

JACOB STEVENS\*

**Le prigionie dei senzapatria.  
Le inadempienze dell'UNHCR***(novembre-dicembre 2006)*

Sono oltre 20 milioni le persone di cui «si occupa» attualmente l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR). Più della metà sono sfollati all'interno del proprio Paese o senzapatria, mentre 8 milioni sono quelli fuggiti attraverso i confini internazionali. Istituito nel 1950, l'UNHCR ricevette dalla Convenzione del 1951 il mandato di soccorrere i profughi e proteggerne gli interessi: anzitutto il pieno godimento dei diritti politico-economici nel Paese che fornisce asilo, con la speranza di arrivare a un rimpatrio volontario. I 3,5 milioni di rifugiati che oggi lottano per la sopravvivenza in campi di fortuna in Africa e in Asia sono la testimonianza del fallimento del mandato dell'UNHCR. Questi richiedenti asilo o rimpatriati che, sfuggiti al genocidio, alle aggressioni di un regime dittatoriale e alla guerra civile, vengono riuniti nei campi profughi o rispediti nello Stato di provenienza, sono parte di una tragedia umana senza fine. Se in origine l'UNHCR era garante dei diritti dei rifugiati, ora si è trasformato in un protettore delle prigionie dei senza-

---

\* Jacob Stevens fa parte del comitato di redazione di «New Left Review». Altri suoi articoli pubblicati dalla rivista sono: *Somatic Mind* (n. 33, 2005); *Exorcizing the Manifesto* (n. 28, luglio-agosto 2004); *Artificial Twins?* (n. 23, settembre-ottobre 2003); *Monetized Ecology* (n. 16, luglio-agosto 2002); *Baring the Doors* (n. 12, novembre-dicembre 2001).

*Jacob Stevens*

patria: una rete di enormi campi in cui non saranno mai assicurati standard «umanitari» accettabili e che tuttavia giustificano in qualche modo i finanziamenti internazionali all'agenzia.

Del resto, come molti altri organismi specifici dell'ONU (il Programma Alimentare Mondiale, il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo e altri), l'UNHCR agisce indipendentemente dall'Assemblea Generale. Questi organismi hanno per lo più le loro assemblee e sono in competizione per il proprio portafoglio, il prestigio e i fondi.<sup>1</sup> La responsabilità dei 4 milioni di rifugiati palestinesi ricade ufficialmente sotto le competenze dell'UNRWA (l'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente). Ma, in parte grazie al sostegno fornito per i campi profughi e i rimpatri, l'UNHCR ha invaso il territorio delle organizzazioni per lo sviluppo. Finanziato per mezzo di donazioni e di periodiche campagne di sensibilizzazione anziché dalle strutture delle Nazioni Unite, l'organismo è sempre stato tenuto a freno dagli interessi delle ricche «nazioni donatrici», e il volume dei suoi finanziamenti dipende in gran parte da come riesce a vendere all'Occidente le operazioni di soccorso di emergenza. Negli anni Ottanta gli Stati Uniti criticavano l'UNHCR ritenendolo troppo «legalitario» e concentrato sulla protezione dei rifugiati in America e in Europa, e gli chiedevano invece di spostare la propria sfera di interessi verso le operazioni di soccorso nel Sud. Per riformare l'agenzia, nel 1986 fu scelto lo svizzero Jean-Pierre Hocké, che prima di entrare nella Croce Rossa aveva fatto il concessionario di auto. Costui avviò una politica volta anzitutto al rimpatrio in massa dei rifugiati, arrivando a provocare una rivolta del personale dopo aver tagliato le razioni di cibo agli etiopi che rifiutavano il «rimpatrio volontario» e per non aver condannato il rimpatrio forzato dei *boat people* vietnamiti. Quando nel 1989 Hocké fu esonerato dall'incarico a causa della crisi finanziaria e di accuse di corruzione, l'incarico

*Le prigionie dei senzapatria*

fu assunto temporaneamente dal norvegese Thorvald Stoltenberg e, poi, alla fine del 1990 dalla giapponese Sadako Ogata. Dietro di loro, Hocké e Stoltenberg lasciarono un'agenzia demoralizzata e insicura riguardo ai suoi scopi nella nuova era che faceva seguito alla guerra fredda. Quando nel 2000 la Ogata si ritirò, il mandato dell'agenzia sarebbe stato trasformato. La pubblicazione delle memorie dell'ex Alto Commissario offre l'opportunità di seguire gli sviluppi dell'UNHCR in quel «turbolento decennio» e di valutare il mutamento degli obiettivi riguardo ai campi profughi e a quanti vi sono reclusi.<sup>2</sup>

La Ogata assunse l'incarico nel pieno dell'operazione «Tempesta nel Deserto». Nell'arco di pochi mesi, fu lanciata un'operazione congiunta delle Nazioni Unite e dell'UNHCR dal rassicurante nome di «Provide Comfort», allo scopo di chiudere in recinti centinaia di migliaia di curdi disperati in Iraq. Presentata ai media come campagna di emergenza, l'operazione segna l'inizio di una riforma del mandato e dei metodi dell'UNHCR nella direzione già intrapresa da Hocké. Negli anni Novanta, la Ogata (con l'appoggio di Kofi Annan) s'impegnò a ristrutturare questa agenzia apparentemente sorpassata facendone uno strumento della nuova era della guerra umanitaria. Il mondo libero non poteva più permettersi di aprire le proprie porte agli oppressi, e le rivalità nazionaliste ed etniche, alimentate dall'intervento occidentale in Medio Oriente, in Africa e nei Balcani, portarono al trasferimento dei rifugiati che gli Stati donatori non desideravano più ospitare. Il compromesso spesso cruento in cui la Ogata fece da mediatrice iniziò con una rete instabile di «safe havens» (letteralmente, porti sicuri) e di campi profughi nelle zone di guerra o vicino a confini contestati, protetti dalle truppe internazionali o dalla milizia locale. Non appena possibile, i superstiti venivano poi inviati nel territorio da cui avevano provato a fuggire. Il rimpatrio (da sempre obiettivo dell'estrema destra in Europa e negli Stati

*Jacob Stevens*

Uniti) era divenuto ormai lo scopo che l'UNHCR si prefiggeva: una medicina «umanitaria» consona alla nuova malattia della guerra umanitaria.

*Riformare la missione*

La Ogata proviene dall'élite politica giapponese. Il suo bisnonno materno fu il primo ministro Inukai Tsuyoshi, assassinato nel 1932 poco dopo l'invasione giapponese della Cina. E su questo periodo si sono concentrati i suoi studi universitari, conclusi con un dottorato a Berkeley sulla politica estera del Giappone e della Lega delle Nazioni. Ebbe il primo approccio al linguaggio e alla burocrazia delle Nazioni Unite nel 1968, quando fece parte della delegazione giapponese all'Assemblea Generale e poi della Missione Permanente del Giappone a New York. Nel 1979 la Ogata presentò il piano giapponese per l'assistenza ai rifugiati cambogiani e, all'inizio degli anni Ottanta, rappresentò il Giappone nella Commissione ONU sulla Promozione e Protezione dei diritti dell'uomo. Probabilmente è stata proprio l'esperienza maturata alle Nazioni Unite nell'ambito delle sempre più onnipresenti e flessibili politiche dei diritti umani ad aver convinto Boutros-Ghali a chiamarla all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

Scritto dopo aver lasciato l'incarico, *The Turbulent Decade* si annuncia come un'opportunità per riflettere sui grandi mutamenti dell'UNHCR e del suo ambiente devastato dalla guerra. Ma non bisogna aspettarsi indiscrezioni sugli uomini di potere: la Ogata rimane una burocrate navigata e non si discosta dalla vulgata internazionalmente accettata dell'eroismo che l'ONU e la NATO dimostrano nel rimediare ai problemi sollevati nel periodo post-guerra fredda dalle rivalità etniche, dagli Stati mancati e dai dittatori da due soldi. Le guerre descritte so-

*Le prigionie dei senzapatria*

no in tutto e per tutto umanitarie, i luoghi di ricovero sono sicuri anche sotto i bombardamenti, le forze della NATO liberano nazioni vecchie e nuove... A un certo punto la Ogata arriva a dire addirittura che la guerra in Afghanistan è stata intrapresa nella prospettiva della «ricostruzione». L'autrice privilegia gli eufemismi ai termini diretti ogni volta che può. Il libro segue lo sviluppo di quattro grandi episodi critici relativi al fenomeno dei profughi, che spiccano per la vastità delle dimensioni e del coinvolgimento dell'UNHCR, e che hanno contribuito a ridisegnare i metodi operativi dell'agenzia: la prima Guerra del Golfo e la crisi curda, le guerre nei Balcani dalla Bosnia al Kosovo, la regione dei Grandi Laghi africani e l'Afghanistan. Molte di queste pagine sembrano attingere ai diari della Ogata: accanto alle crescenti tragedie umane, si enumerano tutti gli aeroporti in cui ha fatto scalo, i funzionari che ha incontrato, i doni ricevuti dai destinatari della prodigalità dell'UNHCR. La conclusione (a cui fanno seguito il testo del discorso di commiato e il briefing finale al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite) oscilla fra le lodi ai funzionari coinvolti in questa serie di invasioni, massacri e disastri, e la mite richiesta di maggiori poteri all'UNHCR e di una più determinata azione dell'ONU. Se vi sono state delle imperfezioni, i rimedi proposti sono: più eserciti, più tempo e più potere nello schieramento di forze di polizia e di altre autorità senza riguardo alla sovranità dei confini.

*La militarizzazione dell'UNHCR*

Per la Ogata, la Guerra del Golfo del 1991 fu una risoluta azione dell'ONU che sfortunatamente ha lasciato al suo posto Saddam Hussein, libero di schiacciare le successive rivolte sciite e curde: nessun cenno viene fatto né al ruolo svolto dagli Stati

*Jacob Stevens*

Uniti nell'incoraggiarle né alle vacue promesse di aiuto. Teheran ha aperto le proprie frontiere e finanziato l'assistenza dei rifugiati. Ma, nonostante questi ultimi abbiano raggiunto la cifra di 1,3 milioni di persone, «gli Stati della coalizione erano restii ad assistere l'Iran». A un destino peggiore andò incontro il mezzo milione di curdi in fuga verso la Turchia, dato che Ankara chiuse i confini ed essi rimasero intrappolati sugli alti passi di montagna, al gelo, senza cibo né acqua. Con indulgenza, la Ogata osserva che la Turchia ha fatto fronte a un'insurrezione curda entro i propri confini. Perciò, «i membri della coalizione, preoccupati di assicurare alla NATO la possibilità di utilizzare le basi aeree turche, non reagirono al rifiuto della Turchia di concedere asilo.» L'allora presidente Özal premeva invece perché si realizzassero *safe havens* nelle pianure dell'Iraq del Nord, da collocare sotto il presidio degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e della Francia. La risoluzione 688 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite autorizzò l'ingresso della coalizione in Iraq per allestire i campi profughi che sarebbero passati poi sotto la direzione dell'ONU. Le Nazioni Unite chiesero fondi per l'operazione e la Ogata venne a trovarsi in una situazione di imbarazzo, «un po' perplessa per la complessità delle strutture operative dell'ONU» e confusa per essere costretta a occuparsi dei «rifugiati» ancora nei loro Paesi d'origine. Ciò «mise severamente alla prova il mandato dell'UNHCR»:

Che cosa dovremmo fare? Attenerci all'ordine legale di non esercitare il nostro mandato entro i confini, e pertanto astenerci dal prestare aiuto a quanti non hanno la possibilità di incrociarci, oppure attenerci a un più realistico progetto umanitario e prestare soccorso ogni volta che possiamo?<sup>3</sup>

Infatti: chi sarebbe tanto irrealista e disumano da pretendere che ai rifugiati sia data libertà di raggiungere un Paese sicu-

*Le prigioni dei senzapatria*

ro contro i voleri della coalizione? Una volta stabilito il precedente, la responsabilità logistica dei trasferimenti venne affidata in gran parte all'esercito USA, inaugurando un'epoca di cooperazione ancor più stretta con le forze armate. Preoccupato di preservare una facciata di indipendenza, Boutros-Ghali chiese che il coordinamento dell'ONU con le forze della coalizione avvenisse in modo «discreto e informale», e in particolare si assicurò che la bandiera degli Stati Uniti e quella dell'ONU non sventolassero contemporaneamente nei campi profughi. A questo punto, dubitando apparentemente delle capacità dei campi, l'UNHCR corresse il proprio obiettivo e iniziò a sostenere la necessità del completo rimpatrio dei curdi. Washington e Baghdad erano d'accordo su un punto: occorre che il trasferimento dei rifugiati dalle montagne e il passaggio delle consegne all'ONU avvenisse in fretta, per salvare la faccia di entrambi i fronti (la Ogata osserva tranquillamente che «c'erano immense pressioni perché i curdi fossero rimpatriati»). L'UNHCR si sforzò di mantenere l'apparenza del «rimpatrio volontario», affermando che le condizioni in montagna erano insostenibili e assicurando che le forze della coalizione sarebbero rimaste nel Nord dell'Iraq a proteggere i curdi. Quest'ultima era una palese bugia: Washington si era offerta soltanto di continuare a pattugliare la zona *no-fly*.

Di maggiore portata fu il coinvolgimento dell'UNHCR nei Balcani che, in tutti gli anni Novanta, interessò milioni di profughi. Le operazioni di soccorso incominciarono fornendo la logistica alla segregazione etnica e terminarono con i rastrellamenti dopo che la NATO ebbe invaso il Paese senza l'autorizzazione dell'ONU. Le operazioni dell'UNHCR in favore dei civili sfollati in Croazia precedette l'indipendenza e, di nuovo, segnò una svolta nel mandato. Ma, mentre si «intravedeva» il fallimento (per non dire che era incoraggiato), la Ogata «giudicò che la cosa più saggia fosse guadagnare tempo per pren-

*Jacob Stevens*

dere tutte le possibili misure preventive». Dopo il repentino riconoscimento dell'indipendenza della Slovenia e della Croazia da parte della Comunità Europea, il sostegno dato dagli Stati Uniti al referendum in Bosnia-Erzegovina (fino a poco prima la più multietnica delle repubbliche iugoslave) accrebbe le tensioni nazionalistiche. Negli anni successivi, mentre si ampliavano le operazioni in quella regione, l'agenzia distinse sempre meno, per mancanza di volontà o di mezzi, fra interventi di soccorso e azioni militari. Secondo la Ogata, le sue operazioni erano «politiche nei fini e militari nel contesto». In un quadro complessivo che aveva assunto ormai i caratteri della pulizia etnica, l'UNHCR doveva valutare ora se intervenire per incoraggiare la separazione aiutando le persone a trasferirsi o consigliare ai civili di restare in aree evidentemente malsicure. La risposta della Ogata fu un massiccio schieramento di personale in tutta la regione, con migliaia di «funzionari addetti alla protezione dei campi profughi» e dozzine di filiali. È chiaro che i soccorsi si andavano lentamente trasformando in un atto di occupazione. Tra il 1992 e il 1996, il ponte aereo umanitario per Sarajevo, autorizzato dal Consiglio di Sicurezza, coinvolse la flotta aerea militare e gli equipaggi di supporto che operavano direttamente dagli uffici dell'UNHCR.

#### *Contenimento e rimpatrio*

Nel corso di una conferenza internazionale sui Balcani del luglio 1992, la Ogata difese due novità introdotte nei metodi dell'UNHCR: la «protezione preventiva» e la «protezione temporanea». La prima fu sperimentata in Iraq e nei Balcani, ed enfatizzava «il diritto a rimanere a casa propria» (ovvero l'incoraggiamento a restare in un'area devastata dalla guerra), contrapposto al diritto di asilo all'estero. La seconda costruiva una

*Le prigionie dei senzapatria*

forma provvisoria di asilo, tesa a incoraggiare i riluttanti Stati europei a lasciare aperti almeno alcuni confini. Il nuovo statuto avrebbe fornito una protezione limitata senza diritti, men che meno quello di rimanere nel Paese ospitante. Quando fu allargata la Forza di Protezione delle Nazioni Unite (*United Nations Protection Force*, UNPROFOR) per sostenere le operazioni dell'UNHCR, alla Ogata venne richiesto di far capo direttamente al Consiglio di Sicurezza: «Per me, era come attraversare il Rubicone umanitario... Nessun direttore di un'agenzia umanitaria aveva mai fatto capo al Consiglio di Sicurezza». Nel 1993 fecero seguito le risoluzioni 819 e 824, che dichiaravano Srebrenica e altre aree luoghi sicuri, mentre con la risoluzione 836 l'UNPROFOR fu incaricata di scoraggiare gli attacchi. Un gruppo di lavoro dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati acconsentì: «Il principio predominante in Bosnia e in Herzegovina doveva essere quello di portare sicurezza alla gente e non portare la gente verso la sicurezza». L'apparato dell'agenzia aveva ormai interiorizzato il cambiamento della politica avviato in Iraq.<sup>4</sup>

In un'intervista televisiva congiunta, Madeleine Albright chiarì lo scopo dei «safe havens» per gli Stati Uniti: «Non si può avere uno Stato senza territorio, e quello che stiamo cercando di fare in queste aree è garantirne la sicurezza di modo che possano costituire la piattaforma di un futuro Stato bosniaco». La Ogata affermò di «non guardare ai *safe havens* in questi termini» (e cioè come uno strumento degli Stati Uniti per ridisegnare la mappa della regione), ma ammise che essi avrebbero inciso sugli effetti della successiva suddivisione territoriale.<sup>5</sup> Queste aree poste sotto il controllo delle Nazioni Unite divennero ben presto luoghi dove le truppe potevano «riposarsi, addestrarsi ed equipaggiarsi». Mentre gli attacchi serbi si intensificavano, le forze delle Nazioni Unite passarono sotto la direzione della NATO, che fremeva di impazienza: nel 1994 inizia-

*Jacob Stevens*

rono le incursioni aeree; quindi, nel 1995, dopo che lo Stato fu suddiviso in base a criteri etnici secondo quanto stabilito dall'accordo di Dayton, fu lanciata l'operazione «Deliberate Force». Da allora, i generali della NATO si sono sentiti sempre più autorizzati a esautorare l'UNHCR e dare ordini. Mentre Bruxelles e la Banca Mondiale venivano incaricate della ricostruzione, un «pessimista» Boutros-Ghali, azzoppato dalla crisi finanziaria dell'ONU (per tacere di chi non aveva pagato il dovuto), non poté far altro che concedere campo libero alla NATO. Il personale sul campo dell'UNHCR si batté per aiutare i civili a rimanere nelle aree di minoranza, ma le truppe della NATO scortavano la popolazione oltre i nuovi confini finendo in tal modo con il radicalizzare ulteriormente la divisione etnica. Di quasi tre milioni di rifugiati e sfollati civili, solo 250.000 ritornarono nelle proprie case nel 1996. Quasi tutti in aree dove costituivano ora la maggioranza etnica.

Passando al Kosovo, la Ogata osserva che la bozza americana per l'Accordo di Rambouillet proponeva che la NATO fosse la sola ad avere autorità sulla libertà di movimento in tutta la Jugoslavia, ma non ricollega tale provocatorio esproprio della sovranità al fallimento dei negoziati. Si limita a dire che «la Repubblica federale e i serbi» rifiutarono di firmare. Né fa cenno alla decisione della NATO di agire in assenza dell'autorizzazione delle Nazioni Unite. Una volta iniziate le incursioni aeree, molti albanesi incominciarono a fuggire verso posti sicuri, prendendo evidentemente alla sprovvista l'UNHCR: erano 150.000 nella prima settimana, divennero quasi 800.000 dopo due mesi. La Macedonia respinse gli arrivi in massa, e l'alleanza (come fece con i turchi durante la Guerra di Golfo) non tollerò critiche da parte dell'UNHCR a un Paese che ospitava basi vitali per la NATO. La Ogata si adeguò mitemente, chiedendo alla Kosovo Force di contribuire all'allestimento di campi profughi sul confine («la NATO era lieta di impegnarsi in una

*Le prigionie dei senzapatria*

missione umanitaria»). L'UNHCR passò alla NATO le consegne di quasi tutti i suoi incarichi logistici e, in aggiunta, le cedette l'onere di far pressione sulla Grecia e altri Paesi alleati affinché ospitassero i rifugiati che la Macedonia non voleva.

Ritenendo probabilmente che l'ONU fosse impotente, l'Albania si rivolse direttamente alla NATO perché allestisse i campi profughi e ne assicurasse l'assistenza: in poco tempo, la NATO schierò una forza di ottomila uomini (Albania Force, AFOR), emarginando ONU e UNHCR. Inoltre, dopo le trattative di pace condotte dalla Russia, invocò il rapido rimpatrio dei profughi «considerato come coronamento del successo della sua missione». Nonostante pretendesse di occuparsi delle restanti mine antiuomo, l'UNHCR «non aveva scelta» che quella di adeguarsi al nuovo stato delle cose. A sua volta, il rimpatrio portò a un esodo di 200.000 serbi e rom dal Kosovo. La Ogata osserva una certa «confusione» e «una sovrapposizione» tra i compiti delle forze armate e le operazioni di soccorso civile. Nondimeno, conclude che la situazione era eccezionale e la cooperazione necessaria.<sup>6</sup>

*I Grandi Laghi*

Le nuove direttive riguardo al problema dei rifugiati (contenimento nei campi profughi e nei *safe havens*, quindi immediato rimpatrio) furono applicate anche nella regione dei Grandi Laghi africani, dopo il colpo di stato in Burundi e il massacro di oltre 800.000 civili tutsi in Ruanda. Nel 1994 un milione di rifugiati hutu si trasferirono in quello che era allora lo Zaire e immediatamente l'UNHCR invocò l'intervento militare. Alle truppe francesi che si trovavano sul luogo fin dall'inizio, si aggiunsero ben presto quelle dell'esercito statunitense (che, con l'operazione «Support Hope», assicurò il sostegno logistico) e,

*Jacob Stevens*

quindi, quelle svedesi e tedesche, oltre alla Forza di Autodifesa Giapponese (un fatto che rappresenta un passo avanti nella rimilitarizzazione del Giappone, giudicato positivamente dalla Ogata). Per realizzare e gestire i campi profughi occorreva l'approvazione del regime di Mobutu, il quale non esitò a darlo nell'intento di rinforzare la propria importanza nella regione e nei negoziati internazionali.<sup>7</sup> La Ogata sostiene che «fin dall'inizio era evidente che il rimpatrio era la soluzione migliore. Le persone in fuga erano troppe perché le si potesse riassorbire nei Paesi vicini o sistemarle in Paesi terzi.»<sup>8</sup> Tale politica era ormai tanto consolidata che all'UNHCR non sembrava più necessario neppure domandarsi se il rimpatrio avvenisse nell'interesse dei profughi o no. Gli sporadici massacri dei civili sfollati in Randa sembrano soltanto ritardare un po' l'inevitabile ritorno.

Come nei Balcani, l'UNHCR cercò, senza riuscirci, di affrontare il problema dei militari mescolati alla popolazione civile. In Zaire, infatti, i soldati o appartenenti alle milizie ruandesi che si confondevano con i rifugiati erano 50.000. Né l'UNHCR e l'ONU sapevano come fare. I campi profughi, che avevano ormai una loro economia, assicuravano una base di potere, oltre che numerosi fondi, a quella parte della leadership hutu responsabile del genocidio. Boutros-Ghali si dichiarò favorevole a una forza militare sotto l'egida dell'ONU composta di 10-12 mila uomini per separare i gruppi armati dai civili (Annan, che forse si adattò più celermente alle tendenze internazionali, propose di utilizzare una milizia privata, un tempo appartenente allo *Special Air Service*, l'elitario corpo speciale del Regno Unito: la *Defence Systems Limited*). Ma il Consiglio di Sicurezza, spaccato tra il sostegno francese agli hutu e quello statunitense al nuovo governo ruandese, non era nella condizione di concordare né truppe né denaro. Le relazioni fra Ruanda e Zaire si deteriorarono ulteriormente, mentre i campi

*Le prigionie dei senzapatria*

profughi venivano usati come garanzie politiche. In Ruanda, alcuni campi in gran parte di hutu furono attaccati dopo la partenza delle truppe francesi che li avevano protetti, mentre per parte sua lo Zaire armava la milizia nei campi, facilitando gli attacchi attraverso il confine ruandese. Se alcuni membri del governo zairese erano favorevoli al rimpatrio, il presidente Mobutu (più strettamente allineato con gli hutu) ritenne più utile lasciare i profughi dov'erano. Le comunità di origini tutsi ruandesi nei pressi del confine (per la precisione, Banyaruanda e Banyamulenge, a cui lo Zaire negava il diritto di cittadinanza) correvano ora il rischio di essere attaccate e si rivolsero ai membri dell'esercito ruandese per avere addestramento e supporto militare. Nell'ottobre 1996 le forze ruandesi e banyamulenge attaccarono molti campi hutu, costringendo alla fuga centinaia di migliaia di persone. Incredibilmente, considerato che molti di costoro fuggivano dall'esercito ruandese, la Ogata trasmise una serie di messaggi radio invitandoli a «prendere in considerazione l'eventualità del rientro in Ruanda».<sup>9</sup>

Nel novembre 1996 le forze ruandesi e i Banyamulenge si unirono ai gruppi ribelli congolese formando l'Alleanza delle Forze Democratiche per la Liberazione del Congo (ADFL). Con l'obiettivo di rovesciare il regime di Mobutu e vedendo pertanto nei campi profughi una minaccia nazionale, l'ADFL mosse una serie di attacchi contro i rifugiati. Mezzo milione di profughi furono costretti a convergere in una piccola area vulcanica a Goma, dove un centinaio di funzionari dell'UNHCR provarono a organizzare un sistema di misure sanitarie, cibo e acqua. Nel periodo di maggiore crisi morirono ogni giorno tremila persone.<sup>10</sup> La pressione spinse l'ONU a passare all'azione, mentre il Canada si offrì di guidare una forza multinazionale. Il Ruanda e le forze ribelli congolese, con la probabile complicità statunitense, si spostarono in tutta fretta per assicurarsi che una presenza militare internazionale non ostacolasse i loro scopi

*Jacob Stevens*

bellici. Il vicepresidente ruandese Kagame ordinò di attaccare i campi profughi nel Mugunga con razzi, mortai e artiglieria pesante, costringendo mezzo milione di rifugiati a scappare verso il Ruanda. Il giorno seguente il Consiglio di Sicurezza dell'ONU votò una risoluzione che dava ordine di schieramento. Per parte sua, Kagame avvertì che sarebbe stato inutile, visto che i campi da proteggere erano già stati dispersi. Inoltre, avviò trattative con la Tanzania per disperdere i campi profughi anche di quel Paese, costringendo al ritorno forzato mezzo milione di rifugiati con il supporto logistico dell'UNHCR, in violazione della Convenzione del 1951. Oltre 700.000 profughi, inoltre, fuggirono dall'offensiva ruandese nella direzione «sbagliata» (verso ovest, in Zaire, nell'epicentro della guerra civile), sconvolgendo gli accordi della Albright, della Ogata e di Kagame secondo cui essi avrebbero dovuto rientrare in Ruanda. L'UNHCR condusse un'«operazione di ricerca e di salvataggio» (pagando volontari e milizie locali) per individuarli nella foresta pluviale e «aiutarli a ritornare» (la Ogata in seguito ne parla come del «rastrellamento dei rifugiati ruandesi»).<sup>11</sup> Ormai anche l'apparenza del rimpatrio volontario era stata abbandonata. L'UNHCR obbligava chiaramente i rifugiati a tornare nell'instabile Ruanda. Le ragioni addotte dalla Ogata a sostegno del rimpatrio tanzaniano valgono verosimilmente per tutta l'operazione Grandi Laghi:

Avremmo potuto contrastare e condannare la rigida gestione delle forze armate. Avremmo potuto dissociarsi dalle operazioni. Ma quello che abbiamo fatto è stato scendere a compromessi per salvare quel poco che c'era da salvare.<sup>12</sup>

È un tipo di argomentazione ben nota, che riecheggia in tutto il Novecento. Nel nuovo millennio, mentre l'UNHCR andava sempre più integrandosi con la politica estera americana e

*Le prigionie dei senzapatria*

britannica, il punto di vista della Ogata perde del tutto il contatto con la realtà. In Afghanistan, «solo in seguito agli attacchi terroristici negli Stati Uniti la comunità internazionale si è decisa ad assicurarne la pace e la stabilità».<sup>13</sup> La Ogata aveva lasciato l'incarico nel 2000. La pace e la stabilità introdotte dai bombardamenti aerei della coalizione non rientravano fra le sue competenze. Ma il primo ministro giapponese Junichiro Koizumi le chiese di contribuire alla ricostruzione. Dopo l'invasione americana, le molte attività dell'ONU e delle ONG attorno al regime di Hamid Karzai incoraggiarono iraniani e pakistani a scaricare i profughi ospitati nei loro confini: sei milioni di afgani. Ma, mentre l'ONU si batteva per assicurare una qualche forma di ordine al di fuori di Kabul, toccò ancora una volta alla NATO assumere la direzione della Forza Internazionale di Assistenza per la Sicurezza e la risoluzione 1510 delle Nazioni Unite ne ampliò i compiti. Alla fine del 2003, un frettoloso rimpatrio, simile a quello avvenuto in Africa e nei Balcani, vide protagonisti 3 milioni di rifugiati. La Ogata plaude alla «solenne ed emozionante» *loya jirga* (la grande assemblea del popolo afgano) e alla costituzione del 2004, vedendovi un passo di primaria importanza sulla via della normalizzazione. Per coloro che hanno seguito l'intensificarsi del conflitto in Afghanistan, il suo ottimismo non sarà troppo contagioso.

*Ammodernare la Convenzione*

I cambiamenti nel modo di operare dell'UNHCR avvenuti nei due decenni passati sono di grande rilievo e hanno influito sulle vite di milioni di vittime della guerra e delle persecuzioni. In parte i cambiamenti rispecchiano il progressivo ridimensionamento dell'ONU. Come ha osservato Peter Gowan, se è vero che le Nazioni Unite non sono mai state immuni dall'influenza

Jacob Stevens

americana, è anche vero che il blocco comunista e i Paesi non allineati hanno limitato il controllo americano sulle istituzioni mondiali.<sup>14</sup> Dopo il crollo dell'Unione Sovietica, la prima Guerra del Golfo ha mostrato quanto ormai si estendesse il potere degli USA sulle Nazioni Unite. Le memorie della Ogata mettono in luce i tentativi compiuti da Boutros-Ghali per preservare gli ultimi ritagli di indipendenza dell'ONU: per esempio, nella separazione nominale delle operazioni militari statunitensi e delle attività umanitarie delle Nazioni Unite in Iraq all'inizio degli anni Novanta. In Bosnia, Boutros-Ghali insistette perché l'ONU avesse il controllo dei bombardamenti a pari titolo della NATO, suscitando l'irritazione dei dirigenti di quest'ultima. Ma, mentre egli era in vacanza, Kofi Annan revocò la richiesta, consentendo agli Stati Uniti di accelerare l'offensiva senza la supervisione dell'ONU. Richard Holbrooke, ambasciatore americano alle Nazioni Unite, ha osservato che quel giorno Kofi Annan «si è guadagnato il posto» di segretario generale. Certo, egli ha dato un saggio di quella che sarebbe stata la sua missione.<sup>15</sup> Tanto nel Golfo quanto nei Balcani, l'UNHCR non ha saputo protestare contro la chiusura dei confini decisa da quei Paesi che ospitavano importanti basi americane. Dopo la prima Guerra del Golfo, gli Stati Uniti e la Gran Bretagna costrinsero a forza l'ONU ad accettare e realizzare *safe havens*. La Ogata si giustifica affermando che non poteva fare altrimenti. Durante la crisi balcanica, la NATO diede effettivamente ordini all'ONU e all'UNHCR, e la politica dei *safe havens* divenne uno strumento per costruire la nazione, secondo i piani della Albright. In Africa, l'UNHCR si trovò schiacciato fra i contrapposti piani americani e francesi sulla regione, nonché bloccato dalla mancanza di risorse, trasformandosi di fatto in complice a tutti gli effetti della politica di contenimento a ogni costo degli spostamenti dei rifugiati. All'epoca dell'invasione dell'Afghanistan, l'UNHCR lavorò fin dall'inizio gomito a gomito

*Le prigionie dei senzapatria*

con le forze armate: l'agenzia aveva ormai perso la capacità di pensare in modo autonomo.

I motivi politici addotti per giustificare questi cambiamenti non sono gli unici. E vengono presentati come necessità di adattamento al nuovo ordine globale, contrassegnato da conflitti etnico-religiosi e da flussi in massa di profughi ed emigranti: problemi nuovi che richiedono strumenti innovativi. Secondo i modernizzatori, «non ci sono alternative»: questo è un adattamento piuttosto che la diminuzione dei diritti e dei doveri storici. Tuttavia non ci sono motivazioni «umanitarie» per trasformare la Convenzione del 1951 o il Protocollo del 1967 in strumento globale. Quei documenti furono progettati per fronteggiare il problema dell'esodo e dalla miseria di massa in seguito alla pulizia etnica e alla guerra. Essi sono assolutamente chiari sui diritti e sui doveri dei rifugiati e degli Stati, e prescrivono espliciti provvedimenti per situazioni come quella africana, dove i criminali di guerra si mischiano ai civili. Il *refoulement*, il rientro forzato dal Paese ospitante, è esplicitamente escluso, mentre l'eventuale rimpatrio volontario e la sistemazione in un Paese terzo sono citati come *extrema ratio* (con la raccomandazione a reperire metodi di compartecipazione che assicurino l'imparzialità). In massima parte, la Convenzione è tesa a specificare i diritti politici ed economici dei profughi nel Paese ospitante. Il problema reale è che un organismo avviato nell'interesse europeo ad affrontare gli spostamenti di massa della Seconda guerra mondiale deve ora operare in un mondo sempre più diseguale, nel quale le potenze occidentali non intendono assumersi la responsabilità degli effetti dei loro interventi militari e della loro distruttiva politica economica.

Nel migliore dei casi, la dottrina della «protezione preventiva» è una violazione della sovranità che scavalca il mandato dell'UNHCR. Con la spavalderia di una benevola potenza im-

*Jacob Stevens*

periale, autorizza ampi interventi in un Paese straniero con la motivazione che esso *potrebbe* generare profughi. Nel peggiore dei casi, e avviene abbastanza spesso, è strumento di una più generale politica di contenimento che mira a mantenere i civili in aree sempre più pericolose. La «protezione temporanea» – l'altra faccia di questa moneta contraffatta – non è altro che una vera e propria negazione delle clausole della Convenzione. La necessità di evitare gli «eccessi burocratici» e di prendere decisioni rapidamente viene fatta passare come motivo per revocare i diritti dei profughi. Inutile dire che questo è l'asse centrale dello sviluppo dell'agenzia dopo che la Ogata ha lasciato l'incarico. Nel 2002, l'ex primo ministro olandese Ruud Lubbers ha varato l'iniziativa «Convention Plus» che ha ulteriormente radicalizzato la strategia di contenimento. Dopo le sue dimissioni, a cui fu costretto dopo uno scandalo per molestie sessuali, le redini dell'UNHCR sono state consegnate all'ex primo ministro portoghese António Guterres, appartenente all'Opus Dei, che ha proseguito sul piano delle riforme.

La dottrina ufficiale è ora quella delle «quattro erre»: rimpatrio, reintegrazione, riabilitazione e ricostruzione (da sottolineare l'ordine nel quale compaiono). L'UNHCR continua a sostenere che il rimpatrio dovrebbe avvenire in un Paese stabile in grado di garantire i diritti umani. Ma la pratica dimostra quanto il suo proclama sia vacuo. Le guerre civili (nei Balcani, nella regione dei Grandi Laghi, in Afghanistan, in Iraq) non sono mai state considerate un ostacolo al rimpatrio, tanto meno quando il conflitto potrebbe mettere in imbarazzo gli Stati Uniti. La reintegrazione e la riabilitazione consistono in gran parte di progetti su base comunitaria (come «Imagine Coexistence» nei Balcani) che le agenzie di sviluppo potrebbero attuare meglio, mentre la ricostruzione viene di regola affidata alla Banca Mondiale con risultati prevedibili per le prospettive economiche e di impiego. L'UNHCR non solo si incarica di far pulizia

*Le prigionie dei senzapatria*

dopo l'intervento armato della NATO, ma contribuisce anche a risistemare l'economia devastata dall'invasione del capitale internazionale.

*Carcerazione o integrazione?*

È comprensibile che la Convenzione del 1951 menzioni fra i suoi obiettivi anche il rimpatrio volontario. Coloro che fuggono dalla guerra e dalle persecuzioni di solito preferiscono ritornare alle loro case quando viene ristabilito l'ordine, vengono ricostruite le abitazioni, assicurata un'adeguata protezione e rinvigorita l'economia. Ma ora che, in gran parte, è stato revocato il diritto alla sistemazione permanente in un Paese sicuro, le orrende condizioni in cui versano le *safe areas* e i campi profughi per volontà dei Paesi ospitanti, delle forze armate e dell'ONU sono diventate la leva su cui fa forza l'Occidente per abbassare il livello dei requisiti necessari all'autorizzazione del rimpatrio. Non avendo altra alternativa che morire di fame sulle montagne, i curdi sono ritornati «volontariamente» in Iraq. Internati in *safe areas* sotto i persistenti bombardamenti, i civili dell'ex Jugoslavia sono rimpatriati «volontariamente» nelle aree a maggioranza etnica. Anche gli afgani, dai campi e dagli *slum* iraniani e pakistani, sono ritornati «volontariamente» nel loro Paese. Disinformazione, assenza di alternative, coercizione crescente: le disumane condizioni dei campi corroborano le motivazioni della politica di contenimento. Nei Balcani e in Medio Oriente, dove l'ONU permette alla NATO di agire come vuole, l'UNHCR ha contribuito a riindirizzare milioni di vittime umane nelle nuove fastose democrazie devastate da furibondi conflitti civili. Ma è più che mai l'Africa il reale cimitero dello statuto dell'ONU. Mentre le Nazioni Unite chiudevano un occhio sul genocidio in Ruanda (che ha facilitato ritirando le pro-

*Jacob Stevens*

prie truppe, nonostante gli evidenti sintomi premonitori), l'UNHCR ha collaborato al ritorno forzato dei profughi ruandesi, perché così ha voluto la Albright, minando di conseguenza le clausole centrali della Convenzione. L'ONU stesso ha stimato che, nel 1996-97, in Zaire siano stati uccisi 200.000 profughi ruandesi.<sup>16</sup>

I campi profughi e il rimpatrio sono i due pilastri gemelli della strategia di contenimento, generosamente finanziata dai ricchi Paesi che aspirano a tenere lontano dai propri confini coloro che chiedono asilo. Le condizioni dei primi possono essere utilizzate per chiedere fondi per il secondo. Ma di rado i due strumenti vengono messi in discussione. Barbara Harrell-Bond, che ha dedicato la vita alla ricerca sociologica e al sostegno legale soprattutto in Africa, ha dimostrato la vastità degli abusi e delle violazioni dei diritti nei campi profughi, sostenendo con forza che bisognerebbe ripensare l'intera strategia dell'UNHCR.<sup>17</sup> Dal suo punto di vista, i campi sono un'anomalia legale. Nonostante siano ubicati nel territorio del Paese ospitante, quest'ultimo fa di tutto per scaricarsi da ogni responsabilità cedendone controllo alle organizzazioni «umanitarie». L'abdicazione dei doveri crea un vuoto giuridico che rende difficile prevenire la violenza, la corruzione e la negligenza. Per quanto le intenzioni della maggioranza dei funzionari UNHCR possano essere buone, l'organizzazione non si preoccupa di dare una risposta strutturale agli abusi della minoranza. Una volta sottrattisi al governo della legge, i campi profughi diventano «istituzioni totali» simili a prigioni o a ospedali psichiatrici, dove i funzionari dell'agenzia esercitano un potere incontrollato:

Un'organizzazione nata per controllare che ai profughi fossero riconosciuti i diritti elementari ha assunto *de facto* piena autorità su di loro. Chi controllerà i controllori?<sup>18</sup>

*Le prigionie dei senzapatria*

L'efficacia delle iniziative volte al reperimento di denaro da parte dei donatori poggia sulla visibilità dei profughi e sulla possibilità di contarli: due fattori che risultano più facili da «spendere» quando costoro sono confinati in uno spazio ristretto.<sup>19</sup> Ciò suggerisce anche di descriverli come individui indifesi e dipendenti: la negata libertà di movimento e la scarsa autosufficienza economica nei campi mirano proprio a questo. Anche se di solito il Paese ospitante è disperatamente povero, il tasso di mortalità è più alto nei campi profughi. Per il Paese ospitante tali campi rappresentano una sorta di economia parallela, che attrae soldi e competenze, provoca tensioni e facilita la propagazione delle malattie. Dopo il rimpatrio, del resto, le scuole e gli ospedali costruiti in tutta fretta e senza una reale necessità vengono altrettanto rapidamente smantellati. Eppure, se il Paese ospitante garantisce ai profughi libertà di movimento e diritti politico-economici (come indica la Convenzione), è probabile che costoro sarebbero di vantaggio per la società e per l'economia. L'UNHCR non dovrebbe focalizzarsi sulla costruzione dei campi, bensì su un'opera tesa a far rispettare le clausole della Convenzione da parte dei suoi firmatari: libertà di movimento, possibilità di lavoro e di rimanere nel Paese ospitante, costi iniziali dell'integrazione condivisi da quegli Stati che possono sostenerli.

Il modo migliore per risolvere il problema dei profughi consiste nel favorire l'integrazione nel Paese ospitante, non nel relegarli negli appositi campi. Come ben sapevano gli autori della Convenzione, il rimpatrio non può dirsi propriamente volontario se chi lo sceglie non è in possesso dei diritti civili. Diversamente, si tratta di rimpatrio forzato. Allontanandosi dai principi affermati dalla Convenzione (per abbracciare nuove parole d'ordine quali gli «interventi di emergenza», la creazione dei campi profughi e il rimpatrio), l'UNHCR ha condannato alla miseria, e a volte a morte, un enorme numero di uomini

Jacob Stevens

nei campi profughi e nelle *safe havens*. Molti si trovano lì in seguito alle guerre che l'Occidente ha condotto o favorito, altri in seguito al collasso economico o alla guerra civile. In entrambi i casi, l'Europa e gli Stati Uniti hanno inequivocabilmente sostenuto la strategia di contenimento.

La domanda che Sadako Ogata si era posta all'inizio è: l'UNHCR dovrebbe dissociarsi dalle operazioni militari, rifiutando di fornire copertura a situazioni in cui vengono minati i diritti dei profughi? La risposta deve essere sì. Se l'agenzia accompagnasse o trasferisse i profughi in Paesi davvero sicuri in conformità alla Convenzione (sfidando, nonostante la predominante retorica dei media, la volontà delle guardie di frontiera e dei Paesi donatori,) si sparerebbe su di loro? Naturalmente, non lo sapremo mai. L'instabile struttura dei finanziamenti tiene troppo al guinzaglio l'agenzia. Dipendendo finanziariamente dai donatori, l'UNHCR non può avere la determinazione politica necessaria per imporre le clausole della Convenzione ai firmatari. Come con la Dichiarazione dei diritti dell'uomo, i maestosi sentimenti di un trattato internazionale (che gode di enorme consenso popolare) rimangono lettera morta a causa della mancanza di un'indipendente ed efficace agenzia in grado di imporli. Gli Stati Uniti e l'Europa fanno di tutto perché continui a essere così.

1. Rosemary Righter, *Utopia Lost: The United Nations and World Order*, New York 1995, pp. 43-63, 294-298.
2. Sadako Ogata, *The Turbulent Decade: Confronting the Refugee Crises of the 1990s*, New York 2005.
3. *The Turbulent Decade*, op. cit., pp. 28, 34, 37-38.
4. *The Turbulent Decade*, op. cit., pp. 66-68, 74, 90.

*Le prigionie dei senzapatria*

5. *The McNeil/Lehrer NewsHour*, 24 maggio 1993; *The Turbulent Decade*, op. cit., pp. 94-95.
6. *The Turbulent Decade*, op. cit., pp. 143, 148, 160.
7. Paul Nugent, *Africa Since Independence*, Basingstoke 2005, p. 459.
8. *The Turbulent Decade*, op. cit., p. 188.
9. *The Turbulent Decade*, op. cit., p. 225.
10. Gérard Prunier, *The Rwanda Crisis*, Londra 1998, pp. 379-386.
11. *The Turbulent Decade*, op. cit., p. 249; Barbara Harrell-Bond, *Along the Way Home*, «Times Literary Supplement», 5 maggio 2005.
12. *The Turbulent Decade*, op. cit., p. 255.
13. *The Turbulent Decade*, op. cit., p. 276.
14. Peter Gowan, *US: UN*, in «New Left Review» n. 24, novembre-dicembre 2003.
15. Richard Holbrooke, *To End a War*, New York 1999, p. 103. Vedi anche James Traub, *The Best Intentions*, New York e Londra 2006.
16. Documento delle Nazioni Unite 51/942, New York 1997.
17. *Imposing Aid*, Oxford 1986, e *Rights in Exile*, New York 2005.
18. *Rights in Exile*, op. cit., p. 17.
19. I conteggi vengono compiuti spesso in modo avvilente: i rifugiati, spostati da un recinto all'altro nel giro di pochi giorni, vengono marcati con inchiostro indelebile, evidentemente per evitare di conteggiarli due volte. *Rights Exile*, op. cit., pp. 140-141.