



Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 3/2018

1. IL DIBATTITO SULLA PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI DELLE PERSONE SFOLLATE NEI LAVORI DELLA 38^a SESSIONE ORDINARIA DEL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI

La celebrazione del 70° anniversario dell'adozione della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo nel sistema delle Nazioni Unite è stata considerata una importante occasione dalla quale prescindere per la programmazione delle attività ordinarie e straordinarie nel quadro della *Human Rights Machinery* ginevrina. In particolare, il Consiglio dei Diritti Umani ha previsto di ospitare una serie di eventi, nella duplice configurazione delle sessioni di alto livello o dei *panels* di esperti, allo scopo di trattare numerosi aspetti di portata materiale che hanno agevolato nei decenni passati l'attualizzazione della Dichiarazione, reiterandone la portata giuridica quale diritto internazionale tanto consuetudinario quanto cogente.

Nel 2018 si celebra altresì il 20° anniversario dell'adozione dei Principi Guida delle Nazioni Unite sullo sfollamento interno (*Guiding Principles on Internal Displacement* – Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2), richiesti dall'allora Commissione per i Diritti Umani, compilati dal Rappresentante Speciale del Segretario generale sul tema, Francis M. Deng, coadiuvato da un gruppo di lavoro composto da rilevanti esperti internazionali guidato da Walter Kälin, e presentati all'attenzione dell'Assemblea generale nel 1998. Si tratta di un apprezzabile strumento atto a regolamentare un aspetto del più ampio fenomeno migratorio allo scopo di assicurare un'adeguata protezione dei diritti delle persone sfollate all'interno del territorio dello Stato di nazionalità (IDPs, *internally displaced persons*), che è stato recepito da un alto numero di Stati membri per la compilazione di misure domestiche di natura sia legislativa che programmatica volte a promuovere una attenta e complessa gestione delle tematiche correlate alla protezione e promozione dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario, dei processi di sviluppo e di mantenimento e ricostruzione della pace in stretto raccordo con la dimensione propria dello sfollamento.

Se è vero che la tematica migratoria è stata introdotta – sotto il profilo tematico e procedurale – in tempi più recenti nell'apparato normativo convenzionale e non delle Nazioni Unite a Ginevra, essa tuttavia ha da sempre assunto una connotazione che rinvia alla nozione più ampia del fenomeno migratorio. In questa prospettiva sovente è stato tralasciato il sub-fenomeno che talora influisce in modo preponderante ed in via iniziale sulla mobilità umana globale: lo spostamento forzato di individui o di gruppi all'interno dei confini territoriali dello Stato di nazionalità, il c.d. *displacement*.

Invero la migrazione può essere determinata dall'adozione di misure o azioni di natura coercitiva: il fattore causale primario, in genere, è una situazione di instabilità e di conflitto o anche un disastro naturale. Per disciplinare la condizione propria dell'individuo o del gruppo di individui che si trova in simili condizioni, si è proceduto per la elaborazione di un'apposita categoria soggettiva. Lo *status* dello sfollato (*displaced person*), declinato nella sua dimensione collettiva (*uprooted people*), attesta una condizione di abbandono dello Stato di nazionalità per il timore o il reale pericolo di alterazione/compressione della sicurezza personale. Conseguenzialmente la mobilità propria dello sfollato può declinarsi, sul piano geografico, in termini di spostamento all'interno dello Stato di nazionalità (*internally displaced person*) in modo forzato ovvero abbandonando la propria residenza abituale per sfuggire alla violenza diffusa tipica delle situazioni incontrollate (*forced internal displacement*), o collocandosi sul territorio di uno Stato altro da quello di nazionalità (*externally displaced person*) in quanto vittima di persecuzioni e violenze mirate, sempre a titolo tanto individuale quanto collettivo.

Attualmente, il fenomeno dello sfollamento interno riguarda 40 milioni di persone, costrette a spostarsi per motivazioni legate a situazioni di conflitto, e 25 milioni di persone sfollate per le conseguenze prodotte da un disastro naturale. Un alto numero di sfollati è rappresentato da donne e da persone minori di età, in condizioni di povertà marcata ed in mobilità per un periodo temporale mediamente stimato in 17 anni.

In considerazione della rilevanza del tema, già nel 2017 il Consiglio dei Diritti Umani, attraverso la Decisione [35/101](#) del 22 giugno aveva programmato la convocazione di un'apposita discussione da tenersi nell'ambito dei lavori della sua 38^a sessione ("Panel discussion on the human rights of internally displaced persons in commemoration of the twentieth anniversary of the Guiding Principles on Internal Displacement") per celebrare il 20° anniversario dell'adozione dei summenzionati Principi Guida e per valutare i risultati inerenti l'attuazione degli stessi, le esperienze e buone pratiche eseguite, ma anche per verificare quali altre misure ed interventi saranno necessari in futuro e quali raccomandazioni il sistema delle Nazioni Unite dovrà formulare ed indirizzare all'attenzione degli Stati membri ed a tutti gli attori internazionali e regionali, istituzionali e non governativi affinché la protezione e promozione dei diritti umani delle persone sfollate sia appropriatamente garantita.

1. I Principi Guida delle Nazioni Unite sul fenomeno dello sfollamento interno: alcune osservazioni preliminari sulla struttura e sul contenuto

Il processo mirato alla compilazione ed adozione dei Principi Guida delle Nazioni Unite sullo sfollamento interno, come già ricordato *supra*, ha avvio su richiesta dalla Commissione per i Diritti Umani nel 1993 ed allora venne indirizzato all'attenzione del Rappresentante Speciale del Segretario generale sulle persone sfollate all'interno dello Stato di nazionalità.

I risultati iniziali prodotti dall'organo monocratico in parola sono costituiti da un primo studio comprensivo dei principali riferimenti al tema contenuti negli standard internazionali del sistema onusiano (Doc. [E/CN.4/1993/35](#)), successivamente completato da un doppio studio più articolato ed approfondito pubblicato tra il 1996 ed il 1998 (Doc. [E/CN.4/1996/52/Add.2](#), Doc. [E/CN.4/1998/53/Add.1](#)). I contenuti di tali documenti hanno permesso al Rappresentante Speciale di evidenziare come, a fronte di alcune importanti fonti giuridiche, la materia necessitasse di un ulteriore passaggio di codificazione

ad impatto non vincolante, recepito invero dapprima come fondamentale passaggio strutturale poi come standard dalla stessa Commissione per i Diritti Umani (vedi rispettivamente: Risoluzione [50/195](#) del 22 dicembre 1995, Risoluzione [1996/52](#) del 19 aprile 1996, Risoluzione [1997/39](#) dell'11 aprile 1997, ed infine il paragrafo operativo 6 della Risoluzione [2004/55](#) del 20 aprile 2004).

In linea con le discipline del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, i Principi Guida rappresentano un rilevante strumento per la migliore protezione e promozione dei diritti delle persone sfollate all'interno dello Stato di nazionalità durante l'intero percorso di mobilità, per contrastare in via preventiva ogni forma di intervento forzato e per facilitare l'accesso ad ogni forma di assistenza temporanea o altrimenti funzionale sia al ritorno nel luogo d'origine sia all'identificazione di soluzioni di collocazione alternativa e di integrazione nella comunità di accoglienza.

I trenta Principi Guida muovono dalla definizione del fenomeno in parola e del status del soggetto interessato come segue: *«internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border»*.

In una prima sezione del documento, si introducono i Principi di portata generale (Principi 1-4): essi richiamano innanzitutto la non discriminazione e dunque l'esercizio ed il godimento dei medesimi diritti di cui sono titolari gli individui che risiedono nel Paese d'origine e che non sono sottoposti ad alcuna forma di mobilità forzata, con particolare attenzione per le categorie vulnerabili (donne, minori, persone con disabilità, persone anziane); la tutela dei diritti è possibile in considerazione della garanzia di osservanza dei Principi da parte di tutti i soggetti interessati a titolo sia attivo che passivo, indipendentemente dal proprio status, distinguendosi per le autorità nazionali *«the primary duty and responsibility to provide protection and humanitarian assistance to internally displaced persons within their jurisdiction»* e per le persone sfollate *“the right to request and to receive protection and humanitarian assistance from these authorities [...]»* (Principio 3).

I Principi devono poter essere applicati in una dimensione preventiva ovvero allo scopo di proteggere le persone da eventuali fenomeni di sfollamento interno (Principi 5-9): in questa accezione, gli standard introdotti rinviano al diritto internazionale dei diritti umani e al diritto internazionale umanitario al fine di escludere ogni misura forzata propria, ad esempio, delle politiche di apartheid o pulizia etnica fondate sulla componente razziale, etnica o religiosa della popolazione, oppure correlata alle condizioni di conflitto in cui verte il Paese nel quale le persone sono a rischio di sfollamento, o ancora in circostanze in cui il processo di sviluppo le metta a rischio di mobilità, in situazioni dipese da un disastro naturale non adeguatamente prevenuto e gestito, o infine qualora lo sfollamento assuma la connotazione tipica di una misura collettiva repressiva. La soluzione di mobilità deve essere considerata quale unica opzione percorribile, se già altre possibilità siano state esperite senza risultati positivi, e comunque il suo impatto sulla popolazione deve essere massimizzato in termini di allocazione ed accesso ai servizi essenziali come anche di informazione e di partecipazione nella individuazione delle caratteristiche tipiche della mobilità interna, della ricollocazione e dell'indennizzo in favore delle persone sfollate.

L'applicazione dei Principi durante il processo di sfollamento interno (Principi 10-23) risponde ad ulteriori caratteristiche materiali che poggiano sulla disciplina del diritto internazionale dei diritti umani: essi infatti richiamano i diritti inerenti la persona umana,

quali il diritto alla vita e il divieto di essere sottoposti ad atti di natura violenta, diretta e volontaria, la salvaguardia della dignità e dell'integrità fisica, mentale e morale come anche della libertà e della sicurezza personale da ogni forma di costrizione; il divieto di reclutamento e di partecipazione alle attività di natura conflittuale; i diritti correlati alla mobilità regolamentata e correttamente gestita, che possono tradursi nel fenomeno di sfollamento al di fuori dei confini territoriali e che pertanto si correlano all'abbandono del Paese di nazionalità e alla richiesta di asilo presso altro Stato, completata dalla garanzia di non ritorno o di ricollocazione in altro Paese per evitare che la vita e la libertà della persona sfollata possa essere messa a rischio. Gli sfollati, inoltre, devono esercitare il diritto ad essere informati riguardo il loro spostamento per conoscere la propria collocazione e quella dei familiari, anche quando questi ultimi siano scomparsi perché sottoposti a mobilità su rotte diverse; è evidente che lo sfollamento debba prevedere una soluzione che tenga conto della composizione del nucleo familiare: qualora ciò non sia possibile, è necessario assicurare in modo tempestivo ogni forma di riunificazione dei familiari. Le peculiari condizioni di alcuni sfollati, in quanto contraddistinte da elevata vulnerabilità, devono essere attentamente valutate in relazione al più ampio e generale esercizio dei diritti economici, sociali e culturali (vedi il diritto alla salute, Principio 19; diritto all'istruzione, Principio 23; diritto di proprietà, Principio 21) e dei diritti civili e politici (Principio 22), focalizzandosi in particolare l'attenzione sulla condizione identitaria per assicurare la piena eguaglianza degli sfollati di fronte alla legge rispetto alla popolazione (Principio 20).

La situazione di emergenza tipica dello sfollamento implica anche un rimando alla disciplina del diritto internazionale umanitario (Principi 24-27): in questa accezione sono reiterati i principi di umanità, imparzialità e non discriminazione, completati dalla garanzia di assistenza in ogni circostanza da parte degli attori nazionali ed internazionali, escludendosi le condizioni di eventuale sospensione attuativa della disciplina in questione dipese da ragioni politiche o militari – imperative e non.

In ultimo, le procedure finalizzate al ritorno degli sfollati nel Paese di nazionalità o, in alternativa, alla collocazione ed all'integrazione della comunità di ricezione (Principi 28-30) devono essere stabilite e gestite dalle competenti autorità nazionali, garantendo la partecipazione delle persone interessate alle decisioni che li riguardano direttamente.

2. Considerazioni sull'attuazione dei Principi Guida delle Nazioni Unite sul fenomeno dello sfollamento interno a venti anni dall'adozione

Come già si ricordava *supra*, la programmazione delle attività del sistema onusiano in relazione alla celebrazione del 20° anniversario dell'adozione dei Principi Guida in esame ha implicato una riflessione generale sul tema, così come richiesto dall'Assemblea generale nella Risoluzione del 14 novembre dedicata alla protezione ed all'assistenza alle persone sfollate all'interno del proprio Stato di nazionalità (Doc. [A/C.3/72/L.46/Rev.1 2](#)).

In una rinnovata prospettiva multi-disciplinare e multi-attoriale, gli attori nazionali, regionali ed internazionali, le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani e le organizzazioni non governative sono stati chiamati a fornire il proprio contributo al dibattito in funzione della compilazione di uno strumento programmatico teso a rinnovare l'impegno collettivo per la prevenzione, la gestione, la definizione di soluzioni ottimali del fenomeno dello sfollamento interno come anche per la promozione e la protezione dei diritti delle persone sfollate.

La presentazione del Piano d’Azione 2018-2020 per il miglioramento della prevenzione, della protezione e delle soluzioni per le persone sfollate all’interno del proprio Paese è stata oggetto di discussione nel corso del *Panel* organizzato nei lavori della 38^a sessione del Consiglio dei Diritti Umani il 26 giugno 2018 ([20th Anniversary of the Guiding Principles on Internal Displacement: Plan of Action for Advancing Prevention, Protection and Solutions for Internally Displaced People 2018-2020](#)), moderato dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani delle persone sfollate e focalizzato sui sub-temi del fenomeno in ordine alla sua analisi statistica, al contrasto della marginalizzazione sociale, economica e politica delle persone sfollate, alla loro partecipazione attiva ai processi di sviluppo ed alle buone pratiche riscontrate nel continente africano.

Innanzitutto, è opportuno evidenziare due elementi di rilievo, emersi nel dibattito, i quali consentono di leggere il Piano d’Azione oggi e di attuarlo nel prossimo triennio in modo coerente ed efficace.

Si vuol fare riferimento *in primis* alla limitata capacità strutturale ed operativa dei singoli Stati nella gestione del fenomeno dello sfollamento interno, che si traduce nella configurazione di un quadro cooperativo più ampio e complesso per un dialogo strategico, per la definizione di azioni congiunte emergenziali ed ordinarie e per l’utilizzo di adeguate risorse in una dimensione non più soltanto nazionale, ma anche regionale e globale. In questa prospettiva nel Piano d’Azione sono formulate alcune proposte pratiche quali, ad esempio, la diffusione e la conoscenza dei Principi Guida e l’incentivazione di un dibattito generale sui risultati e sulle sfide attuative degli stessi, o anche una formazione mirata dei Principi che agevoli l’impegno multi-livello in funzione della loro attuazione, nella visione fornita anche dal Piano d’Azione.

Al contempo, rispetto al contenuto dei Principi Guida ed all’inserimento in essi di importanti passaggi materiali appartenenti alle discipline del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, gli Stati non hanno saputo garantirne un’attenta e completa attuazione: ciò ne ha implicato una lettura estensiva allo scopo di formulare nel Piano d’Azione quattro temi prioritari che aggiornano gli standard già adottati e che richiedono un potenziamento delle attività da parte di tutti gli attori interessati.

Il primo tema concerne il livello di informazione, di consultazione e di partecipazione delle persone sfollate – in particolare le categorie vulnerabili - ai processi decisionali riguardanti la gestione del fenomeno di sfollamento interno. A questo scopo, il dialogo e le opportunità di condivisione delle esperienze risultano indispensabili, anche in funzione di una appropriata conoscenza dimensionale dello sfollamento. Un secondo argomento è rappresentato dalla limitata attenzione rivolta al fenomeno nelle politiche e nella produzione legislativa domestica, che si è spesso tradotta in misure strategiche di natura emergenziale e nella mancata allocazione di idonee risorse finanziarie per la migliore gestione dello stesso, ivi inclusa la creazione di appositi meccanismi nazionali di monitoraggio e valutazione circa l’attuazione dei Principi Guida. Si rivela dunque necessario promuovere iniziative di coinvolgimento delle persone sfollate al fine di incidere con maggior forza sulle attività di programmazione e di produzione legislativa in loro favore, come anche di creare apparati operativi mirati per assistere tecnicamente le autorità competenti nella attuazione degli impegni assunti sul tema. Un terzo aspetto introdotto nel Piano d’Azione riguarda la qualità dei dati e delle metodologie analitiche per uno studio soddisfacente del fenomeno dello sfollamento interno: si tratta di una precondizione

essenziale per approntare ed attuare le misure programmatiche e legislative sopra richiamate, comparando le statistiche inerenti la popolazione rispetto alla componente delle persone sfollate in ordine a età, sesso, localizzazione, condizioni economiche e sociali. Un ultimo tema incluso nel Piano d'Azione focalizza l'attenzione sulla condizione di sfollamento protratto nel tempo e dunque sull'opportunità che l'impegno degli attori interessati sia finalizzato a contrastare, mediante adeguati processi inclusivi, condizioni di progressivo impoverimento, marginalizzazione, ineguaglianza e vulnerabilità delle persone sfollate all'interno del Paese di nazionalità.

Per rendere attuabili gli impegni multi-attoriali previsti nel Piano d'Azione, nel documento è stata predisposta la creazione di una figura di coordinamento competente per la ricezione di ogni utile informazione inerente l'attuazione dei Principi Guida, e di un Comitato redattore presieduto in via iniziale dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e dall'Ufficio per il Coordinamento dell'Assistenza Umanitaria e composto da attori nazionali ed internazionali, istituzionali e non. In questo ambito, si inserisce anche il Relatore Speciale delle Nazioni Unite competente sul tema, che sarà richiamato a breve, il quale ha assunto l'incarico di coordinare un apposito Gruppo di Lavoro per assicurare la massima diffusione del Piano d'Azione, in supporto ed in coordinamento con i due organismi appena menzionati.

Il Piano d'Azione, lanciato nell'aprile 2018 in versione preliminare, è stato sottoposto a revisione da parte del Comitato redattore per la sua adozione in maggio ed è in fase esecutiva sino al 2020, quando sarà convocata un'apposita Conferenza di alto livello per la valutazione dei risultati attuativi dello stesso.

3. Un'analisi della situazione odierna del fenomeno nella ricostruzione della Procedura Speciale del Consiglio dei Diritti Umani: i contenuti del rapporto annuale del Relatore Speciale sui diritti umani delle persone sfollate

Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani delle persone sfollate è stato istituito soltanto nel 2010, subentrando quale Procedura Speciale nel quadro della *Human Rights Machinery* all'organismo monocratico creato nel 1992, su richiesta dell'allora Commissione per i Diritti Umani, da parte del Segretario generale in quanto suo Rappresentante sul tema nel sistema onusiano.

Ai sensi della Risoluzione del Consiglio dei Diritti Umani [32/11](#) del 18 luglio 2016, il Relatore Speciale è competente per la trattazione dell'argomento in una visione omnicomprensiva e trasversale nonché multi-livello, in considerazione della rilevanza del fenomeno nel quadro delle Nazioni Unite nonché nei molteplici contesti regionali intergovernativi che operano per la promozione e per la protezione dei diritti umani. In particolare spetta al Relatore Speciale incentivare il dibattito globale sul tema, dialogando con i numerosi interlocutori (autorità governative, organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative, attori non statali) per rafforzare la tutela dei diritti umani delle persone sfollate all'interno dello Stato di nazionalità attraverso la diffusione e la conoscenza dei Principi Guida e per la loro migliore applicazione in termini di compilazione di misure legislative e programmatiche nazionali. Il Relatore Speciale, mediante l'organizzazione di visite in loco e, in tali occasioni, l'incontro ed il dialogo con ogni attore partecipante, monitora le condizioni delle persone sfollate e la violazione dei loro diritti in relazione al contenuto materiale dei Principi Guida.

Nella compilazione del suo ultimo Rapporto (Doc. [A/HRC/38/39](#)), pubblicato l'11 aprile 2018, il Relatore Speciale dà seguito al contestuale percorso mirato all'adozione del Piano d'Azione in funzione dell'attuazione dei Principi Guida delle Nazioni Unite sul fenomeno dello sfollamento interno a distanza di venti anni dall'adozione.

Aggiornando i dati quantitativi al 2016 (6.9 milioni di nuovi sfollati per conflitti, 24.2 milioni di nuovi sfollati per disastri naturali), che tuttavia non tengono nella dovuta considerazione la componente sommersa, la Procedura Speciale evidenzia come l'attenzione della Comunità internazionale nel suo complesso sia scarsa e non si comprendano in modo adeguato i fattori causali che determinano la mobilità interna forzata in un alto numero di Stati membri delle Nazioni Unite. Ciò, a suo avviso, dipende in parte dalla limitata conoscenza dei Principi Guida i quali, pur assumendo una connotazione giuridica *soft*, includono molteplici fattispecie giuridiche disciplinate dal diritto internazionale dei diritti umani e dal diritto internazionale umanitario, dunque aventi una portata vincolante. E' evidente, come afferma il Relatore Speciale, che «*[T]he nexus between internal displacement and cross-border movement is clear. Those who cross international borders as asylum seekers, frequently begin their perilous journeys as internally displaced persons, often fleeing conflict or violence. Too often they fail to find the protection, security, assistance, livelihoods or durable solutions in their countries of origin that would enable them to remain*». In altre parole, anche se il fenomeno assume inizialmente una connotazione interna, in realtà si tramuta in un tema globale che necessita di un rinnovato approccio a carico soprattutto degli Stati dai quali la mobilità forzata nasce e che devono provvedere in modo efficace sia per assicurare il rispetto dei diritti umani delle persone sfollate sia per fornire assistenza tecnica, politica ed operativa agli Stati che le riceveranno.

Nel suo Rapporto, il Relatore Speciale analizza le possibili correzioni da adottare nei riguardi delle differenti categorie di interlocutori e formula raccomandazioni mirate a riguardo, partendo da una considerazione comune a molteplici contesti nei quali le persone sfollate si trovano: «*The Guiding Principles provide the basis for a human rights-based approach to internal displacement. That is essential to shifting the discourse from one of national sovereignty and internal policy to one of international human rights law obligations, for which States can and should be held accountable*». Ciò è vero soprattutto quando il fenomeno viene esaminato oltre la dimensione quantitativa, ovvero in relazione alla situazione di ogni persona sfollata, ancor più se donna, minore, con disabilità o in età avanzata. In tali condizioni, come rileva il Relatore Speciale, «*Each person displaced has lost access not only to the home that offered shelter from the elements, but also security, dignity, cherished possessions, livelihoods, memories and a sense of belonging and community*» e ciò dipende in via principale dall'assenza totale o parziale di misure di assistenza che la persona sfollata ha diritto di ricevere.

Gli attori ai quali si rimette l'obbligo di proteggere e promuovere i diritti umani delle persone sfollate all'interno dello Stato di nazionalità in linea con i Principi Guida sono, come già rilevato, molteplici.

In diversa sequenza nel Rapporto sono menzionati: il sistema onusiano nel suo complesso e la Comunità internazionale, gli apparati intergovernativi regionali, le competenti autorità nazionali.

Per quanto concerne i primi due, è semplice coniugare le condizioni che attengono le persone sfollate ai messaggi che l'Organizzazione ha lanciato recentemente per la definizione della nuova visione dell'assistenza cooperativa allo sviluppo propria dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile: «*leave no one behind*» e «*reach the furthest behind first*». Essi sono ancor più validi nella prospettiva di breve, medio e lungo termine, che rimanda alle

competenze dei principali organismi delle Nazioni Unite in funzione dell'emergenza umanitaria come anche del supporto per il conseguimento di soluzioni complesse e sostenibili adottando un approccio individuale o di gruppo, se possibile, così come prospettato nei Principi Guida. D'altro canto la Comunità internazionale nel suo insieme è chiamata a cooperare in modo solidale, incentivando lo scambio interstatale di conoscenze ed esperienze ed i processi di informazione e formazione sui Principi Guida di cui possono essere destinatari sia gli operatori istituzionali sia i rappresentanti della società civile. A questo fine, il Relatore Speciale conferma il suo sostegno, nell'ambito del suo mandato, a che la *Human Rights Machinery* onusiana riservi sempre più attenzione al fenomeno ed alla piena attuazione dei Principi Guida, reputando quanto mai opportuna la proposta di indizione di una Giornata mondiale dedicata alla protezione delle persone sfollate.

Sul piano regionale, l'importanza materiale dei Principi Guida è stata progressivamente tradotta o in un potenziamento attuativo degli strumenti normativi previgenti o nella compilazione ed adozione di nuove misure di portata vincolante o meno, tenendo nella dovuta considerazione le caratteristiche tipiche di ogni area regionale interessata dal fenomeno. Nel Rapporto il Relatore Speciale menziona espressamente la [Convenzione di Kampala](#) per la protezione e l'assistenza delle persone sfollate in Africa, adottata ed aperta alla firma nel 2009 ed entrata in vigore il 6 dicembre 2012 nel contesto intergovernativo dell'Unione Africana, o anche la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa [CM/Rec\(2006\)6](#) del 5 aprile 2006 che si articola in tredici raccomandazioni mirate sul tema. Nel quadro del sistema latino-americano, si citano l'azione della Corte Inter-americana sulla base dell'art. 22 della relativa [Convenzione](#), che sancisce la libertà di movimento e di residenza anche in riferimento allo sfollamento forzato, e l'ampliamento, da parte della Commissione Inter-americana, del mandato del Relatore sui lavoratori migranti ed i membri delle rispettive famiglie fino a ricomprendervi in linea più generale la protezione dei diritti dei migranti e, in specie, delle persone sfollate.

In ultimo, a livello nazionale, il Relatore Speciale sottolinea alcuni aspetti che sono stati già menzionati in quanto introdotti nel Piano d'Azione 2018-2020 per il miglioramento della prevenzione, della protezione e delle soluzioni per le persone sfollate all'interno del proprio Paese.

L'importanza di tradurre i Principi Guida – e con essi i diritti delle persone sfollate sanciti nelle discipline del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario - in appropriate misure legislative e programmatiche sul piano domestico è un impegno prioritario per tutti gli Stati. Nel Rapporto si asserisce che più di 75 Paesi hanno già operato in tal senso, tuttavia è fondamentale incrementare questo dato non soltanto dal punto di vista quantitativo, ma anche e soprattutto in relazione alla qualità delle misure per una efficace protezione dei diritti delle persone sfollate in considerazione di ciascuna situazione-paese. Ciò implica l'adozione di un approccio dettagliato, ad impatto strutturale, legislativo ed operativo concreto, sorretto da un forte impegno politico per l'attuazione dei Principi Guida. Il Relatore Speciale menziona alcuni strumenti guida utili a questo fine per assistere le autorità nazionali in tale esercizio: il manuale pubblicato nel 2008 nell'ambito di un progetto condotto dalla *Brookings-Bern* ([Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers](#)), uno studio dell'*Internal Displacement Monitoring Centre* e dalla *Brookings-London School of Economics* ([National instruments on internal displacement: a guide to their development](#)), l'[Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons](#) adottato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ed in ultimo le [Linee guida dell'Inter-Agency Standing Committee](#) sulla protezione delle persone in conseguenza di disastri naturali

ed i [Principi base e le linee guida sulle espulsioni e sullo sfollamento dipesi da processi di sviluppo](#) del 2007.

Un secondo punto introdotto dal Relatore Speciale nel suo Rapporto in merito al dialogo con gli interlocutori nazionali ha ad oggetto l'impegno per una più attenta e circostanziata raccolta dei dati statistici sul fenomeno dello sfollamento interno. L'obiettivo ultimo è quello di conoscerne in modo completo anche gli aspetti qualitativi, per rispondere in modo appropriato alle esigenze immediate ed ordinarie delle persone sfollate. Nel sistema onusiano un'azione rilevante in tal senso è rappresentata dalla creazione nel 2016, nell'ambito della Commissione Statistica, di un Gruppo *ad hoc* di esperti sulle statistiche inerenti i rifugiati e gli sfollati interni con il mandato di fornire assistenza tecnica alle competenti autorità nazionali.

Il Relatore Speciale richiama poi l'attenzione sull'obbligo informativo e di sensibilizzazione a carico degli attori istituzionali nazionali in favore delle persone sfollate e della popolazione in generale sul tema e sui Principi Guida; in ultimo il contatto ed il confronto con le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani e la società civile è considerata una prerogativa imprescindibile per l'esercizio del mandato del Relatore Speciale in funzione del rafforzamento della protezione e della promozione dei diritti umani delle persone sfollate.

Le raccomandazioni contenute nella sezione finale del Rapporto, formulate dal Relatore Speciale ed indirizzate alle categorie di interlocutori sopra esaminate, possono essere richiamate per esprimere alcune osservazioni conclusive di questo contributo.

E' chiaro che il fenomeno dello sfollamento interno, oggi più che mai, assume dimensioni notevole e diversificate a livello globale, spesso superando i confini territoriali degli Stati direttamente interessati: come afferma la Procedura Speciale: «*No country is immune from internal displacement and all can be directly or indirectly affected by it, as evidenced by the number of affected countries in 2018*». Ciò implica una profonda conoscenza dei Principi Guida al fine di prevenire, gestire e ridurre lo sfollamento interno e di proteggere i diritti umani delle persone sfollate, ma anche per affrontare le molteplici sfide dettate dalle migrazioni globali: «*As the international community focuses much needed attention on refugees and migrants in the context of the global compacts, it is essential that it also significantly enhances the attention it pays to reducing internal displacement in line with the Guiding Principles, recognizing that preventing internal displacement, enhancing protection and achieving durable solutions for internally displaced persons can also help to meet some of the challenges linked to cross-border population movements*». Sebbene i Principi Guida siano giuridicamente riconosciuti quali standard operativi, il costante richiamo in essi alle fattispecie giuridiche introdotte nel diritto internazionale dei diritti umani e nel diritto internazionale umanitario consente di potenziare le responsabilità a carico degli Stati in funzione della tutela delle persone sfollate e, al contempo, «*for the benefit of the wider society and [...] of conflict resolution, social cohesion, stability and peacebuilding initiatives*», anche negli assetti intergovernativi di natura regionale ed internazionale.

In occasione del 20° anniversario dall'adozione, l'attualizzazione dei Principi Guida, oggi, richiede «*Political will, leadership and good governance at all levels [as] essential components in reducing internal displacement and implementing the Guiding Principles. Without such a commitment to action, the numbers of internally displaced persons will continue to rise inexorably in all regions and the internal displacement crisis will deepen and extend*».

CRISTIANA CARLETTI