N. 8 - AGOSTO 1988

sped. abb. post. Gr. 3° 70%

dossier europa emigrazione

d e e

RIVISTA MENSILE DI INFORMAZIONE E DI DIBATTITO SUI PROBLEMI DELL'EMIGRAZIONE

DEE

XIII - 8 - AGOSTO 1988

sommario

Editoriale: L'Europa invoca il diritto d'asilo, *N. Guerra* 3

Centro e Sud America chiama Italia, *G. Maffioletti* 4

Seminario di studio: Aquisgrana-Brescia, *M. Mantovani* 5

I profughi: un problema di giustizia mondiale, *M.J. Schultheis, s.j.* 6

ASPER informa: Rifugiati in Italia, *B. Nascimbene* 13

Rifugiati, *A. Meucci* 16

Contro ogni razzismo 20

Hanno collaborato a questo numero:

L. Camerini, N. Guerra, G. Maffioletti, M. Mantovani, A. Meucci, B. Nascimbene, M.J. Schultheis, G. Tassello

In copertina: *Zaire, lago Tanganika: rifugiati dal Burundi.* Foto UNHCR 1607.

Chiuso in redazione il 5 settembre 1988

Austria: bambino ungherese rifugiato. Foto I.N.P.

DOSSIER EUROPA EMIGRAZIONE

Rivista mensile di documentazione e dibattito sui problemi dell'emigrazione, a cura del CSER (Centro Studi Emigrazione - Roma).
Membro della FSS (Federazione Stampa Scalabriniana) e della FUSIE.

Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 16.733 del 18 marzo 1977.
Iscrizione al Registro Nazionale della Stampa 8.10.1982 n. 00389 vol. 4 foglio 705.

Direzione - Redazione - Amministrazione:
Via Dandolo 58, 00153 Roma - Tel. (06) 58.09.764.

Direttore responsabile: G. Tassello.

Abbonamenti: Italia L. 22.000, estero L. 25.000, sostenitore L. 50.000.
CCP 57 678 005, intestato a: Centro Studi Emigrazione.
Annate disponibili: dal 1977 al 1986 (cad.) L. 20.000.

Tip. Città Nuova della PAMOM - Roma

DEE

8

AGOSTO 1988

L'EUROPA INVOCA IL DIRITTO D'ASILO

Vi sono centinaia di migliaia di profughi che fuggono davanti all'orrore di decine di guerre continue che ogni anno insanguinano le diverse parti del mondo in questo quarantennio definito "dopoguerra" da un'opinione pubblica superficiale e perbenistica.

Ci sono cantinaia di migliaia di democratici che, perseguitati da decine di Stati dittatoriali, testimoniano, con la tragica sofferenza degli oppressi d'ogni tempo, che nel 1945 non è spuntata né per sempre né in ogni luogo l'alba della libertà.

Ci sono infine centinaia di migliaia di esseri innocenti che, sotto i colpi forsennati e pazzeschi del terrorismo e della malavita debbono abbandonare ogni anno case e città natie in cerca del silenzio e della metamorfosi di una nuova vita in ignote metropoli e in paesi sconosciuti.

È un esodo continuo di uomini, donne e bambini, che comporta quotidianamente un dramma umano di dimensioni mondiali e che altrettanto quotidianamente invoca un dovere di solidarietà umana senza confini. Esuli dalla propria patria e rifugiati in terra straniera chiedono asilo e integrazione specialmente all'Europa democratica, quasi sempre prima tappa e spesso approdo definitivo di una dolorosa odissea. Sono in ogni caso le vittime della violenza dai diversi volti dell'etá contemporanea e non possono né debbono essere certamente scambiati con le menti od i Killer del terrore e della delinquenza, per i quali ogni copertura internazionake può essere non a caso scambiata per collusione antiumana di reato e di colpa.

A tutti gli Stati ed a tutte le Autonomie locali dell'Europa democratica si è rivolto, attraverso una risoluzione della recente sessione della Conferenza dei Poteri Locali e regionali, il Consiglio d'Europa con un appello caratterizzato da un'insolita e drammatica preoccupazione.

Il rifugiato non ha solo la speranza della pietà, ma ha il diritto umano d'asilo senza lunghi anni di burocratiche attese, in cui ogni attività lavorativa sfuma nell'illegalità e la stessa esistenza individuale conosce le ansie della clandestinità.

Ci sono alloggi collettivi da costruire, ci sono centri di assistenza da apprestare, c'è una lingua da insegnare, c'è una formazione professionale da organizzare se si vuole, al di là delle sentimentali parole di occasione, affermare per gli esuli un'effettiva parità di diritti con i nuovi concittadini nazionali.

Alla disperata richiesta d'asilo non si risponde né con nuovi campi di concentramento né con i lazzaretti di manzoniana memoria, ma con la creazione di strutture, apparati e condizioni di rapido inserimento e di piena integrazione.

C'è un ruolo e c'è una responsabilità degli Stati nazionali come c'è un ruolo e c'è una responsabilità dei Poteri locali e regionali.

L'Europa ancora una volta ha lanciato un appello: i profughi di ogni guerra, i perseguitati di ogni dittatura, le vittime di ogni violenza non possono attendere.

Natalino Guerra

CENTRO E SUD AMERICA CHIAMA ITALIA

Seconda preconferenza continentale in America Latina: Buenos Aires, 5-6 luglio 1988

Preceduta da assemblee nazionali e da incontri tra i rappresentanti dei CO.EM.IT. si è svolta in Buenos Aires la preconferenza centro e sudamericana. All'iniziativa hanno preso parte i delegati delle comunità italiane dell'Argentina, Brasile, Cile, Colombia, Costarica, Messico, Perù, Repubblica Dominicana, Uruguai, Venezuela; hanno partecipato, inoltre, i rappresentanti delle forze politiche italiane, delle associazioni, patronati e sindacati.

1. Un debito da saldare

Il continente latino americano ha da sempre avuto un significato del tutto particolare nel quadro delle vicende migratorie italiane: innumerevoli emigrati, partiti dall'Italia in cerca di fortuna e di condizioni di vita migliori per sè e le loro famiglie, sono approdati e si sono stabiliti in quei paesi sudamericani, inserendosi sempre più, nel corso degli anni ed a prezzo di notevoli sacrifici, nella vita locale, riuscendo a diventare parte attiva della storia civile, sociale ed economica delle società di accoglienza ed a raggiungere notevoli livelli di integrazione.

I massicci movimenti migratori diretti verso l'America Latina hanno rappresentato un elemento determinante nel definire la composizione demografica e sociale di quelle nazioni. A partire dal secolo passato, nei grandi stati americani della costa atlantica sono sbarcati milioni di immigrati europei: circa 7 milioni in Argentina e un po' meno di 5 in Brasile. Di questo contingente umano oltre un terzo era costituito da italiani; un fenomeno di enorme portata e dagli innumerevoli riflessi che ha legato tra loro continenti, popoli e nazioni diverse, incidendo così sulla cultura, sull'organizzazione sociale, sulla vita civile ed economica (cfr., tra l'altro, i volumi editi dal CSER: "Emigrazioni europee e popolo brasiliano" a cura di G.Rosoli, Roma 1987; "L'Italia nella societa argentina" a cura di F.J.Devoto e G.Rosoli, Roma 1988).

Nel corso degli anni l'Italia e gli stati di immigrazione latinoamericani, con l'arrivo e l'insediamento all'estero degli emigrati italiani, hanno instaurato tra loro particolari legami e rapporti di mutua dipendenza: legami storicamente consolidati e persistenti. Le situazioni sono nel frattempo mutate e così le stesse condizioni economiche degli Stati. L'Italia, riconosciuta ormai quale potenza economica, viene oggi interpellata dai suoi cittadini residenti all'estero per corrispondere, sul piano della solidarietà e della cooperazione, al debito morale contratto un tempo, individuando ed attuando interventi adeguati alle attuali vicende sociali e politiche, alle difficoltà economiche che attraversano quegli stati ove essi risiedono e dove si sono, per lo più, ben integrati.

La solidarietà richiesta, ha sottolineato il sen. G.Bonalumi, se è mossa da un debito morale che resta ancora da saldare nei confronti degli emigrati e dei paesi che li hanno accolti, è motivata pure da un'obbligazione materiale, se si pensa al contributo che hanno dato le rimesse dall'estero per il decollo economico dell'Italia.

In America Latina i temi specifici dell'emigrazione italiana si intrecciano in un modo del tutto particolare a questioni di politica estera e di cooperazione: il grave debito con l'estero di questi paesi (370 miliardi di dollari) e l'urgenza di uno sviluppo economico e sociale collocano questa area tra quelle ove intervenire nel quadro della cooperazione italiana allo sviluppo internazionale.

2. L'Italia fuori d'Italia in A.L.

Se l'ammontare del numero di cittadini italiani all'estero, contati in senso stretto, supera i cinque milioni, si stima che coloro che possono richiamarsi ad origini italiane siano circa 60 milioni. Così, mentre gli italiani residenti in A.L. si aggirano attorno a 1 milione 700 mila, l'insieme di coloro che possono vantare una comune ascendenza italiana sfiora i 40 milioni. Si dice, inoltre, che il 40-50% degli argentini ed uruguaiani possa in qualche modo presentare i requisiti necessari per il conseguimento della cittadinanza italiana.

L'emigrazione cambia volto; cambiano gli attori, ma rimangono ancora problemi umani e sociali irrisolti. È ormai risaputo che i flussi migratori italiani tradizionali, " classici", sono ridotti ed emergono nuove forme di espatri (lavoratori al seguito di imprese operanti all'estero, studenti lavoratori); c'è un ritrovato ruolo dell'Italia per quanto si riferisce al "made in Italy" sia in tema di prodotti economici e tecnologici, sia in tema di politica estera, sul fronte della pace e della cooperazione allo sviluppo. Non va dimenticato, tuttavia, che sussistono ancora, in emigrazione, situazioni alquanto precarie, in termini sociali, economici e civili. Esistono aree, e quella latino americana è una di queste, dove non è cessato il bisogno di sostegno ed assistenza, parole che, insieme ad "emigrazione" non possono diventare impronunciabili. Al contrario, l'emigrazione oggi evidenzia aspetti che richiedono un'attenzione particolare, nella ricerca di risposte e soluzioni a problemi che si pongono in termini diversi nelle differenti aree ove sono presenti cittadini italiani e loro discendenti.

3. Concretizzare le promesse prima della II CNE

Nella relazione introduttiva, il sottosegretario agli Esteri e presidente del comitato organizzatore della II CNE, sen. G. Bonalumi, ha ordinato gli argomenti da trattare distribuendoli in differenti gruppi: civico ed istituzionale (doppia cittadinanza, voto politico, anagrafe, Consiglio generale degli italiani all'estero); socio-previdenziale (assistenza sanitaria e sociale, pensioni, gli anziani); dei diritti (sindacali, del lavoro, dei rimpatri e reinserimenti in Italia, l'integrazione nella società locale...) e, infine, quello culturale (interventi scolastici ed educativi, gli istituti di cultura, l'informazione...).

Quali le principali richieste dei partecipanti? I trecento delegati hanno chiesto anzitutto che, prima ancora della celebraione della II CNE, il Parlamento dia segno di disponibilità politica approvando il disegno di legge per le anagrafi ed il censimento degli italiani all'estero, premesse indispensabili per l'esercizio del diritto di voto, modificando, inoltre, l'attuale normativa che regola il mantenimento ed il riacquisto della cittadinanza italiana.

In campo socio-previdenziale si è fatta notare, tra l'altro, l'urgenza di semplificare le procedure per l'attribuzione ed il pagamento delle pensioni ed il bisogno di istituire un assegno sociale per gli anziani che versano in situazioni di precarietà. Grande attenzione è stata riservata al tema dei rimpatri ed al reinserimento di coloro che, come famiglie, anziani, ma anche molti giovani, intendono tornare o venire in Italia.

Accanto all'esigenza di ampliare ed ammodernare la rete consolare e di ridefinire le competenze dei CO.EM.IT., è stata pressante la richiesta di cultura italiana e di informazione. Una effica-

ce politica culturale è indispensabile per mantenere e ravvivare i legami dei migranti e dei loro discendenti con il paese di origine; risulta necessario, pertanto, potenziare gli stessi interventi scolastici ed educativi ed incentivare il settore della stampa e dell'informazione. Una presenza più incisiva della RAI, l'uso del satellite per la diffusione dei programmi televisivi, il potenziamento degli impianti per il segnale radio in onda corta, sono alcune delle indicazioni concrete emerse dagli interventi.

4. Molte attese, molte promesse

La pre-conferenza latino americana ha confermato il vasto contorno di attese e di interesse da parte sia degli emigrati italiani e loro discendenti che delle forze politiche ed organizzazioni sociali italiane. Provati dalle difficili situazioni locali e non di rado vinti dalla sfiducia in una possibile ripresa economica e sociale di quegli stati, gli emigrati guardano all'Italia quale patria e terra di origine ma anche come potenza economica ed industriale, mossi da un desiderio carico di vecchie e nuove speranze. La viva partecipazione e l'attiva presenza alle assemblee ed ai lavori della preconferenza hanno rivelato, tra l'altro, un mare di richieste e di aspettative.

Molte le attese, molte le promesse. L'Italia del nuovo corso, si fa per dire, cosciente del debito non solo morale che attende da tempo il saldo e sollecitata forse da prossime eventuali scadenze e dai possibili risvolti politici, si trasforma e sostituisce l'immagine stereotipa di "terra mia, amara e bella" con l'abbraccio seducente di chi promette sicurezza e benessere, offrendo il benvenuto a chiunque progetti di tornare a casa, o per godere in pace gli anni della vecchiaia o, specie per le generazioni più recenti, per trovare qui un avvenire migliore, rifacendo a ritroso il viaggio degli antenati.

Promesse ed attese che configurano il campo di un serrato confronto tra bisogni immediati, anche drammatici, di emancipazione e di progresso e l'individuazione di soluzioni effettivamente proponibili. In questa comune rincorsa, tuttavia, il metodo più valido e accettabile, sia che si tratti di chiedere che di promettere, sembra quello del realismo e della solidarietà, evitando responsabilmente l'illusione e l'accordo su argomenti solo in apparenza convergenti, che celano, qualche volta, dietro le parole, finalità meno solidali ed interessi per lo più estranei alle esigenze effettive degli emigrati.

La posta in gioco è alta e l'impegno non indifferente: si tratta di definire, concordemente una volta tanto, una politica organica per l'emigrazione, orientando ciascuno, per quanto gli compete, potere ed inventiva per realizzare, prima della II CNE qualcuna delle ormai consunte promesse. Stando alle parole, non ci dovrebbero essere difficoltà di sorta.

Gianmario Maffioletti

SEMINARIO DI STUDIO: AQUISGRANA-BRESCIA

A Brescia nei giorni 2-6 maggio si sono riuniti gli esponenti della Caritas di Aquisgrana e del Segretariato diocesano migranti di Brescia per un seminario di lavoro sulle migrazioni fenomeno che rappresenta una sfida socio-culturale per la chiesa, la società e lo stato. Durante gli incontri, sulla base delle relazioni di P. Bernardo Zonta, sulle tematiche migratorie, e della prof.ssa Margherita Mantovani sulla attuale situazione degli studenti stranieri in Italia, con particolare riferimento a Brescia, i partecipanti si sono confrontati con la storia, le motivazioni, i flussi, le problematiche proprie della realtà migratoria come si presenta attualmente in Alta Italia e secondo i vari gruppi di provenienza. Interessante è stato il parallelo tra la situazione attuale della nostra immigrazione, spesso di emergenza perché appena agli inizi, con quella ormai ventennale degli Italiani in Germania. Ci si è accorti che i problemi vissuti dai nostri italiani allora, erano analoghi a quelli che stanno affrontando ora gli africani, gli orientali, i mediorientali che sono qui da noi e si è avuto la previsione di quelle che saranno le loro situazioni fra vent'anni, se non intervengono fattori diversi, quando con loro vivranno i genitori anziani, i figli e le mogli.

Altro punto emerso chiaramente dal confronto è che mentre in Germania i servizi Caritas sono retribuiti, da noi sono tutta opera di volontariato: c'è da chiedersi quale forma sia più idonea a rispondere alle esigenze del migrante.

Importanti sono state, per la conoscenza delle caratteristiche del tessuto migratorio, le testimonianze degli operatori, dei gruppi parrocchiali, degli stessi migranti lavoratori o studenti che hanno evidenziato tutta la serie dei problemi che lo straniero incontra venendo in Italia: permesso di soggiorno, iscrizioni alle liste di collocamento, assunzione al lavoro, ricerca della casa, la scuola, corsi di formazione professionale, l'assistenza sanitaria, con difficoltà che a volte non riesce a superare.

Il dibattito, al termine dei cinque giorni, ha portato a queste conclusioni:

1. Le migrazioni producono di fatto una trasformazione da società, chiesa, stato monoculturale ad una società, una chiesa, uno stato pluriculturale che avrà risultati positivi o negativi solo in base al tipo di integrazione che avverrà.

2. Di fronte all'attuale situazione migratoria la chiesa bresciana ha recepito il fenomeno come emergenza ed ha risposto dapprima con un'azione di primo intervento e poi di condivisione di beni da una parte e di promozione umana dall'altra. Ha pertanto avviato un processo di sensibilizzazione delle istituzioni per trovare soluzioni socio-culturali e religiose a problemi cercando collaborazione nei mass media. Attualmente nel suo processo interno di riflessione (enciclica "Sollicitudo rei socialis") la chiesa bresciana come la chiesa tutta si avvia a progettare, con una prospettiva europea e mondiale, le future direttive operative, che tendono a superare l'emergenza per arrivare a una soluzione umana, sul piano sociale, culturale e religioso, e da offrire in modo propositivo alla chiesa, alla società e allo stato.

Margherita Mantovani

I PROFUGHI: UN PROBLEMA DI GIUSTIZIA MONDIALE

Il ventesimo secolo è stato definito il «secolo dei profughi». Spostamenti di popolazioni e migrazioni, inevitabili conseguenze di guerre, conflitti civili e lunghe privazioni economiche non sono una caratteristica propria solo del nostro secolo. Tuttavia, a partire dalla seconda guerra mondiale, la natura di tali movimenti è mutata. Il fenomeno degli spostamenti obbligati, caratteristica dei profughi, si è trasferito in gran parte dall'Europa ai paesi in via di sviluppo: in Africa, Asia e America Latina.

Attualmente il fenomeno dei profughi è il risultato di forze economiche e politiche, che s'incrementano a vicenda, generando situazioni ingiuste e disumane. Esiste una sempre maggiore consapevolezza del fatto che oggi i principali flussi di profughi nel mondo sono, direttamente o indirettamente, il risultato di forze estranee ai paesi dai quali essi stessi provengono. I principali flussi di rifugiati sono spesso una conseguenza anche del conflitto mondiale tra Unione Sovietica e Stati Uniti e di una serie di conflitti locali.

Il presente saggio offre una visione degli attuali flussi di profughi ed esamina i problemi «geopolitici» che la definizione di «rifugiato» comporta. Vi si sostiene che i flussi di profughi sono probabilmente destinati ad accompagnarci fino a quando le superpotenze continueranno le loro politiche di contestazione e di militarizzazione delle istituzioni nazionali e multilaterali. Il fenomeno dei rifugiati, quindi, è il segno più evidente del disordine di fondo che regna nella comunità internazionale e che si dibatte per venire a galla.

Profughi: un problema del mondo contemporaneo

Le stime variano, ma attualmente da dieci a quindici milioni di persone possono essere classificate come «profughi». Il problema del computo è solo una delle ragioni dell'esistenza di un gran numero di stime. Un'altra è che i Governi possono trarre profitto da stime basse o alte. Una terza ragione, connessa alle prime due, è che spesso i Governi trattano i profughi come «pedine» politiche; perciò anche la stessa definizione di «rifugiato» può assumere sfumature politiche e ideologiche. Se i Governi non vogliono o non possono essere d'accordo su *che cosa* sia un profugo, è improbabile che concordino su *chi* debba definirsi tale.

L'attuale popolazione mondiale di profughi è superiore a quella di molte singole nazioni. È pari a un terzo circa degli immigrati che giunsero negli Stati Uniti nel diciannovesimo secolo, negli anni in cui l'emigrazione europea giunse all'apice. Tali cifre intaccano l'abituale concetto di profugo, formatosi dopo le due guerre mondiali, quando i paesi occidentali volgevano la propria attenzione ai loro cittadini sradicati, soprattutto dall'Europa, che cercavano di ricostruire le proprie vite nei postumi della guerra. Molte agenzie private di volontari e vari uffici governativi fecero dell'assistenza ai profughi il loro obiettivo primario. Essi incoraggiarono i Governi a formulare codici riguardanti lo *status* e la protezione dei profughi.

In questa situazione, lo «stato di profugo» cominciò ad essere considerato come una condizione «individuale» e personale. In pratica, anche se non in teoria, ogni situazione era unica, isolata e circoscritta a un luogo e a un periodo determinati. Un evento specifico poteva esserne considerato la causa. Il flusso di gente che lo seguiva era al tempo stesso una tragedia e una crisi, cui si doveva far fronte con interesse umanitario e aiuti straordinari. Ci si aspettava che, con tale genere di assistenza, questi «casi» isolati si sarebbero risolti e, così, anche le esistenze dei singoli profughi e delle loro famiglie sarebbero tornate alla normalità.

«Normale», invece, è proprio ciò che il fenomeno dei profughi sembra essere diventato. Fin dagli inizi degli anni '50, milioni di persone sono vissute senza tetto e dimenticate. In tempi diversi l'ubicazione massiccia del fenomeno si è spostata, dall'Europa all'Asia, al Sudest asiatico, al Corno d'Africa, all'America Centrale e, più recentemente, al Sudafrica. Singoli individui e anche gruppi hanno trovato una sistemazione, ma i flussi di profughi non sono cessati, tanto che oggi sembrano rappresentare una caratteristica propria del mondo contemporaneo. Milioni di persone vengono «sradicate» ogni anno e obbligate ad abbandonare la proprie case, l'ambiente abituale, il modo abituale di vivere. Queste improvvise tragedie umane di per sé sono più che sufficienti per assorbire la nostra energia e la nostra attenzione. L'espressione *compassion fatiguée* (stanca compassione) fa parte del nostro vocabolario. Una rapida occhiata alle statistiche può risultare opprimente, fatte salve le riserve sull'esattezza delle stime. Sia il *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) sia il *U.S. Committee for Refugees* hanno calcolato che la popolazione mondiale di profughi si aggira intorno agli undici milioni (1). Molte fonti forniscono stime assai maggiori.

Ciò che differenzia gli attuali flussi di profughi dai precedenti è che essi riguardano soprattutto i paesi in via di sviluppo più che l'Europa. Sono intere popolazioni a fuggire più che singoli individui. E specialmente donne e bambini.

In Africa e nell'America Centrale fuggono a piedi, nel Sudest asiatico fuggono sia a piedi sia in barca, in cerca di rifugio nei paesi vicini, fino al momento in cui potranno tornare alle proprie case o trovare definitivamente asilo altrove. Fino a quel momento essi rimarranno sradicati, espropriati e senza casa.

Attualmente il maggiore gruppo di profughi è concentrato in Pakistan, dove più di 2 milioni e 800 mila afghani si sono rifugiati per sfuggire alla guerra civile che l'Unione Sovietica alimenta nel loro paese. Circa un milione e 900 mila sono passati in Iran (2). L'Iran stesso ha i suoi rifugiati, e la guerra in corso tra Iran e Irak continua a produrre migliaia di profughi ed esuli.

Circa la metà della popolazione mondiale di profughi si trova in Africa. L'UNHCR ha calcolato che tale popolazione ammonta a quattro milioni circa (3). Se a questi si aggiungono i profughi all'interno dei loro stessi paesi e coloro che emigrano per fame, si può calcolare che dieci milioni e più di africani vivono sradicati dalle loro case.

La più vasta concentrazione è nel Nordest, in quell'area conosciuta come «Corno d'Africa», dove USA e URSS sono impegnati in un conflitto più o meno aperto fin dagli anni '50. A tale conflitto sono in parte dovute la lotta ideologica e militare attualmente presenti in Etiopia, la guerra in corso tra Etiopia e Somalia per le controverse aree di confine del deserto dell'Ogaden e le condizioni di carestia in tutta la regione. Circa 800 mila etiopi si sono rifugiati nella vicina Somalia e altri 700 mila sono fuggiti in Sudan (4). Il Sudan, uno dei paesi più poveri del mondo e con una sua guerra civile in atto, ha offerto rifugio anche a centomila profughi del Ciad e, fino all'anno scorso, a 250 mila ugandesi. Oltre alle popolazioni di ri-

fugiati, in questi paesi migliaia di cittadini del luogo sono stati trasferiti e necessitano di un'assistenza alimentare supplementare per sopravvivere.

Considerevoli flussi di profughi sono presenti in altre parti dell'Africa. Alcuni sono occasionali, sebbene imprevedibili. Ad esempio, nel 1982 la Nigeria ha rimpatriato con la forza parecchie centinaia di migliaia di cittadini del Ghana, molti dei quali erano vissuti e avevano lavorato lì per diversi anni. Per alcuni flussi non è possibile prevedere una fine prossima.

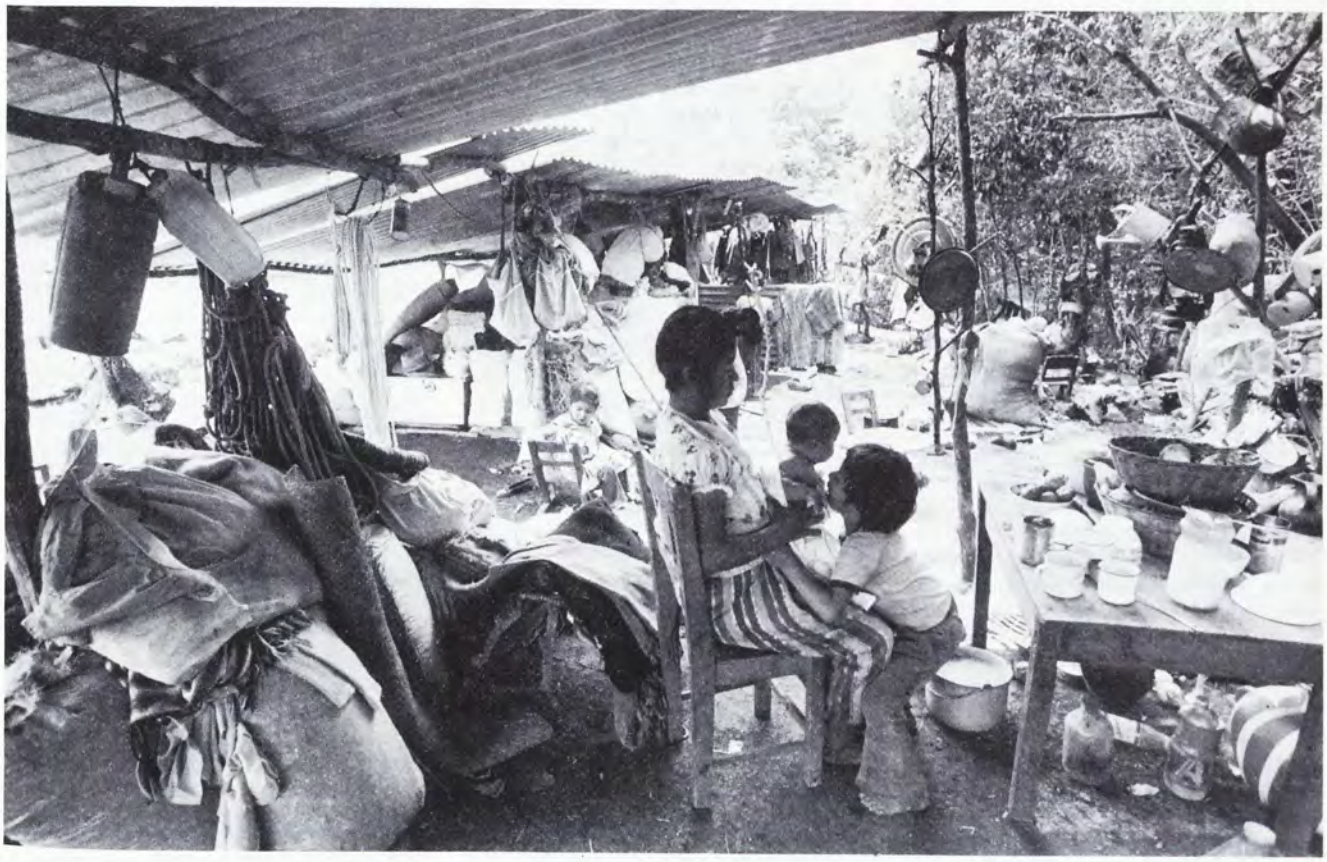
Nell'Africa meridionale, il Sudafrica continua a creare nuovi profughi, a trasferire con la forza e a ubicare diversamente i suoi cittadini di colore, creando, così, più di due milioni di profughi «interni» con le sue politiche di *Bantustan* e *Homeland*. Sta destabilizzando in modo aggressivo i Governi dei paesi vicini, in particolare quelli dell'Angola e del Mozambico, dove parecchie centinaia di migliaia di persone hanno abbandonato le proprie case. Circa 300 mila angolani hanno trovato rifugio nello Zaire e altri centomila nello Zambia.

In Mozambico si sta verificando una tragedia di proporzioni immense, paragonabile a quella avvenuta in Etiopia negli anni recenti. Mezzo milione di mozambicani sono in *diaspora* nei paesi vicini, 250 mila dei quali nel solo Malawi. Un numero di persone due o tre volte superiore è stato trasferito con la forza all'interno del Mozambico. Paura, fame e morte sono i loro compagni quotidiani. Le lotte hanno distrutto l'economia nazionale e hanno posto in situazione di rischio altri tre milioni di persone.

In Africa, come altrove, il numero dei profughi fluttua secondo le condizioni politiche ed economiche. Ad esempio, quando lo Zimbabwe divenne indipendente nel 1980, aveva 750 mila tra profughi ed esuli «interni» su di una popolazione inferiore a sei milioni di persone. In meno di un anno la maggior parte era ritornata alle proprie aree di provenienza e l'opera di riadattamento fu ben avviata. Ci si potrebbe attendere un risultato del genere anche nel Corno d'Africa e nell'Africa meridionale, se la pace e la stabilità dovessero tornare a regnarvi.

In Uganda i profughi hanno cominciato a tornare alle loro case dallo Zaire e dal Sudan quando un nuovo Governo è giunto al potere all'inizio del 1986. Ma la sicurezza promessa è incerta. Il riaccendersi del conflitto in alcune aree dell'Uganda sta spingendo molti rifugiati a ritardare il rientro e ne crea di nuovi.

In America Latina recentemente sono tornati al potere, in parecchi paesi, Governi eletti democraticamente. Altri regimi militari e altri Stati totalitari continuano a mietere vittime tra singoli individui e gruppi sospettati di aderire a movimenti antigovernativi e populisti. Nel Salvador e in Guatemala le forze dell'ordine hanno sradicato e «riubicato» intere popolazioni rurali.



Messico: rifugiati guatemaltechi a "La Hamaca". Foto UNHCR 12176.

Nel Salvador, negli ultimi dieci anni, la guerra civile e l'attività militare del Governo nelle aree rurali hanno spostato quasi un milione di persone su una popolazione di cinque milioni. Pedine nelle lotte per il potere, queste persone attirano l'attenzione dei *media* mondiali, non tanto per il loro numero, quanto per la brutalità del trattamento che subiscono nelle mani delle truppe governative.

In Medio Oriente la più numerosa popolazione di profughi è quella dei palestinesi. Circa due milioni di essi vivono in campi profughi da due o tre generazioni. Le truppe e le fazioni militari israeliane e libanesi attaccano periodicamente tali campi, uccidendo e mutilando migliaia di persone indifese, di cui la maggior parte sono donne e bambini.

Nel Sudest asiatico, circa un milione di persone hanno lasciato il Vietnam dopo la fine della guerra nel 1975. Sebbene il dramma delle barche di vietnamiti si sia ridimensionato dopo aver toccato un massimo nel 1979, ci sono nuovi arrivi praticamente ogni giorno e il problema dei profughi è ancora ben lungi dall'essere risolto. La Thailandia offre rifugio a 250 mila cambogiani lungo il confine con la Cambogia e a centomila laotiani. Nello Sri Lanka il conflitto etnico e la guerra civile hanno affrettato il rimpatrio di circa 750 mila *tamil* in India e hanno spinto migliaia di *tamil* con cittadinanza dello Sri Lanka ad abbandonare il proprio paese. Molti di essi hanno cercato asilo nell'Europa occidentale e nel Nordamerica lo scorso anno. Se il recente accordo di pace si rivelerà duraturo e permetterà la risoluzione del conflitto, la maggior parte di essi farà ritorno a casa.

Quelle che abbiamo menzionato sono alcune delle più numerose e durature concentrazioni di popolazioni profughe, ma sono solo una parte del numero complessivo di rifugiati e dell'ancor più numeroso insieme degli esuli e dei senzatetto. Essi richiedono aiuti eccezionali, asilo e accoglienza, ai quali vari paesi, organizzazioni e singoli individui provvedono solo in minima parte.

Le varie definizioni dello «status» di profugo

a) I documenti internazionali. Una corretta valutazione della situazione mondiale dei profughi deve cominciare considerando il modo in cui i Governi definiscono i rifugiati. Il riconoscimento dello *status* di «profugo» conferisce allo stesso tempo diritti alla persona e responsabilità ai Governi. È facile comprendere come questi ultimi tentino di limitare tali diritti e tali responsabilità. Purtroppo nel conferire lo *status* di «rifugiato» i Governi spesso attribuiscono maggior importanza a considerazioni ideologiche e a pressioni interne piuttosto che alle reali necessità dei profughi.

Un breve *excursus* storico può essere istruttivo. I Governi dell'Europa occidentale e degli Stati Uniti crearono un apparato internazionale per rispondere alle necessità dei rifugiati nell'Europa del primo e del secondo dopoguerra. Dopo la prima guerra mondiale la Società delle Nazioni, in risposta alle insistenze delle agenzie di volontari che si preoccupavano degli esuli europei, costituì il primo Alto Commissariato per i rifugiati. Dopo la seconda guerra mondiale, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite creò, su basi temporanee, nel 1951 la *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). Esso aveva due funzioni basilari: 1) provvedere alla protezione dei profughi e stabilire *standard* internazionali minimi per il loro riconoscimento e il loro trattamento; 2) promuovere e agevolare o il rimpatrio nei paesi d'origine, o lo stabilirsi e l'assimilarsi nei paesi che danno loro asilo. I principali strumenti a disposizione dell'UNHCR per raggiungere tali obiettivi erano la Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 relativi allo *status* dei profughi (il Protocollo del 1967 abrogava la clausola della Convenzione del '51 che limitava i profughi a quelle situazioni individuali «provocate da eventi anteriori al 1951»). 96 paesi hanno sottoscritto sia la Convenzione sia il Protocollo, tre paesi hanno sottoscritto solo la Convenzione del '51 e altri tre, tra cui gli Stati Uniti, hanno firmato solo il Protocollo del '67.

I documenti dell'UNHCR citati sopra continuano a fornire la definizione più largamente usata di «profugo», come di una persona «che, a causa del ben fondato timore di essere perseguitato per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale o a un'opinione politica, si trova al di fuori del paese di cui è cittadino e non è in grado o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione del paese» (5). Gli articoli successivi e altri documenti specificano le responsabilità che i Governi hanno nei confronti di coloro ai quali è stato riconosciuto lo *status* legale di profugo.

Nel 1969, l'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA), prendendo in considerazione i particolari problemi dell'Africa, ampliò tale definizione fino a includervi «ogni persona che, a causa di un'aggressione esterna, di un'occupazione, di una dominazione straniera o di eventi che disturbino gravemente l'ordine pubblico, in qualsiasi parte del paese di cui è originario o del quale è cittadino, è costretta ad abbandonare il luogo in cui risiede abitualmente per cercare rifugio altrove, fuori dal paese di cui è originario o di cui è cittadino» (6). 34 Stati membri hanno sottoscritto questa Convenzione dell'OUA, che è entrata in vigore il 20 giugno del 1974. Aderendo a tale Convenzione, ognuna delle parti accetta di non negare l'asilo e di non rimpatriare nessuna persona il cui benessere sarebbe in pericolo qualora questi ritornasse al proprio paese. La Convenzione stabilisce inoltre che la concessione dell'asilo non dovrebbe essere interpretata come un atto ostile da nessun altro Stato. Sebbene non tutti i paesi africani abbiano sottoscritto tale Convenzione, essa ha rafforzato i diritti dei profughi in tutto il continente.

b) Limiti delle definizioni. Sebbene i limiti della definizione ufficiale dell'UNHCR siano ben noti, essi permangono perché i vari paesi li sfruttano, all'occorrenza, per i propri scopi. Alcuni di essi sono stati rilevati nell'*Handbook* dell'UNHCR, che è stato preparato per facilitare l'interpretazione di «Procedure e criteri per determinare lo *status* di rifugiato» (1979 *b*). Il primo limite è quello relativo alla frase «ben fondato timore di essere perseguitato», quale motivazione essenziale della fuga. Al fine di fornire qualche norma per stabilire i fattori «soggettivi» della paura, l'*Handbook* specifica che occorrono «una valutazione della personalità del richiedente» e una considerazione di «tutto ciò che può servire a indicare che la motivazione predominante della richiesta è la *paura*» (pp. 40-41). Tali norme sono una prova dell'insita difficoltà: se la paura è un fatto soggettivo, su quali basi può stabilirsi obiettivamente «un ben fondato timore»? Presumibilmente l'intento di qualificare tale espressione è quello di assicurarsi che la relativa situazione di fondo giustifichi una reazione di paura. Il funzionario che esamina il caso dev'essere a conoscenza delle particolari condizioni del paese da cui proviene il richiedente. Tale conoscenza, dice l'*Handbook*, «è un elemento importante per accertare la credibilità del richiedente» (p. 42).

Un altro limite è quello riguardante il motivo indispensabile della fuga, vale a dire la «persecuzione». Sebbene l'*Handbook* ammetta che vi siano altre pressanti e comprensibili ragioni della fuga, solo la persecuzione conferisce a un individuo lo *status* di profugo. Tale motivo da solo «rende automaticamente ogni altra ragione della fuga irrilevante ai fini della definizione» (p. 39). L'*Handbook* ammette che «non esiste una definizione di persecuzione universalmente accettata e i vari tentativi fatti per formularne una hanno avuto scarso successo» (p. 51). In un'altra sezione si riconosce che «le espressioni ''paura di una persecuzione'' e anche ''persecuzione'' sono in genere estranee al vocabolario del rifugiato» (p. 46), ma in essa non si fa alcuna menzione del timore causato da una guerra o da un conflitto civile.

Un terzo limite della definizione di profugo riguarda la descrizione del rifugiato come di una persona che si trova «al di fuori del paese di cui è cittadino». Di questo requisito l'*Handbook* dice solo: «Non ci sono eccezioni a questa regola. La protezione internazionale non può essere avviata fino a quando una persona rimane all'interno della giurisdizione internazionale del proprio paese» (p. 88).

L'*Handbook* descrive una «procedura di esame» dei profughi, che sembra combinare un'attenta valutazione di elementi soggettivi e oggettivi. Una «procedura di esame» richiede sia un dettagliato ed esauriente esame della personalità del richiedente, della sua famiglia, della sua identità sociale e della sua esperienza sociale, sia una profonda conoscenza della situazione del paese di origine. Tale processo presume due condizioni: 1) che ogni singolo profugo porti con sé un *dossier* che documenti la propria storia e le circostanze della fuga e 2) che i funzionari che fanno l'intervista abbiano il tempo e siano qualificati a valutare quest'informazione in rapporto alle condizioni generali nel paese di origine. Quando si considera la massa di rifugiati che si riversa nei centri di accoglienza, il disordine e il trauma causati dalla fuga, l'impreparazione dei funzionari a volte ostili e la complessità della maggior parte delle situazioni che creano rifugiati, le raccomandazioni dell'*Handbook* per una chiara procedura di esame risultano poco realistiche.

I ricordati limiti degli strumenti dell'UNHCR e della procedura di esame proposta sono dovuti al fatto che entrambi sono basati su un concetto di profugo che ha origine nell'Europa del secondo dopoguerra, quando la popolazione di rifugiati era relativamente stabile e definita. I cambiamenti avvenuti da allora nel carattere e nella composizione delle popolazioni di esuli e nei flussi di rifugiati rendono obsoleta la precedente definizione di profugo e inappropriata la procedura di esame. Distinzioni arbitrarie tra migranti per motivi politici e migranti per motivi economici, esuli politici e fuggiaschi producono spesso risultati politici distruttivi e disumani.

Francia: rifugiati latino-americani. Foto UNHCR 9234.

Forse i principali punti di forza e allo stesso tempo le maggiori pecche degli strumenti dell'UNHCR consistono nel fatto che essi sono documenti internazionali. Come tali hanno un'ampia e convincente influenza. Siano o non siano firmatari, tali strumenti rappresentano per gli Stati l'espressione di un consenso internazionale verso un comportamento ritenuto lecito nei confronti dei rifugiati. Poiché i documenti non sono vincolanti e i paesi che rifiutano di aderirvi non incorrono in sanzioni dirette da parte delle Nazioni Unite, tale insufficienza può provocare un atteggiamento critico generalizzato verso le regole dell'UNHCR e nei confronti del linguaggio da essa usato. Ma, in particolare, poiché «essi sono il risultato di conferenze internazionali e rappresentano pertanto compromessi negoziati internazionalmente», tali strumenti sono sufficientemente generali e innocui al tempo stesso. Ciò risulta evidente quando si esaminano quei gruppi di persone che i documenti in questione e la comunità internazionale rifiutano di riconoscere come profughi.

I profughi «non riconosciuti»

a) I rifugiati interni. Oltre ai limiti sopradescritti, gli strumenti dell'UNHCR hanno parecchi altri difetti. In primo luogo essi negano lo *status* di profugo agli esuli interni. Per definizione un profugo deve «trovarsi al di fuori del paese di cui è cittadino». L'*Handbook* dell'UNHCR conferma tale definizione affermando: «Non esistono eccezioni a questa regola». Lo scopo, evidentemente, non è quello di salvaguardare i profughi, ma piuttosto i diritti «sovrani» degli Stati. Un tale requisito è particolarmente inappropriato per la situazione dell'Africa, dove confini tracciati arbitrariamente dalle potenze coloniali europee un secolo fa causano spesso fenomeni di profughi. Ma anche quando hanno cause di legittimazione diverse, i confini vengono normalmente violati durante quel genere di cambiamenti radicali che generano profughi. In quei momenti può essere impossibile definire e tanto più attraversare un confine internazionale.

Il requisito «dell'attraversamento del confine» è inadeguato e inappropriato per definire un «profugo» in quelle situazioni in cui lo stesso Governo è fon-

te di persecuzione e minaccia la vita e la sicurezza dei suoi cittadini. In una situazione del genere e laddove il Governo blocca simultaneamente partenze e fughe, profughi ed esuli potenziali diventano vittime prigioniere dello Stato.

La maggior parte dei paesi occidentali ammette il verificarsi di tale situazione nell'Europa orientale e sotto i regimi socialisti. Soprattutto gli Stati Uniti, fra le nazioni occidentali, sono restii a riconoscere l'esistenza di una tale situazione nei regimi repressivi, specialmente in quelli con i quali hanno legami «di sicurezza», come il Salvador e il Sudafrica. Nel Salvador, ad esempio, esuli civili sono stati fatti prigionieri e molti di quelli che tentavano la fuga sono stati massacrati mentre varcavano i confini. In una situazione del genere, gli esuli interni hanno bisogno della protezione internazionale non meno di coloro che riescono a fuggire dal paese.

b) Le vittime di operazioni militari. Gli strumenti dell'UNHCR escludono o mancano di considerare una seconda categoria di esuli: le vittime di operazioni militari. La Convenzione di Ginevra del 1949 sulla protezione delle vittime di guerra prese in considerazione solo le vittime dei conflitti armati internazionali. Attualmente le azioni militari all'interno dei paesi, tra gruppi spesso sostenuti e incoraggiati da potenze straniere, sono tra le cause principali del fenomeno dei profughi e degli esuli. Tale è la situazione dell'Angola, il cui Governo ha chiesto all'URSS e a Cuba aiuti militari per combattere le forze antigovernative dell'UNITA, che sono a loro volta mobilitate dal Sudafrica e sostenute attivamente dagli USA. In un'altra parte del continente, il Mozambico, forze antigovernative, dirette e sostenute dalle forze di sicurezza sudafricane e da gruppi di destra del Portogallo e dell'Europa occidentale, trasferiscono centinaia di migliaia di persone creando così nel paese condizioni di carestia.

In altri tempi, quando le guerre erano combattute tra nazioni, il controllo della popolazione era il fine più che il mezzo per fare la guerra. Attualmente, invece, in molti casi il controllo della popolazione è diventato lo strumento per combattere «il nemico», che l'esercito definisce non come armata straniera, ma come elementi antigovernativi inseriti nella popolazione nazionale. Queste forze antigovernative o *guerrillas* possono essere chiamate «combattenti per la libertà» o «terroristi», secondo le preferenze geopolitiche e la valutazione della situazione.

Questo nuovo modo di fare la guerra fra truppe governative e guerriglieri può sfociare raramente in aperta battaglia. Più spesso il conflitto si sviluppa, invece, all'interno e intorno a una popolazione «vittimizzata». I guerriglieri attaccano e le truppe governative rispondono «spazzando via» la popolazione civile locale, sia che appoggi sia che non appoggi i guerriglieri. La strategia, definita qualche volta *base-denial operation* (operazione di «negazione delle basi»), è tesa a separare con la forza i guerriglieri dalle loro basi di appoggio in mezzo alla popolazione, trasferendo altrove o semplicemente distruggendo intere comunità. Il risultato di tutto ciò è che le forze militari si scontrano con gli «sfuggenti» guerriglieri molto più raramente di quanto non attacchino, invece, la vulnerabile popolazione civile.

c) Profughi per motivi economici. Gli strumenti dell'UNHCR negano esplicitamente lo *status* di rifugiati anche a individui e/o gruppi di persone che fuggono da situazioni economiche opprimenti (o «persecuzioni» economiche). L'*Handbook* dell'UNHCR spiega che se un individuo «è mosso esclusivamente da considerazioni di carattere economico, è solo un comune migrante e non un profugo» (p. 62). L'*Handbook* fa però una concessione affermando che «la distinzione fra chi migra per motivi economici e un profugo è, comunque, a volte vaga [...], [sicché] ciò che a prima vista può sembrare una motivazione economica per la partenza, può in realtà implicare anche un elemento politico» (p. 63). Tuttavia l'*Handbook* non offre alcuna direttiva ai funzionari che si occupano dell'immigrazione e che hanno la responsabilità di distinguere un «migrante per motivi economici» da un «profugo».

Questa distinzione è tutt'altro che accademica per le centinaia di migliaia di salvadoregni e guatemaltechi che fuggono dal conflitto che infuria nei loro paesi per rifugiarsi negli USA e in Canada.

I funzionari dello *U.S. Immigration and Naturalization Service* (INS) negano l'asilo a tutti, tranne a un piccolo gruppo di persone sulla base della considerazione che si tratta di «profughi per motivi economici». Il *Sanctuary Movement* (Movimento per l'asilo) negli Stati Uniti si sta opponendo per vie giudiziarie alla posizione dell'INS, argomentando che anche coloro che chiedono asilo per questo motivo, di fatto, vanno qualificati come profughi, in accordo con i documenti dell'UNHCR.

Sudan: rifugiato etiope a Qala-en Nahal. Foto

NHCR 10085.

Come lo stesso *Handbook* annota, tuttavia, «profughi per motivi economici» sono spesso «rifugiati politici», e una distinzione sbrigativa può avere poco senso. Rifiutare di prendere coscienza di questa realtà vuol dire ignorare le strutture di oppressione che esistono nelle società moderne. Ma il riconoscere che le realtà economiche sono frutto di decisioni politiche non è sufficiente a dare una chiara spiegazione del problema dei «rifugiati per motivi economici». Secondo coloro che negano l'asilo questi individui sfuggono delle privazioni, ma non sono vittime di persecuzioni. Di conseguenza essi non possono essere definiti «profughi» e non hanno i requisiti necessari per godere dei diritti propri dello *status* di profugo. Una riflessione più attenta dovrebbe prendere in esame la relazione tra privazione economica, condizioni economiche ingiuste e oppressione politica.

In sintesi, quindi, le persone che possiedono i requisiti di «profugo» sono molte di più di quelle che la Convenzione e il Protocollo dell'UNHCR includono in modo restrittivo nella loro definizione. Esse si suddividono in tre gruppi fondamentali: 1) gli esuli «interni», perseguitati e privi di difesa dentro il loro stesso paese; 2) le vittime di operazioni militari interne e di conflitti civili; 3) i singoli individui e i gruppi di persone esclusi sistematicamente dalle risorse economiche e dai diritti politici all'interno dei loro paesi. Sarebbe auspicabile che tali individui e tali gruppi fossero formalmente riconosciuti come profughi non solo perché così essi sarebbero in condizione di ottenere asilo politico internazionale e i diritti riconosciuti, ma anche perché così la comunità mondiale potrebbe prendere coscienza dei sistemi politici ed economici che generano profughi. Questo è un passo essenziale da compiere se si vogliono affrontare le cause di fondo.

Affrontare le cause

Perché la comunità internazionale è incapace di affrontare le cause di fondo del fenomeno dei profughi? La risposta può trovarsi nella tendenza a giustificare i sistemi sociali dominanti e a evitare gli interrogativi che si pongono sulle premesse di tali sistemi. Perciò i gruppi dirigenti all'interno delle potenze mondiali dominanti continuano a sostenere la generale convinzione largamente diffusa nel periodo precedente la seconda guerra mondiale: essi tendono a disconoscere molti dei più significativi cambiamenti avvenuti nei sistemi politici ed economici del mondo e le crescenti interdipendenze nelle relazioni tra «attori» maggiori e minori. Ne risulta che le risposte degli USA e dell'URSS all'aumentata integrazione dei sistemi politici ed economici mondiali sono ampiamente limitate a considerazioni ideologiche e di difesa. Essi, infatti, sono per lo più contrari a iniziative istituzionali e a quelle forme di cooperazione che affrontano queste interdipendenze e contrastano con le loro posizioni dominanti.

Altri tre fattori contribuiscono a questa situazione di stallo e a rendere le nuove iniziative volte al cambiamento ancora più difficili. Il primo è l'attuale crisi dell'economia mondiale. Strutturati secondo la loro natura, dopo aver provocato mutamenti fondamentali nei modelli di domanda e di offerta a livello mondiale, i paesi industrializzati hanno largamente trasferito il peso del cambiamento ai settori più poveri delle loro stesse popolazioni e ai paesi in via di sviluppo. Ciò risulta più che mai evidente considerando il massiccio *deficit* che imprigiona e immobilizza i paesi più poveri (cfr. il recente documento della Commissione Pontificia *Iustitia et Pax* sulla questione del debito internazionale). Questa crisi economica internazionale si risolverà solo con la cooperazione dei paesi industrializzati, se opereranno in collaborazione con i paesi in via di sviluppo. Con il peggiorare della crisi economica le condizioni dei poveri si fanno sempre più difficili.

Il secondo fattore, corollario del primo, è la diffusione delle dittature. Sia gli USA sia l'URSS appoggiano la militarizzazione della politica internazionale e la creazione di regimi autoritari nei paesi in via di sviluppo. Essi sono incoraggiati, in questo, da fabbricanti di armi e dai ministri della difesa di quasi tutti i paesi industrializzati. Queste politiche e l'allarmante allargamento del traffico di armi vanno di pari passo con l'incremento dei rifugiati.

Il terzo fattore è la logica anche se fuorviata conseguenza dei primi due. Con l'intensificarsi del conflitto Est-Ovest, le superpotenze sono talvolta uscite da istituzioni internazionali e regionali di cooperazione. Fin dai primi anni '80, la maggior parte dei rischi relativi alla collaborazione internazionale è stata neutralizzata, fatta eccezione per le alleanze militari. Gli Stati Uniti sono i maggiori responsabili di questa situazione. L'amministrazione Reagan si è data da fare in maniera consistente per indebolire l'ONU e le sue agenzie e per rafforza-

re gli accordi bilaterali con i paesi collaboratori. Agendo spesso per proprio conto non hanno voluto partecipare a negoziazioni multilaterali riguardanti i problemi economici mondiali all'interno della struttura delle Nazioni Unite.

All'inizio del 1983 si sono rifiutati di aderire alla Conferenza sul diritto del mare, alla cui negoziazione avevano contribuito per circa un decennio le precedenti amministrazioni. C'è da dire anche che l'Unione Sovietica non ha mai favorito un ente mondiale veramente funzionante a vantaggio della comunità delle nazioni.

La conclusione di quest'analisi è che, inquadrando i movimenti tesi al cambiamento del sistema mondiale in termini di conflitto Est-Ovest, gli «attori» principali hanno così «polarizzato» le nazioni del mondo che le considerazioni ideologiche e di difesa rendono adesso estremamente difficile nei sistemi mondiali dominanti un cambiamento istituzionale verso la cooperazione. Risultato di tutto ciò è che i maggiori flussi di profughi sono una diretta conseguenza di questa «polarizzazione» e di questa situazione di stallo.

I profughi si presentano alle persone religiose e alla comunità mondiale con parecchie sfide. Ci sfidano a capire che essi non sono individui isolati, ma sono vittime di forze che nella maggior parte dei casi sono da ricercarsi al di fuori dei confini dei loro stessi paesi. Ci sfidano a non perdere mai di vista la condizione delle vittime. I profughi sono individui, famiglie e gruppi che hanno bisogno di assistenza per far fronte ai propri bisogni immediati e per cominciare una nuova vita o nei paesi di origine o in quelli nei quali si sono stabiliti. Infine, ci sfidano a lavorare per trovare soluzioni durature a queste cause di fondo.

Ma quali soluzioni?

In termini numerici la popolazione complessiva di profughi oggi potrebbe anche non essere maggiore che in passato. Ad esempio, altrettante o ancor più persone furono «sradicate» durante la divisione dell'India, alla fine degli anni '40. Il «problema» dei profughi, tuttavia, se possiamo usare quest'espressione, è diventato oggi sempre più critico e le nazioni industrializzate, alle prese con i propri problemi di disoccupazione e con le priorità militari, stanno cominciando a considerare quello dei profughi come un problema tipico dei paesi in via di sviluppo, come un'ulteriore conferma che tali paesi sono incapaci di affrontare le proprie difficoltà interne in maniera «civile». Così in tutta Europa esistono oggi sforzi coordinati per chiudere le frontiere e per limitare severamente le entrate, anche per coloro che sono legittimati a chiedere asilo.

Quest'atteggiamento costituisce un'altra forma di colpevolizzazione delle vittime. Purtroppo, mentre quest'opinione acquista rispettabilità, diminuiscono la simpatia e le sovvenzioni per gli esiliati e i senzatetto nei loro stessi paesi e per coloro che si rifugiano in altre parti del mondo. Quest'atteggiamento rappresenta, inoltre, una fuga dalla realtà e dalle responsabilità. Il non riconoscere che i principali flussi di rifugiati del mondo sono oggi il risultato diretto o indiretto di attività che si svolgono in gran parte fuori dai confini dei paesi che li originano non fa che peggiorare il carattere critico dell'attuale situazione dei rifugiati.

Tale situazione è profondamente differente da quella esistente in Occidente dopo la prima guerra mondiale. Ciò è indiscutibilmente vero per quanto riguarda le dimensioni geografiche e numeriche della crisi. In un senso strutturale più profondo, la situazione lancia nuove sfide a coloro che vorrebbero effettivamente reagire alle attuali condizioni dei rifugiati. A un certo livello, i profughi ci sfidano a rielaborare e riformulare le convenzioni internazionali e i documenti che offrono una definizione di «rifugiato», affinché questi strumenti rispecchino e affrontino adeguatamente le attuali condizioni. Sebbene tali convenzioni e documenti possano al massimo offrire una definizione di profugo accettabile da parte dei Governi, una migliore comprensione dei loro limiti e della loro utilizzazione è un primo passo per migliorarli.

Sotto un altro punto di vista, i profughi ci sfidano a capire e ad affrontare le cause di fondo del fenomeno. L'analisi svolta in questo scritto indica che tali cause si trovano all'interno delle dinamiche delle attuali strutture e istituzioni geopolitiche ed economiche mondiali. Il sistema mondiale, sempre più interdipendente e integrato, è polarizzato lungo le linee del conflitto Est-Ovest. Stati Uniti e Unione Sovietica, separati da differenze ideologiche e preoccupati da tutto ciò che concerne la difesa nazionale, insieme ostacolano la nascita di nuove istituzioni e di nuove possibilità di cooperazione, che affronterebbero i problemi politici ed economici mondiali. Non c'è nessun progetto in corso per istituzioni di questo tipo, ma esse sono la chiave per la trasformazione dell'attuale sistema.

Questo è il problema: «quali soluzioni»? Come il Santo Padre Giovanni Paolo II ha ricordato nel 1983 ai diplomatici accreditati presso la Santa Sede: «Si devono compiere sforzi per una politica di giustizia e di pace per rimuovere le cause di questa deprecabile realtà (profughi e carestia), che non è inevitabile. Possa la nostra generazione raccogliere questa sfida!».

Michael J. Schultheis, s.j.

NOTE

1. UNHCR, *Refugees*, novembre 1986, 24-25, e dicembre 1986; U.S. Committee for Refugees, *The World Refugee Survey: 1986 in Review*, 36-40.
2. *World Refugee Survey*, 37, sulla base di un censimento del Governo iraniano del 1986.
3. *Refugees*, luglio 1987, 24-25.
4. *World Refugee Survey*, 37.
5. UNHCR, *Collection*, 6, 11 e 40; cui si fa riferimento di seguito come *Handbook*.
6. *Handbook*, 194.

(da «La Civiltà Cattolica», 7 novembre 1987, pp. 221-235)

ASPER Informa

RIFUGIATI IN ITALIA

Protezione, assistenza e integrazione dei rifugiati nell'ordinamento giuridico italiano

1. Premessa

Le considerazioni che seguono riguardano la protezione, assistenza e integrazione dei rifugiati nell'ordinamento giuridico italiano. Il tema rappresenta uno degli aspetti di quello, ben più ampio e complesso, relativo alla condizione e trattamento dello straniero: la peculiarità della legislazione e prassi italiane in materia, il dibattito su recenti proposte di legge richiedono, pur nel più ampio quadro e contesto, una particolare attenzione.

2. La nozione di rifugiato. La Convenzione di Ginevra del 1951 e le riserve apposte dall'Italia

Il primo rilievo sul tema è di carattere negativo e riguarda, precisamente, la carenza di una vera e propria normativa in proposito: non solo, infatti, manca una regolamentazione di carattere generale sulla condizione dello straniero, ma non è stata data, fino ad oggi, attuazione al 3° comma dell'art. 10 Cost., che riconosce allo straniero, al quale sia impedito nel proprio paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione, il diritto d'asilo secondo le condizioni stabilite dalla legge. Premesso che il nostro ordinamento distingue i rifugiati o profughi nazionali (provenienti per esempio dagli ex territori di dominazione italiana e colonie) da quelli stranieri, la nozione di rifugiato, cittadino straniero o apolide, è quella definita dalla Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati.

Tale nozione, che altri strumenti internazionali (come la Convenzione sui rifugiati del 10 settembre 1969, promossa dall'Organizzazione per l'Unità africana) oltre che movimenti di opinione tendono ad ampliare a favore non solo delle vittime di persecuzioni, ma di tutti coloro che hanno dovuto lasciare il territorio nazionale a seguito di eventi, quali le aggressioni esterne, l'occupazione e il dominio straniero, rappresenta il presupposto per definire i destinatari delle poche disposizioni, essenzialmente circolari, che si rivolgono ai rifugiati.

Dopo l'entrata in vigore del Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, la Convenzione sullo *status* dei rifugiati si applica anche agli individui che abbiano lasciato il proprio paese a seguito di avvenimenti verificatisi successivamente alla data del 1 gennaio 1951, prevista in origine dalla Convenzione: il limite temporale è dunque venuto meno per il nostro ordinamento, ma non quello spaziale, previsto anch'esso dalla Convenzione come limite, invero, eventuale (art. 1 B) e, almeno in linea di principio, soppresso dal Protocollo (art. I) che però fa salve le dichiarazioni restrittive già formulate dagli Stati. Lo *status* di rifugiato, non essendo venuta meno la "riserva geografica" formulata all'atto della ratifica della Convenzione, e neppure dopo la ratifica del Protocollo, è riconosciuto soltanto a cittadini provenienti da paesi europei.

3. La riserva geografica: critiche al suo mantenimento

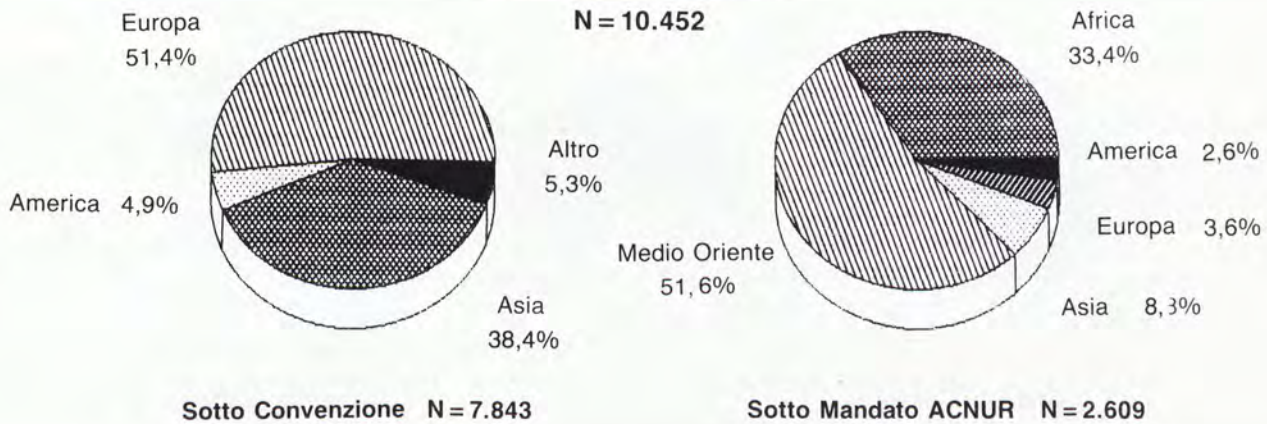
L'esclusione dei cittadini dei paesi extra-europei è oggetto di incisive critiche nel nostro ordinamento, poiché il fenomeno dell'esodo di persone in cerca di asilo è, ormai da tempo, localizzato proprio in detti paesi.

Il mantenimento della riserva era giustificato dal Governo italiano dal fatto che l'Italia è l'unico paese occidentale che presenta una frontiera terrestre o marittima comune con due aree geo-politiche, Europa orientale e paesi emergenti dall'area afroasiatica, da cui provengono notevoli quantità di profughi: oggi appare certamente anacronistico e non conforme all'atteggiamento della comunità internazionale. La riserva, infatti, non soltanto è mantenuta in Europa da tre soli paesi (Malta, Principato di Monaco, Turchia) oltre all'Italia, ma la *ratio* di tale attegiamento malgrado la dichiarazione del nostro Ministro degli esteri, fin dal giugno 1982, di voler ritirare la riserva, consisterebbe nella necessità di predisporre una normativa idonea a regolamentare l'afflusso, prevedibilmente più intenso, di stranieri richiedenti asilo. Una normativa sui rifugiati, tuttavia, sembra ben lontana dall'approvazione: le varie

RIFUGIATI IN ITALIA

Situazione al 30.6.1987

N = 10.452



Sotto Convenzione N = 7.843

Sotto Mandato ACNUR N = 2.609

proposte di legge formulate non hanno ancora riscosso nella classe politica italiana il necessario consenso, oltre che la volontà, di trasformare le stesse in legge.

Si deve comunque tener presente che in più occasioni il Governo italiano ha derogato a tale riserva, ammettendo circa un migliaio di cittadini cileni (in parte provenienti dall'ambasciata italiana a Santiago, ove erano rifugiati, e in parte familiari), circa tremilacinquecento cittadini del Sud-Est asiatico (cambogiani, laotiani, sudvietnamiti) e trentacinque cittadini afghani.

4. Il riconoscimento dello status di rifugiato. Limiti derivanti dalla riserva geografica e distinzione fra rifugiati "sotto Convenzione" e "sotto Mandato" dell'Alto Commissariato dell N.U.

Alla luce dei rilievi svolti è dunque comprensibile la distinzione fra rifugiati tutelati, o non, dalla Convenzione, venendosi a configurare *due categorie* di rifugiati.

La *prima* comprende coloro che sono stati riconosciuti tali dalla Commissione paritetica, istituita in base all'accordo del 2 aprile 1952 fra il Governo italiano e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (nonché allo scambio di note fra il Ministero degli affari esteri e l'Ufficio dell'UNHCR del 22 luglio 1952), composta da un funzionario della delegazione in Italia dell'Alto Commissariato, da un funzionario degli Affari esteri e da uno del Ministero dell'interno. Il procedimento disciplinato dall'accordo viene avviato con un'istanza alla Questura del luogo in cui l'individuo si trova; l'aspirante-rifugiato, in attesa della decisione (la cui pronuncia dovrebbe seguire nei tre mesi, circa, successivi) è inviato ad un centro di assistenza profughi (di Latina o Capua): la "dichiarazione di eleggibilità" e il rilascio di un "certificato di eleggibilità" attestante tale qualifica, avente valore probatorio a tutti gli effetti, concludono, in caso di accoglimento dell'istanza, il procedimento. In caso contrario, non essendo ammesso l'appello, malgrado le raccomandazioni formulate in tal senso dal Comitato esecutivo dal programma dell'UNHCR per la protezione internazionale dei rifugiati, potrà essere richiesta soltanto la revoca qualora emergano nuovi elementi di fatto, quale ne sia la fonte, che possono giustificare l'accoglimento dell'istanza.

La *seconda* categoria comprende i rifugiati provenienti dai paesi extra-europei (nonché quelli in transito attraverso l'Italia, diretti in altri paesi; quelli che hanno ricevuto tale qualifica in un altro paese – c.d. di "primo asilo" – e che si trovano illegalmente o temporaneamente in Italia): tali rifugiati possono richiedere la protezione dell'Alto Commissariato ed essere così posti sotto il suo "Mandato". Muniti di certificazione rilasciata dalla Delegazione italiana, godono nel nostro paese soltanto della protezione e assistenza dell'Alto Commissariato (sanitaria, finanziaria, mediante, per esempio, concessioni di borse di studio, o di contributi per emigrare in altri paesi, quali in particolare gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia).

L'Autorità di P.S., non vincolata da tale qualifica, rilascia normalmente un permesso di soggiorno temporaneo in attesa di emigrazione (la formula usata è "in attesa di determinazioni ministeriali", poiché ai sensi della circolare del Ministero dell'interno del 19 agosto 1985 l'autorizzazione è di competenza dello stesso su parere della Questura competente).

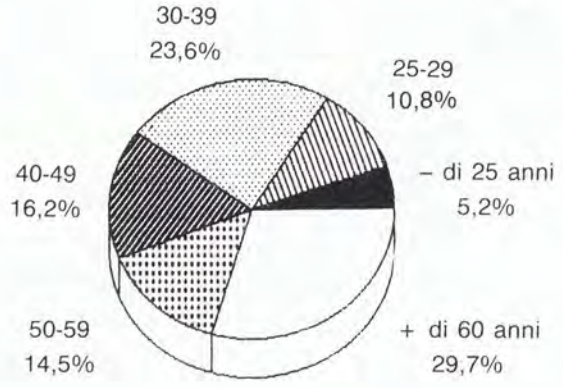
5. La presenza dei rifugiati nel nostro paese; dati statistici e prospettive

Qualche rilievo merita infine la dimensione numerica, la quantità di rifugiati presenti in Italia.

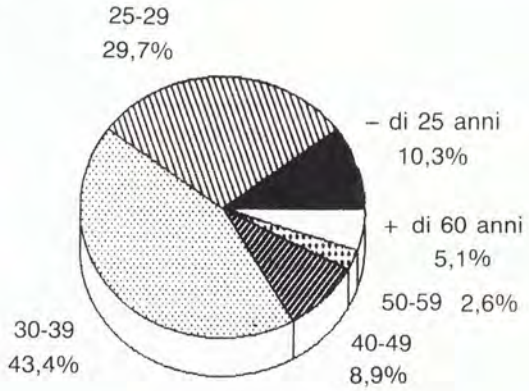
Anche se le statistiche non tengono conto delle migliaia di persone – aspiranti rifugiati – clandestine (non diversamente dal fenomeno che riguarda, in generale, gli stranieri), basterà ricordare alcuni dati essenziali. Il numero di rifugiati si aggira sui quindicimila: soltanto un 15% circa, dal 1951 ad oggi, è rimasto nel nostro paese, il restante essendo emigrato prevalentemente negli Stati prima indicati. Se si considerano, inoltre, i dati riferiti al 1985, ove a fronte di 4.093 richieste da parte di cittadini europei e 1.327 da parte di cittadini

RIFUGIATI IN ITALIA

Distribuzione per classi di età dei capifamiglia



Sotto Convenzione
N = 4.918



Sotto Mandato ACNUR
N = 1.516

extra-europei, il riconoscimento è stato, rispettivamente, a favore di 225 e di 600, dei quali ben 173 e 420 sono emigrati all'estero, si comprende come l'Italia sia effettivamente un paese di "primo asilo" o primo accoglimento, date le difficoltà incontrate dagli aspiranti-rifugiati e dai rifugiati stessi per inserirsi nell'economia locale e, soprattutto, nel mondo del lavoro. L'eliminazione della riserva geografica comporterebbe un sicuro aumento delle richieste, anche se non tale da creare, come affermano invece alcuni, un afflusso in massa di aspiranti-rifugiati, e un notevole aggravio di spese a carico del bilancio dello Stato (attualmente di circa trenta, o poco più, miliardi di lire).

Le preoccupazioni di carattere economico mal si conciliano, invero, con gli impegni assunti dal nostro Governo a favore della cooperazione per lo sviluppo, quale che sia la quantità di risorse destinate a tal fine e, in generale e soprattutto, con le finalità di carattere umanitario insite in qualunque azione a favore dei rifugiati.

6. La condizione attuale del rifugiato secondo distinzione ricordata

La condizione del rifugiato in Italia è dunque critica, sia perché esistono due distinte categorie, "sotto Convenzione" e "sotto Mandato", delle quali solo la prima è effettivamente protetta, sia perché anche questa non garantisce a coloro che vi appartengono pienezza di diritti. Per quanto riguarda, in particolare, il settore del lavoro, il nostro paese ha posto delle riserve agli artt. 17 e 18 della Convenzione di Ginevra, accettando soltanto come *raccomandazione* il trattamento della nazione più favorita per l'esercizio di attività salariata e il trattamento più favorevole possibile per l'esercizio di lavoro autonomo nell'agricoltura, industria, artigianato, commercio, creazione e stabilimento di società (commerciali e industriali).

In materia di assistenza pubblica e sociale, l'Italia ha recepito la Convenzione (artt. 23, 24) quanto alla corresponsione della pensione sociale agli ultrasessantacinquenni e delle pensioni ed assegni a carattere continuativo a favore di invalidi, ciechi civili e sordomuti, parificando i rifugiati ai cittadini.

Gli altri rifugiati, quelli "sotto Mandato", sono considerati in transito verso altri paesi: non possono lavorare, ottengono soltanto un permesso di soggiorno di breve durata (inferiore all'anno), non godono dei benefici indicati.

7. Considerazioni critiche e conclusive: le ragioni di una improcrastinabile riforma

Il quadro legislativo italiano, alla luce di quanto sopra esposto, appare carente, inadeguato e insoddisfacente.

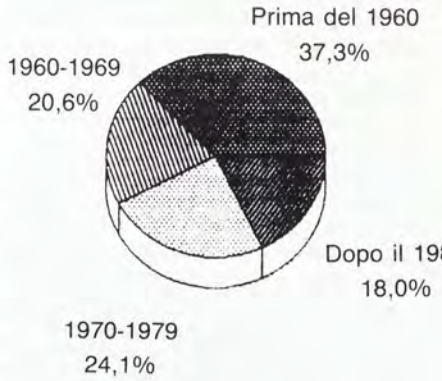
I rifugiati "sotto Convenzione" sono privilegiati rispetto agli altri, e persino rispetto agli stranieri appartenenti a paesi con i quali non siano stati stipulati accordi sul rispettivo trattamento: basti pensare alla particolare tutela in materia di ingresso e soggiorno nello Stato, secondo la quale sono vietati, salvo casi eccezionali, i provvedimenti di espulsione e respingimento.

Privi di regolamentazione e tollerati, gli altri rifugiati reclamano un riconoscimento che li faccia uscire da quella zona d'ombra e di incertezza guridica in cui sono relegati. Se la proposte di legge sono rimaste finora lettera morta, l'auspicio di una chiara regolamentazione è invece più che mai vivo e pressante: il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà democratiche, garantito costituzionalmente oltre che internazionalmente, deve informare qualunque azione innovatrice e riformatrice, sopprimendo le discriminazioni incompatibili ed adeguando il nostro ordinamento alle istanze della comunità internazionale.

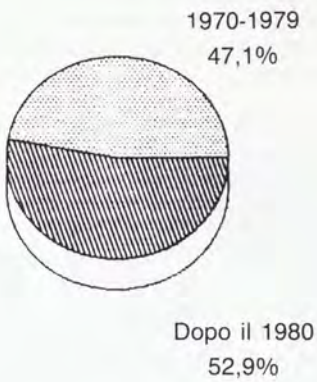
Bruno Nascimbene

RIFUGIATI SOTTO CONVENZIONE

Cittadini europei

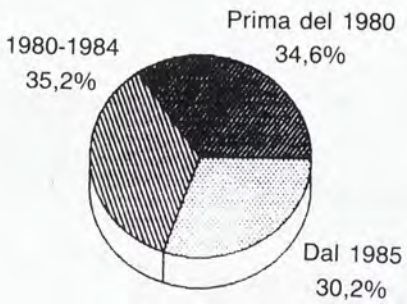


Cittadini asiatici e americani

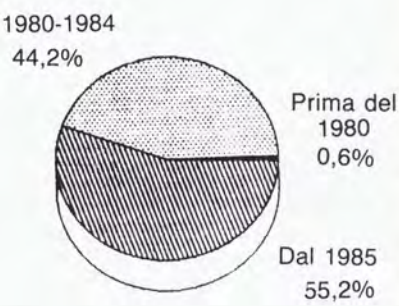


RIFUGIATI SOTTO MANDATO ACNUR

Cittadini africani



Cittadini medio-orientali



Situazione al 30.6.1987

Distribuzione per anno di riconoscimento

RIFUGIATI

Secondo le statistiche ONU il numero dei rifugiati supera attualmente i 13 milioni, dei quali quasi 9 sono dislocati nei paesi del sud dell'Asia e del Medio Oriente. Si tratta di un fenomeno diffuso in ogni continente, di vaste proporzioni e complesso, con connessioni internazionali e problematiche apparentemente insormontabili a livello locale, dove difficilmente possono essere individuate le soluzioni, dal momento che gli stessi paesi recettori si trovano sovente in uno stato di dipendenza dall'estero, di estrema povertà, con elevati tassi di disoccupazione, ed una economia, per lo più agricola, insufficiente al fabbisogno interno e, non di rado, con contrasti etnici e religiosi. Per affrontare ed alleviare i drammi di un tale fenomeno non è sufficiente far appello all'azione dell'Alto Commissariato per i Rifugiati, né sollevare critiche nei confronti di paesi che, specie in questi ultimi tempi, hanno approvato legislazioni restrittive nei riguardi dei profughi e richiedenti asilo. Ogni iniziativa, pur opportuna e necessaria, non risolve il problema se si limita unicamente agli effetti e non interviene alla radice del fenomeno.

I rimedi locali non possono rimuovere le cause effettive che danno origine ai drammi dei rifugiati: le soluzioni vanno individuate ed applicate altrove, nei conflitti regionali che camuffano spesso lo scontro fra interessi di potenze economico-militari straniere. L'esodo forzato dei profughi è conseguente al clima dei rapporti internazionali, in particolare del confronto Est-Ovest, ed alle manovre e spartizioni che le grandi potenze operano a livello mondiale. La maggior parte dei conflitti, che hanno creato dopo la seconda guerra mondiale innumerevoli esodi di popolazioni civili, sono stati generati nell'ambito dello scontro, per lo più indiretto, tra le superpotenze e sfociato sia nella corsa al riarmo, sia nel proliferare di guerre regionali dove le fazioni opposte vengono sostenute allo scopo di arginare l'influenza, vera o presunta, di altre nazioni concorrenti.

L'Alto Commissariato per i Rifugiati, costituito in origine per dare assistenza in situazioni di momentaneo esilio, si trova ora impegnato ad assistere veri e propri dislocamenti di massa, non sporadici ma continui, che creano situazioni e conseguenze le cui soluzioni non potranno realizzarsi in periodi brevi. Come nel caso dei palestinesi che da anni, privi di una loro patria, vivono in campi di raccolta, dispersi in Libano, Giordania e nei territori occupati da Israele.

Dopo anni di guerra fredda e di stallo politico, il 1988 ha fatto registrare alcuni segnali che, scaturiti dal miglioramento dei rapporti internazionali, inducono a qualche speranza per il futuro degli oppressi, dei profughi e rifugiati. Gli incontri russo-americani e dei rispettivi blocchi, favoriti dalla nuova disponibilità mostrata dalle leadership dei vari paesi, hanno influito favorevolmente sul clima politico internazionale. Le vicende degli esiliati, la protezione dei profughi e rifugiati e la concessione del diritto di asilo, ancora una volta vanno soggette ai cambiamenti dei venti della politica.

Tuttavia, qualsiasi iniziativa posta in atto per la ricerca di soluzioni a questi drammi dell'umanità ha senso e valore solo se intrapresa non per interesse strumentale, ma per la difesa dei diritti fondamentali delle persone. A ben poco approdano i rimedi tecnici e giuridici, formalmente corretti, se non vengono motivati dall'impegno a ricercare soluzioni stabili per i rifugiati nel più ampio panorama dei diritti umani e con il concorso internazionale.

Sarebbe miope attribuire la concessione, nel corso del 1987, di quasi 10 mila permessi di emigrazione ad ebrei russi unicamente al nuovo corso della politica sovietica. Se progressi ci sono stati nella difesa dei diritti umani in Russia, questi vanno attribuiti anche alla persistenza con cui numerosi governi e forze politiche estere, e in particolare il governo americano, hanno incluso tale questione fra gli argomenti dei vari summit. Non che la politica USA sia stata disinteressata nel trattare su questo argomento, né si può dire che sia molto coerente in casa propria. Infatti, mentre si denunciano le ingiustizie altrui, vengono condannate alla fame e alla miseria migliaia di persone immigrate illegalmente negli Stati Uniti, rispedite poi senza alcuna precauzione e tutela della loro incolumità nelle tormentate nazioni di provenienza, specie del Centro America.

Dal 1981 ad oggi, le autorità americane hanno negato l'ingresso a quasi 12 mila haitiani, costringendoli a tornare a casa loro, tra lo sfruttamento, la miseria e, non di rado, la violenza come attestano le recenti esplosioni verificatasi in occasione delle elezioni.

Nella prima parte del 1988, pur nel permanere di contraddizioni e di gravi situazioni di conflitto, sono stati registrati interessanti passi avanti per la soluzione dei conflitti locali e nelle relazioni fra le super-potenze che, seppur fra tatticismi e cautele, sembrano ormai avviate verso un auspicato clima di maggior dialogo, che si spera possa presto approdare ad una effettiva collaborazione per risolvere, tra i tanti, anche il dramma di milioni di profughi e rifugiati. Per comprendere meglio l'evoluzione del fenomeno presentiamo una breve panoramica di quanto sta avvenendo in alcune nazioni del globo direttamente coinvolte nel "dramma del secolo", come Giovanni Paolo II ha definito il problema.

Si tratta di una breve sintesi del rapporto annuale pubblicato dal U.S. Committee for Refugees "World Refugee Survey" per il 1987.

Mozambico

Si conta che siano già 800 mila gli esuli che hanno trovato accoglienza nei campi profughi organizzati dall'UNHCR; il Malawi, da solo, ne ha accolto nel corso del 1987 400 mila, provenienti dal Mozambico, mentre l'Alto Commissariato calcola che nelle regioni dell'interno vi siano almeno altri 3-4 milioni di persone cosiddette a "rischio", le cui condizioni di vita sono precarie.

Nei campi dello Zambia e dello Zimbabwe, i funzionari dell'Alto Commissariato hanno raccolto innumerevoli testimonianze sulle tragiche condizioni in cui la guerra ha fatto precipitare il Mozambico. Si parla di continue violenze e soprusi subiti ad opera di banditi e delle truppe del "Mozambique National Resistance": bambini ed adulti impauriti narrano di violenze, torture e rapimenti. L'opera di solidarietà degli organismi internazionali stessi, è resa difficile dagli attacchi ai convogli con vettovagliamenti e vestiario che contribuiscono così all'ulteriore deterioramento delle condizioni di vita nel paese.

Vietnam

Negli anni compresi tra il 1975 ed il 1979, il Vietnam ha accolto circa 175 mila cambogiani fuggiti alle atrocità del regime dei Khmer Rossi e che, dopo la "normalizzazione" della Cambogia compiuta dalle truppe di Hanoi, sono in gran parte rientrati nel loro paese. Negli stessi anni è iniziato un massiccio esodo di vietnamiti coinvolti nel passato col regime filo-americano o anche più semplicemente considerati come indesiderati dal governo comunista.

Si calcola che, a partire dal 1975, più di un milione di vietnamiti abbia lasciato

il paese e, sebbene il fenomeno non abbia le dimensioni del passato, si stima che, anche nel 1987, 20 mila vietnamiti abbiano cercato asilo politico nei paesi del Sud-Est asiatico. La nuova leadership del paese, impegnatasi con altri paesi indocinesi a ripulire il mare dai pirati che attaccavano le imbarcazioni dei ''boat-people'', sebbene non sia stata in grado di fermare il flusso di fuggiaschi dal paese, ha mostrato di voler ripensare la sua politica verso gli esuli.

In particolare, la ripresa dei rapporti con gli Stati Uniti per la risoluzione della questione degli ''amerasians'' (figli di donne vietnamite e di funzionari o soldati americani), e la riesumazione da parte del Senato americano di due risoluzioni riguardanti l'apertura di uffici tecnici nei due paesi, fanno sperare che in futuro sia possibile regolare l'emigrazione vietnamita e salvaguardare il rispetto dei diritti umani in Vietnam. Le speranze, per il rilascio dei circa 20 mila prigionieri politici ancora nei campi di rieducazione, sono cresciute, specie dopo il gesto di buona volontà fatto dal governo del Vietnam, che in occasione della festa nazionale ne ha rilasciato 7 mila, tra i quali si contano 480 membri del decaduto governo filo-americano.

Afghanistan

L'Alto Commissariato per i Rifugiati ha calcolato che più di 5 milioni di afghani abbiano lasciato il proprio paese a causa dell'invasione russa, e oltre due milioni di persone si siano stanziati sui confini del paese, dove vivono in condizioni estremamente precarie. Oltre tre milioni di fuggiaschi si sono rifugiati in Pakistan, dando vita alla più ampia concentrazione di profughi di una sola nazionalità e in un unico paese. La politica di apertura mostrata dal regime di Zhia nei confronti degli esuli afghani, che godono di ampie libertà e partecipano attivamente alla vita economica del paese, ha però contribuito a rinfocolare le tensioni etniche e religiose all'interno del paese ospitante, oltre che generare le prevedibili proteste del governo afghano, che accusa Karachi di favorire la guerriglia anti governativa. La presenza di iraniani avversari del regime di Khomeini e di afghani, seguaci della religione sunnita, ha fatto sì che si riacutizzassero in Pakistan i contrasti fra le due correnti musulmane. Nonostante il clima di tensione venutosi a creare in Pakistan, paese di per sé già sull'orlo della crisi economica e sociale, il governo pakistano non ha modificato la sua politica nei confronti dei profughi provenienti dal vicino Afghanistan.

URSS

L'insistenza con cui il governo americano ha voluto inserire nell'agenda dei colloqui fra Reagan e Gorbaciov l'argomento dei diritti umani ha sicuramente contribuito ad una svolta nell'atteggiamento del governo sovietico, che ha finito per concedere in questi ultimi anni un numero sempre maggiore di permessi ai cittadini che volevano emigrare verso l'Ovest. Nel 1987, dopo sei anni in cui i permessi per l'emigrazione erano stati dati col contagocce, è stato concesso a circa 10 mila ebrei il visto per emigrare. La stessa disponibilità è stata mostrata nei confronti degli Armeni (3248 visti concessi) e dei cittadini di

Pakistan: rifugiati afghani. Foto UNHCR 12319.

origine tedesca che desideravano emigrare verso la Repubblica Federale Tedesca, ai quali sono stati concessi più di 14 mila visti.

Permangono però notevoli restrizioni per chi vuole espatriare, come dimostra il decreto del Soviet Supremo del gennaio 1987 che, presentato come una riforma per ridurre il periodo di attesa necessario per ottenere il visto da sei ad un mese, in realtà restringe sensibilmente le possibilità di ottenere i permessi. Infatti, il decreto prevede che l'emigrazione dall'URSS avvenga unicamente nel caso favorisca l'unificazione familiare, in quanto l'Unione Sovietica non riconosce lo status di "rifugiato", e stabilisce che i permessi vengano concessi solo a chi potrà dimostrare che intende ricongiungersi con parenti molto stretti quali genitori, figli, consorti e fratelli. In questa maniera la rapidità con cui vengono concessi i permessi è controbilanciata dalla impossibilità per il 90% dei richiedenti, in maggioranza ebrei, di presentare i requisiti necessari ad ottenere il visto.

Palestinesi

Assai articolata e complessa è la realtà dei Palestinesi. Ci troviamo di fronte ad una "nazione di rifugiati" fatta oggetto di pesanti discriminazioni e violenze, come gli ultimi incidenti hanno dimostrato.

Luogo principale dove si sono verificati i disordini è stata la striscia di Gaza, un'area di 6 miglia per 28, dove vivono più di 634 mila palestinesi, costretti per la maggior parte a risiedere in squallidi campi di raccolta, e dei quali circa 450 mila sono riconosciuti come rifugiati. Si tratta di uno dei luoghi più popolosi del mondo con una densità di 4.500 persone ogni miglio quadrato. L'UNRWA ha calcolato che nel corso dei disordini del 1987 circa 600 rifugiati sono stati arrestati e detenuti nelle carceri israeliane, e che le punizioni collettive volute dalle autorità contro la popolazione palestinese nei campi, per cercare di placare i disordini, hanno avuto la forma di vere e proprie deportazioni. I palestinesi vengono inoltre discriminati allorché chiedono di potersi riunire alle proprie famiglie spostandosi all'interno dei territori occupati. Gli organismi internazionali hanno calcolato che molte delle 5 mila richieste di riunificazione, presentate da rifugiati palestinesi, sono state rigettate dalle autorità israeliane, a dimostrazione della contraddittorietà della politica israeliana, che mentre richiede per gli ebrei russi la possibilità di ricongiungersi ai familiari che vivono in Israele, non riconosce lo stesso diritto ai palestinesi.

Data la complessità del problema i palestinesi godono di uno speciale status, in quanto il mandato dell'UNRWA vede come unica soluzione alla loro situazione il riconoscimento dello Stato palestinese o un congruo risarcimento per le perdite subite in seguito alla fuga. Infatti i cittadini palestinesi che hanno trovato rifugio in Giordania, ottenendo di godere degli stessi diritti dei giordani, qualora assumessero la cittadinanza del paese che li ospita non perderebbero per questo la qualifica di rifugiati.

Canada

Negli anni '80 il Canada ha rappresentato per i profughi del Sud-Est Asiatico una delle mete preferite del loro peregrinare, sia per le possibilità offerte dalla sua economia, sia per la politica del governo canadese nei confronti della questione dei rifugiati.

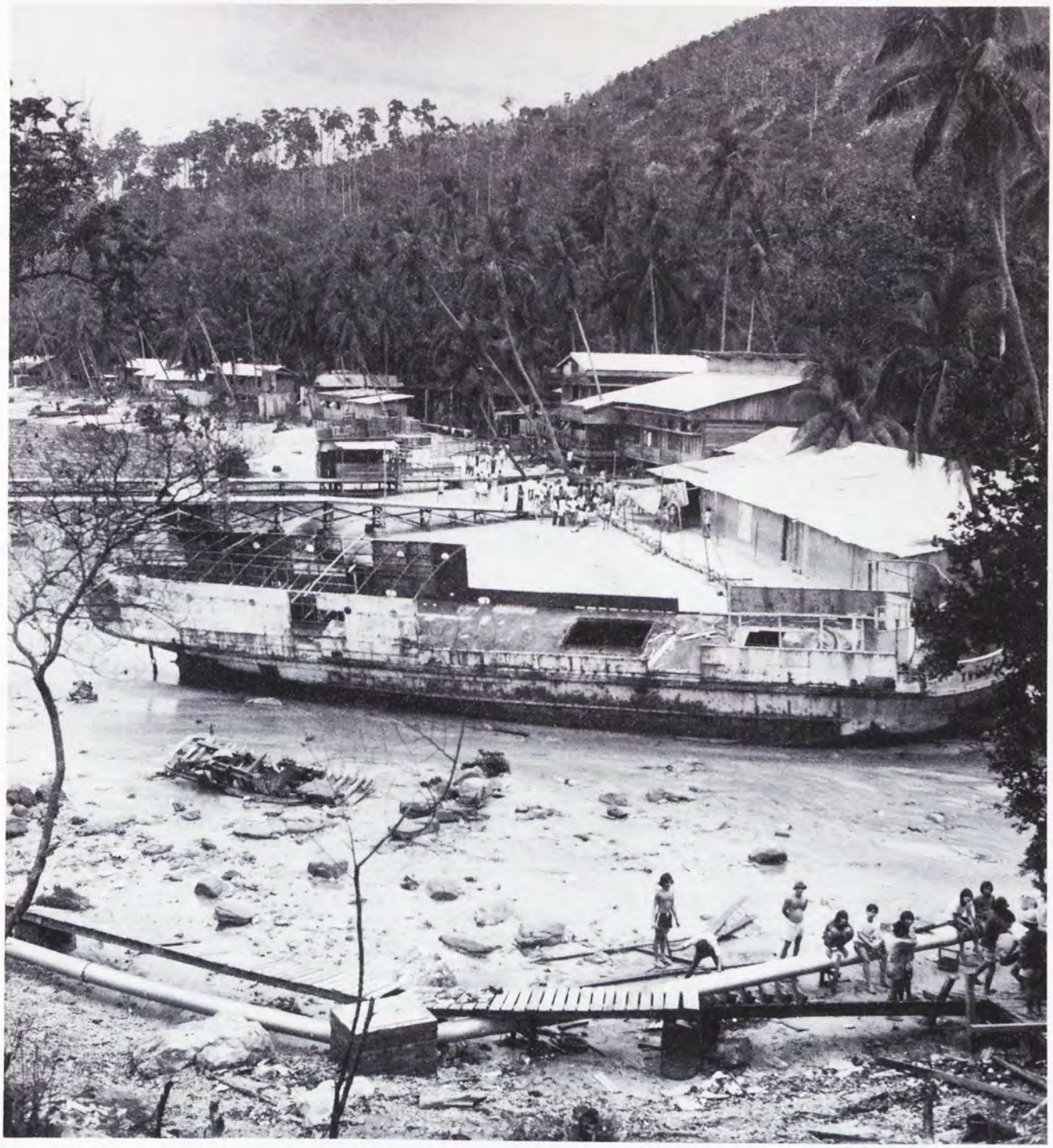
La legislazione canadese prevede tre distinte categorie. La prima corrisponde alla definizione di rifugiato data dall'ONU. La seconda comprende coloro i quali, pur trovandosi in una condizione simile a quella del rifugiato, non godono però del riconoscimento ufficiale; in questa categoria rientrano le persone che spontaneamente si sono "auto-esiliate", i prigionieri politici ancora residenti nel loro paese e gli emigranti provenienti dal Vietnam, Laos e Cambogia. Infine la terza categoria è rivolta a destinatari di programmi speciali. Dal 1979 il Canada ha accolto 151 mila rifugiati compresi nella seconda categoria, di cui 108 mila provenienti dai paesi del Sud-Est Asiatico, 36 mila "auto-esiliati", in gran parte provenienti dall'est europeo, e 5 mila prigionieri politici per lo più dei paesi dell'America Latina. Nel solo 1987 il paese ha accolto 17 mila nuovi richiedenti asilo, ma negli ultimi mesi il governo canadese ha elaborato una serie di procedure intese a limitarne l'entrata. Sull'onda delle proteste della pubblica opinione, ed in seguito alla presentazione, nelle ultime sei settimane del 1987, di oltre 6 mila domande da parte di latino-americani, espulsi dagli Stati Uniti (una nuova legge americana limita la concessione di visti a chi proviene dai paesi dell'America Latina), il governo canadese ha varato alcune norme restrittive riguardanti i rifugiati provenienti da 18 paesi sconvolti dalla guerra civile, a cui il Canada non accorderà, come in passato, un visto per un anno e il diritto al lavoro in attesa che venga analizzata la richiesta di asilo. Le autorità sperano così di risolvere le 44 mila domande di asilo ancora pendenti, di cui 30 mila presentate nel corso del 1987.

Stati Uniti d'America

Le statistiche ufficiali sostengono che circa 2,5 milioni di stranieri entrati illegalmente negli Stati Uniti hanno fatto richiesta per beneficiare dell'Immigration Reform and Control Act del 1986 e regolarizzare la loro posizione. L'amministrazione aveva stimato in 4 milioni di persone gli interessati alla sanatoria, ed in 6 milioni gli stranieri presenti illegalmente nel paese. Naturalmente non tutti avrebbero potuto avvalersi della sanatoria, in quanto condizione necessaria per ottenerla era poter dimostrare di risiedere negli Stati Uniti da prima del 1 gennaio 1982.

Dall'analisi delle richieste di legalizzazione, le autorità hanno ricostruito l'identikit dei richiedenti. La loro età media è di 30 anni e circa l'80% di costoro hanno un'età compresa tra i 15 e i 44 anni; il 55% dei richiedenti sono uomini. L'82% di essi proviene dall'area centro-americana ed in particolare dal Messico (71% delle domande) da dove gli emigranti passano la frontiera degli Stati Uniti approfittando della notte o di sotterfugi assai pericolosi. Si tratta di un'area geografica particolarmente depressa e povera, politicamente instabile, sulla quale gli Stati Uniti conducono una politica contraddittoria. Si calcola che i nuclei più consistenti di illegali siano: quello salvadoregno, con un milione di immigrati di cui circa 600 mila senza documenti e di questi solo il 10-15% nella condizione di ottenere la legalizzazione; quello nicaraguense composto da 150-200 mila immigrati che cresce con un ritmo di 250 nuovi arrivi la settimana; quello guatemalteco composto da circa 150 mila unità.

In aprile il Presidente del Salvador, Napoleon Duarte, ha chiesto al governo americano di non espellere i salvadoregni entrati illegalmente negli Stati Uniti, in quanto essi inviano come rimesse 350-450 milioni di dollari l'anno, che rappresentano un notevole contributo alla disastrata economia salvadoregna. La risposta del governo americano è stata naturalmente negativa e



Malaysia: Boat People. Rifugiati indocinesi. Foto UNHCR 10287.

l'espulsione dei salvadoregni è proseguita al ritmo di 450 unità al mese. Nel frattempo al Congresso è in discussione la legge Moakley-De Concini che propone di sospendere per due anni l'espulsione di salvadoregni e nicaraguensi, adducendo come motivazione che la situazione interna dei due paesi fa temere che essi, una volta rimpatriati, possano essere perseguitati. In precedenza lo stesso Congresso aveva votato una serie di leggi sulla questione dei rifugiati che prevedevano, fra l'altro, l'elevazione del tetto di richieste di asilo accettabili per l'88 a 72.500 unità, rispetto alle 70 mila del 1987, e lo stanziamento di 346,4 milioni di dollari al Dipartimento di Stato per i rifugiati e l'assistenza all'emigrazione d'oltreoceano a 346,9 milioni di dollari da spendere nell'assistenza all'interno del paese.

a cura di **A. Meucci**

CONTRO OGNI RAZZISMO

Mentre nel mondo sopravvivono regimi, come quello sudafricano, che fondano sul razzismo la loro esistenza, assistiamo al ripresentarsi nel cuore dell'Europa di inquietanti fenomeni che sembrano mettere in discussione i livelli di civiltà e di tolleranza umana e politica sui quali dovrebbe basarsi la vita stessa di ogni Stato democratico.

Tali fenomeni, che si sostanziano in diverse forme di razzismo, di discriminazione e di violenza (contro l'immigrazione dal Sud del Mondo, contro i poveri, i deboli, gli emarginati, contro i «diversi» per cultura, religione, sesso o ideologia) debbono essere contrastati con decisione ad ogni livello, pena il rischio di un imbarbarimento profondo della convivenza tra gli uomini.

Il movimento pacifista, che ha fondato la sua iniziativa sull'idea del riconoscimento delle «diversità» come valore e come ricchezza, chiama oggi tutti i democratici a sviluppare in ogni sede un'azione forte, sul piano politico e culturale, contro ogni razzismo.

In questo quadro proponiamo:

a) che l'Italia eserciti una concreta iniziativa di solidarietà con il popolo nero del Sud Africa, vittima emblematica del piu feroce sfruttamento rappresentato dalla politica dell'apartheid, anche attraverso il boicottaggio economico nei confronti del regime sudafricano;

b) l'approvazione di una legge che consenta agli immigrati in Italia di esercitare il diritto di voto per le elezioni amministrative, come già avviene in altri paesi europei. Un simile atto costituirebbe il riconoscimento concreto della realtà degli immigrati in Italia e contribuirebbe ad impedire lo sfruttamento e le discriminazioni ai quali, in particolare nelle grandi città, sono spesso sottoposte queste minoranze.

Associazione per la pace, Acli, Arci