

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2021

RECENSIONE A:

Francesca P. Albanese, Lex Takkenberg, *Palestinian Refugees in International Law (2nd Edition)*, Oxford University Press, 2020, pp. 608.

di Giuseppe Morgese

Nel panorama bibliografico relativo alla questione dei rifugiati palestinesi, un posto di sicuro rilievo è occupato dal volume in lingua inglese di Francesca P. Albanese e Lex Takkenberg, dal titolo *Palestinian Refugees in International Law*, giunto nel 2020 alla seconda edizione per i tipi della Oxford University Press. I due autori sono profondi conoscitori della materia in virtù del lavoro svolto per la United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA): la dott.ssa Albanese, infatti, ha svolto l'incarico di Legal Officer presso l'UNRWA, mentre il dott. Takkenberg ne è stato Chief of the Ethics Office.

La questione di cui si tratta, com'è noto, è pressoché unica nel panorama degli sfollamenti mondiali contemporanei. Ciò per motivi anzitutto temporali, in quanto trae origine dalle annessioni territoriali compiute dallo Stato d'Israele in due momenti (dopo la guerra arabo-israeliana del 1948-49 e dopo la guerra dei sei giorni del 1967); ma anche per il numero di individui coinvolti, essendo attualmente circa 5,5 milioni i soli rifugiati palestinesi registrati dall'UNRWA nella Striscia di Gaza, in Cisgiordania, in Giordania, Libano e Siria, senza contare quelli sparsi per il mondo; e, infine, per la perdurante incapacità di tutti gli attori in campo – non solo, com'è facile immaginare, delle autorità israeliane e palestinesi – di pervenire a soluzioni eque e durature.

Come dichiarato dagli stessi autori nell'Introduzione, le ragioni che hanno portato alla stesura di questa seconda edizione – la prima, a firma del solo dott. Takkenberg, risale al 1998 – risiedono negli sviluppi occorsi a partire dagli Accordi di Oslo del 1993-1995: la maggiore consapevolezza della condizione dei rifugiati palestinesi nell'opinione pubblica

mondiale; l'autorevole parere della Corte internazionale di giustizia del 2004 sulle conseguenze giuridiche dell'edificazione di un muro nel territorio palestinese occupato; lo *status* di Stato osservatore non-membro dell'ONU garantito dal 2012 alla Palestina (rappresentata dall'Autorità nazionale palestinese con sede a Ramallah); una più ampia conoscenza delle vulnerabilità dei rifugiati palestinesi da parte sia dell'Alto commissariato ONU per i rifugiati (UNHCR) sia dei giudici sovranazionali e nazionali.

L'ampiezza della questione dei rifugiati palestinesi, che rappresenta una delle più drammatiche conseguenze della più ampia e complessa questione israelo-palestinese, ben si riflette nel volume di Albanese e Takkenberg. Quest'ultimo, infatti, è strutturato in tre parti per un totale di otto capitoli che offrono una panoramica abbastanza completa della tematica, mettendo in evidenza – quale *fil rouge* dell'opera – l'importanza dell'approccio giuridico multilaterale per la ricerca di soluzioni durevoli che non possono essere lasciate allo snodarsi dei soli (mutevoli) rapporti politico-diplomatici.

La prima parte del volume, che si compone di tre capitoli, illustra le basi storiche e giuridiche della questione. Il *capitolo I*, di carattere storico, esamina in maniera approfondita gli snodi più significativi e le retrostanti motivazioni che hanno portato agli sfollamenti di massa e alle espropriazioni dei beni di larga parte della popolazione residente nella Palestina sotto mandato britannico dal 1920 al 1948; per poi passare ai decenni successivi alla guerra arabo-israeliana del 1948-49, in cui alcuni tentativi di soluzione sono stati negoziati sotto gli auspici dell'ONU; fino a giungere al periodo più recente, a partire dagli anni '90, caratterizzato dalla negoziazione diretta di soluzioni tra israeliani e palestinesi. In proposito, puntuale è la riflessione su come le iniziali soluzioni basate sul diritto internazionale siano state progressivamente messe da parte in favore di soluzioni più politiche. Il *capitolo II*, invece, entra più nello specifico degli aspetti giuridici, occupandosi del diritto internazionale dei rifugiati e della sua applicabilità ai rifugiati palestinesi. La trattazione prende avvio da una breve ricognizione della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato per poi esaminare gli accordi istituzionali tra UNRWA, UNCCP (United Nations Conciliation Commission for Palestine) e UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), la *working definition* di «rifugiati palestinesi» da parte dell'UNRWA e la conseguente politica di registrazione (suggerendo come essa, a detta degli autori, sia solo in apparente contrasto col diritto e la prassi convenzionali), nonché l'art. 1D della Convenzione di Ginevra che stabilisce l'esclusione del riconoscimento dello *status* di rifugiato ginevrino in ragione dell'esistenza di altri sistemi internazionali di protezione o assistenza dell'ONU (come, appunto, quello specifico dell'UNRWA), purché questi sistemi alternativi non cessino di operare per qualsiasi motivo per uno specifico individuo. Norma, quest'ultima, che ha assunto cruciale importanza negli ultimi anni – caratterizzati dalla “crisi” dell'UNRWA per il taglio dei fondi deciso nel 2018 dall'ex Presidente USA Trump – nella

misura in cui da essa deriva la possibilità di “ri-proteggere” i rifugiati UNRWA negli Stati parte della Convenzione di Ginevra. Il *capitolo III* di questa prima parte si occupa di esaminare la possibile applicazione di altre norme di diritto internazionale ai rifugiati palestinesi in ragione delle loro peculiari caratteristiche: essi, infatti, a seconda del luogo in cui si trovano e dello *status* vantato, possono rientrare alternativamente o cumulativamente nella categoria dei rifugiati, degli apolidi, delle «persone disperse internamente», delle «persone protette» in situazioni di conflitto armato o occupazione militare, nonché in quella (ovvia) di «esseri umani» ai fini del godimento dei diritti fondamentali. Come rilevano gli autori, l'unicità della condizione dei rifugiati palestinesi, assieme al prevalente approccio politico alla questione, ha però talvolta portato a un livello meno elevato di protezione.

La seconda parte del volume, invece, consta di due ampi capitoli che esaminano la situazione dei rifugiati palestinesi nel mondo. Mentre il *capitolo IV* si occupa dell'area geografica dei Paesi arabi, il *capitolo V* tratta della loro presenza in Europa, nelle Americhe, in Africa, nell'Asia e nella regione del Pacifico. Entrambi analizzano la storia, gli *status* riconosciuti e il trattamento riservato a quei rifugiati, mettendo in luce gli approcci spesso disomogenei adottati nelle diverse zone del mondo poste al di fuori dell'area di competenza dell'UNRWA. Tale disomogeneità, va ricordato, comporta non solo un'oggettiva difficoltà nella comparazione e aggregazione dei dati ma anche rilevanti implicazioni in termini di livello di protezione fornita ai palestinesi nel mondo.

La terza e ultima parte, composta di tre capitoli, è intitolata alla protezione e alle soluzioni applicabili. Il *capitolo VI* approfondisce gli specifici diritti collettivi e individuali riconoscibili ai rifugiati palestinesi soprattutto nell'area di competenza dell'UNRWA e va letto in stretta connessione con il capitolo III. Questa scelta si giustifica, a detta degli autori, in ragione dell'opportunità di apprezzare meglio il contenuto del capitolo di cui si tratta alla luce dei due precedenti. Tuttavia si avverte una certa “forzatura” nel separare due profili tra loro strettamente connessi (quello del capitolo III sui regimi internazionali applicabili e quello del capitolo VI sui diritti riconoscibili): forse un maggiore sforzo sistematico non sarebbe stato inopportuno. Ciò detto, il capitolo VI, dopo aver esplorato la possibilità di invocare il diritto all'autodeterminazione, esamina dapprima i diritti “storici” sinora negati ai rifugiati palestinesi (quelli al rimpatrio e al risarcimento) e poi una serie di diritti civili, politici e socio-economici il cui non sempre adeguato godimento (anche a causa anche dei limiti oggettivi del mandato dell'UNRWA) è avvertito con crescente intensità dai suoi destinatari. A sua volta, il *capitolo VII* si occupa del regime di protezione dei rifugiati palestinesi sotto il profilo dell'evoluzione del mandato dell'UNRWA e dei suoi rapporti con l'UNHCR. Anche per gli argomenti di questo capitolo, però, non si comprendono bene le ragioni logico-sistematiche della loro separazione dalla “sede naturale” (cioè, i capitoli II e III), circostanza che costringe il lettore a continui passaggi da una parte all'altra del volume

per non perdersi nei meandri di una problematica già di per sé complessa. Il *capitolo VIII*, ultimo del volume, si occupa infine di evidenziare alcune possibili soluzioni eque e durature che rendono, a parere degli autori, la questione dei rifugiati palestinesi non insormontabile. Partendo dall'esperienza di altri casi di sfollamenti di massa nel mondo e basandosi sul riscontrato fallimento dei precedenti tentativi di soluzione (come il rimpatrio e il reinsediamento), gli autori suggeriscono un approccio incentrato sul primato del diritto internazionale e sul ritorno al multilateralismo, in specie attraverso l'istituzione di un apposito Quadro di risposta globale per i rifugiati palestinesi sotto gli auspici dell'ONU. Completano il volume l'elenco degli strumenti internazionali e regionali rilevanti in materia, la bibliografia generale e l'indice dei nomi.

Per concludere, ci pare che il volume di Albanese e Takkemberg – nonostante una non sempre lineare sistemazione degli argomenti – sia degno di nota per la sua completezza e la ricchezza dei riferimenti normativi e bibliografici, risultando quindi imprescindibile per gli addetti ai lavori. Ma crediamo che l'opera possa essere di interesse anche per un pubblico più ampio, perché permette di comprendere meglio una tematica complessa e di stretta attualità in ragione delle continue (anche recentissime) tensioni tra Israele e Gaza, che stanno producendo da anni una nuova generazione di rifugiati palestinesi.