rispetto dei diritti umani, che questo ha ratificato. Inoltre nei casi più gravi, anche il principio di non intervento soccombe di fronte a gravi situazioni umanitarie e violazioni massicce dei diritti umani; in questi casi, le Nazioni Unite hanno il potere d'intervenire.

Oltre a questo ruolo, la Comunità Internazionale ha il compito di collaborare con i Governi e, attraverso la cooperazione, migliorare la protezione e l'assistenza a queste. E' stato quindi creato un sistema che ha riunito diverse organizzazioni ed agenzie; tale sistema ha però dimostrato più volte la propria inefficienza, non solo a causa della coordinazione, ma anche della mancanza di una chiara suddivisione dei compiti.

A partire dal 2005, l'ACNUR ha assunto la responsabilità per la protezione degli sfollati, la quale si somma a quella a favore dei rifugiati, sancita dal suo mandato. L'ACNUR è l'unico ad avere i mezzi e le competenze per affrontare in modo efficace lo sfollamento interno, ma allo stesso tempo questo nuovo incarico potrebbe compromettere il suo operato a favore dei rifugiati.

L'Alto Commissariato, Guterres, assicura che l'agenzia manterrà fede ai propri impegni e che tale nuovo incarico non comprometterà la protezione riservata ai rifugiati.

La suddivisione delle responsabilità e la ristrutturazione del sistema di coordinamento delle Nazioni Unite sono le nuove iniziative prese dalle Nazioni Unite per arginare la grave situazione degli sfollati interni, ma è ancora troppo presto per valutarne l'efficacia.

La responsabilità principale degli sfollati interni rimane allo Stato, il quale deve garantire a queste persone i loro diritti. Un esempio di tale impegno è la Colombia, la quale ha elaborato una normativa nazionale per la prevenzione, la protezione e l'assistenza ai milioni di sfollati, che si trovano all'interno del paese a causa del conflitto armato che colpisce in special modo i civili. Questo paese è stato uno dei primi Stati ad elaborare una legge ed un sistema istituzionale, che è in continua evoluzione per l'eliminare la situazione d'incostituzionalità, come ha sentenziato la Corte Costituzionale, che impedisce agli sfollati di esercitare i propri diritti. La Colombia ha quindi dimostrato con la propria legislazione, ma soprattutto con la giurisprudenza, la necessità di differenziare il problema dello sfollamento, da quello dei rifugiati, per i quali collabora invece con l'ACNUR ed i paesi vicini.

Questo caso dimostra l'importanza dello sviluppo di sistemi nazionali, congruenti con il diritto internazionale, che istituiscano dei programmi di protezione ed assistenza agli sfollati interni all'interno del paese. Compito della Comunità Internazionale sarà quello di sensibilizzare gli Stati e di aiutarli nell'elaborazione normativa e nella creazione di un sistema istituzionale, fornendo loro gli strumenti, in questo caso i Principi Guida e il supporto del Rappresentante Speciale, affinché i diritti delle popolazioni sfollate siano effettivamente garantiti.

## **BIBLIOGRAFIA**

### ***DOCUMENTI (Convenzioni, Rapporti, Dichiarazioni):***

ACNUR, Statuto, Risoluzione n° 428 dell'Assemblea delle Nazioni Unite, 14 dicembre 1950

ACNUR - ExCom, *Internally Displaced Persons: the role of the United Nations High Commissioner for Refugees*, EC/50/SC/INF.2, 20 Giugno 2000

ACNUR, *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002 - agosto 2004*, Dicembre 2004

*Arrangement relating to the issue of identity certificates to Russian and Armenian refugees*, 12 maggio 1926: 84 L.N.T.S. no. 2004

CICR, *Dichiarazione allegata alla Risoluzione XXI* adottata alla 24esima Conferenza Internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa a Manila, Filippine, 1981

CICR, *Internally Displaced Persons: the Mandate and the role of the ICRC*, Marzo 2000

CICR, Annual Report 2004, Giugno 2005

CICR, IDPs in Colombia: a joint needs assessment by the ICRC and the World Food Programme, Ginevra, 22 aprile 2005

CIREFCA 29-30 maggio 1989

CONPES, Documenti del Consiglio Nazionale per la Politica Economica e Sociale, 1995 e 1997

*Convention concerning the Status of Refugees coming from Germany*, febbraio 10, 1938, 4461 L.N.T.S. 61

Convenzione di Ginevra relativa alla protezione di civili in guerra, 12 Agosto 1949

*Convenzione ONU relativa allo status di rifugiati*, Risoluzione n° 2198 (XXI) adottata dall'Assemblea dell'ONU, 1951

Corte Costituzionale Colombiana, Sentenza N° T-025 del 2004, Bogotá, DC., 22 Gennaio 2004

Corte Costituzionale, Ordenes Finales para el Complimento de la sentencia T-025 de 2004, Comunicado de Prensa, 13 settembre 2005

Corte Costituzionale Colombiana SU 1150/00, T258/01, T268/03, T098/02, T 227/97, T 419/03, T227/97 e T1635/00.

*Council Resolution on Refugees from Sudetenland*, gennaio 17, 1939, (1939) 20 (2) Lega delle Nazioni O.J. 73

Dichiarazione di Cartagena sui Rifugiati, 1984, sezione III.3

ECHO-4/GMV D(2001), 21 Settembre 2001

ECOSOC, Report on refugees, displaced persons and returnees: report to ECOSOC by Cuenod, UN DOC E/1991/109/Add.1

ECOSOC Res. 1705 (LIII), 27 Luglio 1972

ECOSOC Res 1990778, 27 luglio 1990

ECOSOC, Official Statement on ICRC activities relating to internal displacement, presentato all'ECOSOC Sezione Affari Umanitari da Grossriede, New York, 19 Luglio 2000

ECOSOC, E/2002/1.34 25 luglio 2005

Final report of the Conference on the Legal, economic and social aspects of the African Refugee problems, 9-18 Ottobre 1967

GTD, Grupo Temático de Desplazamiento, Informe del Grupo Temático de Desplazamiento, Bogotá, 2001

Guiding Principles on Internal Displacement estratto da E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 Febbraio 1998

HOLBROOKE, R.C., Discorso pronunciato durante l'incontro d'apertura al Mese dell'Africa, 31 Gennaio 2000

HRC, Osservazioni generali n°18, 10 Novembre 1989

HRC, Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis Deng, submitted to Commission on Human Rights Resolution 1993/95, Addendum, Profiles in Displacement: Colombia, E/CN.4/1995/50/Add.1, 3 ottobre 1994

HRC, Internally displaced persons: an interim report to the United Nations Secretary-General on protection and assistance of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons, Mr. Francis M. Deng, UN department of Humanitarian Affairs and refugee Policy Group, Dicembre 1994

HRC, *Compilation and Analysis of Legal Norms* of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons, 1996,  
E/CN.4/1996/52/Add.2

HRC, Report of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons, Mr. Francis M. Deng, E/CN.4/1998/53, 11 Febbraio 1998

HRC, Report of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons, Mr. Francis M. Deng, submitted in accordance with Commission resolution 1999/47, Profiles in displacement: follow-up mission to Colombia, E/CN.4/2000/83/Add.1, 11 Gennaio 2000

HRC, Report of the Representative of the Secretary General on Internally Displaced Persons to the Commission on the Human Rights, UN Doc. E/CN.4/2002/95, 16 gennaio 2002

HRC, Report of the Representative of the secretary-general on Internally displaced persons, Mr. Francis M. Deng, UN Doc. E/CN.4/2004/77, 4 Marzo 2004

IDP Unit, IDP Response Matrix - Methodology, Data, Analysis and Issues for consideration, Preliminary Report, 24 Ottobre 2002

International Symposium on the Mandate of the Representative of the UN Secretary-General on Internally Displaced Persons: taking stock and charting the future, Brooking Institution-SAIS Project on Internal Displacement, Vienna, 12-13 Dicembre 2002

Legge della Repubblica Colombiana 387 del 18 luglio 1997, Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, Diario Oficial No. 43.091, del 24 luglio 1997

OIM, Internally Displaced Persons, contributo dell'IOM all'incontro dell'IASC del 3 Febbraio 1993, Ginevra

Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra, 12 agosto 1949 e riguardante la protezione delle vittime di conflitti armati non internazionali del 8 giugno 1977.

Statuto Corte Internazionale di Giustizia, 26 giugno 1945

UN, Patto Internazionale per i diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea Generale il 16 dicembre 1966, entrato in vigore nel diritto internazionale il 23 marzo 1976.

UN, Patto Internazionale per i diritti civili e politici 16 dicembre 1966, entrato in vigore nel diritto internazionale il 3 gennaio 1976

UNCT, UN Humanitarian situation room, Colombia Report January, 31 Gennaio 2005

UNGAOR, 67° meeting plenario, 1454

UNHCHR, Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, E/CN.4/2004/13, 17 Febbraio 2004

UNHCHR, Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, E/CN.4/2005/10, 28 February 2005

UNHCR, UNHCR's role in IASC humanitarian reform initiatives and in the strengthening of the inter-agency collaborative response to internally displaced persons situations, Discussion Paper, 20 settembre 2005

UNICEF, Internally Displaced Children: the role of UNICEF, discussion paper, New York (data di pubblicazione non conosciuta)

WFP, Reaching people in situation of displacement: framework for action, WFP/EB.A/2001/4-C, 17 Aprile 2001

WHO, Internally displaced persons, health and WHO, documento presentato al settore degli Affari Umanitari dell'ECOSOC, New York, 19-20 Luglio 2000



## ***LIBRI, ARTICOLI***

ACNUR, Asilo y Protección internacional de refugiados en America Latina, Mexico 1982

ACNUR, “Cartagena, 20 years later”, in Refugees year in review, 2004, vol.4, n°137

ACNUR, Rifugiati nel Mondo 2000 – Cinquant’anni di azione umanitaria, ACNUR, 2000

ACNUR, “Cartagena”, Refugees, n°137, vl.4, Ginevra, 2004

ACNUR, States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol, 1 settembre 2005

ACNUR, The State of the World's Refugees 1995 - In Search of Solutions, Oxford, 1995

ACNUR, Global Appeal 2006, ACNUR, Ginevra

ARBOLEDA E., “Refugee definition in Africa and Latin America: the lessons of pragmatism”, International Journal of Refugee Law, vol. 3 n°2, Oxford University Press, 1991, pg. 185-203

ARBOLEDA E., HOY I, “The Convention refugee definition in the West: disharmony of interpretation and application”, International Journal off refugee Law, Oxford University Press, vol 5 n°1, 1993, pg. 66-99

BARNET L., Global governance and the evolution of the international refugee regime, Working paper n°54, UNHCR, Evaluation and Policy analysis Unit, 2002

BOND RANKIN M., Extending the limits or narrowing the scope? Deconstructing the OAU refugee definition thirty years on, Working Paper n° 113, UNHCR, Evaluation and Policy Analysis Unit, Aprile 2005

BORTON J.; BUCHANAN-SMITH M., OTTO R., Support to Internally Displaced Persons – Learning from Evaluations, Synthesis Report of a Joint Evaluation Programme, Sida, 2005

BROOKINGS INSSTITUTION, Addressing Internal Displacement: a framework for national responsibility, Brookings Instiution - Project on Internal Displacement

BUGNION F., “Refugees, Displaced Person and International Law”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 20, n°2, 2001

BUSTILLO J.M., “Chi è responsabile per gli Sfollati interni in Colombia?”, *Servir*, n°35, JRS, Settembre 2005

CALENDRON PUIG, Mexico, Statement, U.N. doc E/AC.7/SR.160, at 4, 18 agosto, 1950

CASSAN H., “Les organisation internationales et le réfugiés. Les nouvelle politique juridique institutionnelle”, *Droit d’Asile et des Réfugiés. Colloque du Caen. Société Français pour le Droit International*, Paris, 1997

CHIMNI B.S. (ed), *International refugee Law – a reader*, Sage Publications 2000

CODHES, “Desplazados: ni seguridad ni democracia”, *Boletín Informativo de la Consultoria para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, Bogotá, 1 Aprile 2004

COHEN R., “Protecting the Internally Displaced”, *World Refugee Survey*, 1996

COHEN R., “The development of international standards to protect internally displaced persons”, *Human Rights and Forced Displacement*, A.f. Bayerfsky e J. Fitzpatrick (eds), Martinus Nijhoff Publisher, Aia, 2000, pg. 76-85

COHEN R., “The Guiding Principles on Internal Displacement: an innovation in international standard setting”, in *Global Governance*, Boulder, n° 10, 2004, pg. 459-480

COHEN R., “Some reflections on national and international responsibility in situations of internal displacement”, *Forced Migration in the South Asia region: Displacement, Human Rights & Conflict Resolution*, ed. O. Mishra, Jadavpur University and Manak, New Delhi, 2004

COHEN R., “UNHCR: Expanding its role with IDPs”, *Forced Migration IDP Supplement*, Ottobre 2005

COHEN R., CUENOD J., *Improving institutional Arrangements for the Internally Displaced*, The Brookings Institute – refugee Policy Group – Project on Internally Displaced, October 1995

COHEN R., DENG F.M., *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1998

CONTAT HICKEL M., "Protection of internally displaced persons affected by armed conflict: concept & challenges", in *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, sept 2001 vol.83 n°843, pg.699-7111

DENG F.M., "Challenges in the coming years", in *Internally Displaced Persons, Symposium*, Ginevra 23-15 Ottobre 1995, ICRC

FELLER E., "International Refugee protection 50 years on: The protection challenges of the past, present and future", *IRRC*, vol. 83, n° 843, sept 2001, pp.581-606

FITZPATRICK J., "Temporary protection of refugees: elements of a formalized regime", *The American Journal of International Law*, vol.94, n°2, Washington, Aprile 2000

FRANCO L., "Latin America's new contribution", *RefView*, UN Refugee Agency Bureau for the Americas, ACNUR, n°1, Ottobre 2005

GALINDO VELEZ F., *Una oportunitad para restablecer los derechos de los desplazados*, Commento del Rappresentante in Colombia dell'ACNUR sulla sentenza N° T-025 de 2004 della Corte Costituzionale

GEISSLER N., "The international Protection of Internally Displaced Persons", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 11, n°3, 1999, pg. 451-478

GOODWIN-GILL, G.S., *The refugee in international law*, Oxford, Clarendon Press, 2nd edition, 1996

GOODWILL-GILL G., "Refugee identity and Protection's Fading Prospect", in Frances Nicholson & Patrick Twomey (eds.), *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999

GOODWIN-GILL G.S., "The individual refugee, the 1951 convention, and the treaty of Amsterdam", *Switzerland and the international protection of refugees*, V. Chetail e V. Gowlland-Debbas (ed), Kluwer Law ed. 2002, pg.183-206

GRAHL-MADSEN A., *The land beyond – Collected essay on refugee law and policy*, Macalister-Smith & Gudmundur Alfredson (eds.), Kluwer Law International, 2001

GOLDAM R., KÄLIN W., "Legal Framework", in COHEN R., DENG F.M., *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1998

GUNNING I.R., "Expanding the international definition of Refugee: a multicultural view", *Fordham International Law Journal*, vol. 13, n°1, 1989-1990

HADDAN E., "the Refugee. The individual between sovereigns", global society, vol.17, n°3, Luglio 2003

HATHAWAY J. C., The law of the refugee status, Butterworth 1991

HATHAWAY J.C., "The evolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950", The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 33, n° 2, Apr. 1984

IBÁÑEZ A.M., QUERUBÍN P., Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia, CEDE, Bogotá, Maggio 2004

ICRC, Colombia: Displaced in need of greater assistance, ICRC News 05/29, 22 Aprile 2005

IDMC, Profile of Internal Displacement: Colombia, Compilation of the information available in the Global IDP Database of the Norwegian Refugee Council, Ginevra, 27 May 2005

JACKSON I., "The 1951 Convention relating to the status of refugees: a universal basis for protection", International Journal of Refugee Law, vol. 3, n°3, Oxford University Press, 1991

JACKSON J., "Measuring Human Rights and Development by one Yardstick", California Western International Law Journal vol 15, n°453, 1985

KÄLIN W., *Guiding Principles on Internal Displacement – Annotations*, Studies in Transnational Legal policy n°32, ASIL - The Brookings Institution Project on Internal Displaced 2000

KÄLIN W., "Flight in time of wars", in *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, settembre 2001, vol. 83 n° 843, pg. 629-650

KÄLIN W., "How Hard is Soft Law? The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework", Presentation at Roundtable Meeting Ralph Bunche Institute for International Studies CUNY Graduate Center, 19 Dicembre 2001

KJAERUM M., "Temporary protection in Europe in the 1990s", *International Journal of Refugee Law*, Oxford University Press, vol.6 n°3, 1994, pg. 444-456

KUSHNER T. e KNOX K., Refugees in an age of genocide, Frank Cass, London, 1999

LAVOYER J.P., "Guiding Principles on internal Displacement. A few comments on the contributions of international humanitarian law", Int. Review of the Red Cross, n°324, Ginevra, 1998

LAVOYER J-P., "The outlook in the perspective of the International Committee of the Red Cross", *Refugee Survey Quarterly*, Vol.20, n° 2, 2001, pg. 176-179

LEE L., "Internally displaced persons and refugees: toward a legal system?" in *Journal of Refugee Studies*, vol.9, n°1, 1996

LEE L., "The case for an international convention on displaced persons", in J.H. Williams (ed), *Invisible Refugees*, Washington DC, Chicago-Kent College of Law and Pax International, 2003

LENTINI E.J., "The Definition of Refugee in International Law: Proposals for the Future" *Boston College Third World Law Journal*, Casner III, A.J. (ed.), v. 5 n°2, 1985/6

LOZANO HERRERA J.C., *La reintegración de excombatientes en Colombia: un espacio para el Capital Social*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, luglio 2005, inedito

MAGNANI R., *Nuove prospettive sui principi generali nel sistema delle fonti del diritto internazionale*, Pontificia Università Lateranense ed. Mursia, Milano, 1997

MARQUEZ CARRASCO M.C., "La acción del Consejo de Seguridad por razones humanitarias: El caso de los refugiados kurdos", *Refugiados: Derecho y Solidaridad*, Sevilla, 1994

MARRUS M. R., *The Unwanted: European refugees in the twentieth century*, Oxford University Press, New York, 1985

MEIER R.J., "Respuestas democráticas frente al desplazamiento", *Hechos de Callejón*, n°6, Bogotá, Luglio 2005

MIRANDA C.O., "Toward a broader definition of refugee: 20th century development trends", *California Western International Law Journal*, Lightfoot M. (ed), v.20 (2), 1989-1990, pg.315-327

MOONEY E.D., "In-country protection: out of bounds for UNHCR?" in Frances Nicholson & Patrick Twomey (eds.), *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pg.9-26

PROMOD N., "Towards a regime for the protection of Internally Displaced Persons", *ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law*, The Indian Society of International Law, Delhi, vol.1, 2001

NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, GLOBAL IDP PROJECT, *Internal Displacement - Global overview of trends and developments in 2004*, Ginevra

OCHA, No Refuge: the challenge of Internal Displacement, Nazioni Unite, New York e Ginevra

OIM, Memorias 2004 Colombia, Bogotá, aprile 2005

PETTERSSON B., "Development-induced displacement: internal affair pr international human rights issue?", in Forced Migration Review, n°12, Gennaio 2002

PLENDER. R., "The legal basis of International Jurisdiction to act with regard to the internally displaced", International Journal of Refugee Law, vol.6, n°3, 1999

PONTE INGLESIAS M.T., Conflictos armados, refugiados y desplazados internos en el derecho internacional actual, Colección Estudios Internacionales, Tórculo Edición, Santiago de Compostela , 2000

PHUONG C., The international protection of Internally Displaced Persons, Cambridge University Press, Cambridge, 2004

PHUONG C. "Improving the United Nations response to crises of Internal Displacement", International Journal of refugee Law, Oxford University Press, vol. 13 n°4, 2001, pg. 491- 517

PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA COLOMBIANA, Vertice, Edizione Speciale, Bogotá, edizione speciale, aprile 2005

PRUNERA F., "Personnes déplacées en Colombie et personnes d'origine colombienne cherchant refuge dans les pays voisins", IRRC, Vol. 83, n°843, Ginevra, 2001

REISMAN M., "Sovereignty and Human Rights in Contemporary international Law", American Journal International Law, 84, 1990

REMIRO BROTONS A., RIQUELME CORTADO R.M., ORIHUELA CALATAYUD E., DIEZ-HOCHLEITNER J., PEREZ-PRAT DURBAN L., Derecho International, Madrid, 1997

RWELAMIRA M., "The 1969 OAU Convention the specific aspects of refugees problem in Africa, International Journal of Refugee Law, n° 1, 557, Oxford University Press 1989

SIERRA A., "Desplazados: ¿cuántos son?", El Tempo, Bogotá, 26 maggio 2003

SIMPSON, Sir J. H., The Refugee Problem: Report of a Survey. London, 1939

UNDP, "La polémica por las cifras de desplazamiento", Hechos de Callejón, n°1, Bogotá, Marzo 2005

USCR, World Refugee Survey 2003, Immigration and Refugee Services of America (IRSA), 2003, Washington

VINCENT R.J., Human rights and international relations, Cambridge UP, Cambridge, 1986

VIRALLY M., Le role des "principes2 dans le development du droit international, in Faculté de Droit de l'Université de Genève, recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim, Ginevra 1968

WEISS T., "Intervention: whither the United Nations?", Washington Quarterly, 17(1), 1994

WEISS T.G., "Whither international efforts for internally displaced persons?", in *Journal of Peace Research*, vol.36 n° 3 (may 1999), pg. 363-373

## **ALTRE FONTI**

### **COLLOQUI CON:**

VICTORIA GONZALEZ, *Ministro Consigliere, presso la Missione della Colombia alle Nazioni Unite a Ginevra*

PAUL OERTLY, *Ricercatore in supporto del mandato del Rappresentante del Segretario Generale delle Nazioni Unite per I Diritti Umani degli Sfollati, presso l'Ufficio dell'Alto Commissariato per I Diritti Umani*

DOMENICO FORNARA, *Primo Segretario per gli Affari Umanitari presso la Missione d'Italia alle Nazioni Unite a Ginevra*

### **SITI INTERNET:**

<a href="http://www.cohes.org">www.cohes.org</a>	CODHES
<a href="http://www.icrc.org">www.icrc.org</a>	Comitato Internazionale della Croce Rossa
<a href="http://www.iom.int">www.iom.int</a>	Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
<a href="http://www.irinnews.org">www.irinnews.org</a>	OCHA - News
<a href="http://www.idpproject.org">www.idpproject.org</a>	NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL - IDP PROJECT
<a href="http://www.presidencia.gov.co">www.presidencia.gov.co</a>	Presidenza della Colombia
<a href="http://www.refugees.org">www.refugees.org</a>	US Committee for Refugees (USCR)
<a href="http://www.unhchr.ch">www.unhchr.ch</a>	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani UNHCHR
<a href="http://www.unhcr.ch">www.unhcr.ch</a>	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati – ACNUR
<a href="http://www.unhch.it">www.unhch.it</a>	(sito italiano) - ACNUR
<a href="http://www.vertige.gov.co">www.vertige.gov.co</a>	SNAIPD





*a tutte le persone che mi hanno supportato e sopportato in tutti questi anni,  
a chi ha dato la vita e ha donato la propria,  
a chi mi ha fatto innamorare della Colombia e non solo,  
a chi ha letto molto e dormito poco  
e a chi ha letto poco, ma ama come una sorella,  
a quel Paese che mi ha ispirato ed ospitato  
e alla Città che ha reso questo e molto altro possibile.*