

FRA PROTEZIONE SOCIALE E LOTTA ALLA DISOCCUPAZIONE. LE NEGOZIAZIONI E L'ASSISTENZA TECNICA DEL BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL A FAVORE DEI RIFUGIATI RUSSI (1919-1925)

Francesca Piana*

Between Social Protection and the Fight against Unemployment. The Negotiations and Technical Assistance of the Bureau International du Travail in favour of Russian Refugees (1919-1925)

This article examines the work of the International Labour Organization (ILO) on behalf of Russian refugees in the early 1920s. It studies the ILO from within as well as in relation to national and international institutions. Before the ILO signed an agreement with the League of Nations for the placement of Russian and Armenian refugees in 1925, the question saw shifts and turns. At first the ILO took a mild interest in Russian refugees: it did not see them as “humanitarian objects,” but as persons who had rejected Bolshevism and lacked jobs and social protection. The ILO then provided technical assistance to the International Committee of the Red Cross and the League of Nations on questions including the census, statistics, resettlement plans, and passports, while failing to protect Russians, who in the meantime had been rendered stateless, from abuses. The question of Russian refugees not only allowed the ILO to experiment with the practical implications of its technical expertise, but it also turned out to be instrumental for using regulated migration as a tool to fight unemployment, thus aiming at establishing peace and social justice globally – at least on paper.

Keywords: Humanitarian aid, Refugees, Migrants, Protection, Technical assistance.

Parole chiave: Aiuto umanitario, Rifugiati, Migranti, Protezione, Assistenza tecnica.

Nel gennaio del 1921, a un anno di distanza dall'entrata in funzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil), il socialista francese

* Ricercatrice indipendente, Milano; francescapiana26@gmail.com.

Quest'articolo è parte del mio progetto di libro, risultato delle ricerche svolte durante il dottorato e intitolato *The Global Governance of Refugee Protection: Responses to Forced Displacements after WWI*. Ho svolto le mie ricerche dottorali nell'ambito del progetto *Histoire des associations internationales et des organisations internationales non-gouvernementales humanitaires en Europe occidentale au 19^{ème} et 20^{ème} siècle (1800-1945)*, diretto da Davide Rodogno e finanziato dal Fondo nazionale svizzero (PP0011_118875). Un ringraziamento va a Stefano Gallo, Bruno Settis, Véronique Plata-Stenger, Leonardo Rapone e alla redazione di «Studi Storici» per i loro commenti e ai due lettori anonimi per i suggerimenti. Le traduzioni dall'inglese e dal francese sono mie.

Albert Thomas, primo direttore del suo segretariato permanente, l'Ufficio internazionale del lavoro (Bit), pubblicava un articolo nel numero inaugurale della «International Labour Review» in cui si soffermava sulle attività svolte e sulle sfide future¹. Contro i detrattori che ne criticavano l'operato, Thomas sottolineava che «nessuno può rimproverare l'Ufficio internazionale del lavoro di aver trascurato uno qualsiasi dei suoi compiti o di lasciarsi sfuggire opportunità di dimostrare la sua esistenza. Piuttosto è stato criticato per le sue ambizioni»². La storia delle negoziazioni che il Bit intraprese nel primo dopoguerra per estendere il mandato alla protezione dei rifugiati russi mostra l'unicità del suo approccio e i limiti delle sue ambizioni. Ne risulta una storia di relazioni interistituzionali e interpersonali, dove la matrice antisovietica dell'Oil si riverberò sulla natura apparentemente apolitica dell'assistenza tecnica nei confronti dei rifugiati russi. Sarà con l'elaborazione di sapere tecnico sul censimento, sul ricollocamento, e sulla posizione legale dei rifugiati russi – in parallelo al lavoro normativo della Conferenza internazionale del lavoro e della Commissione internazionale dell'Emigrazione – che l'Oil diventò un'organizzazione operativa³. Al momento dell'esodo dei rifugiati russi l'Oil era un'organizzazione nuova, prima basata a Londra e poi in quella che sarebbe diventata la «Ginevra internazionale», vicino quindi alla sede del Comitato internazionale della Croce Rossa (Cicr), l'organizzazione umanitaria per eccellenza creata alla metà del XIX secolo, e della Società delle Nazioni (Sdn), l'organizzazione intergovernativa che emerse dalle ceneri della Prima guerra mondiale, preposta alla pace e cooperazione nel mondo⁴. L'Oil fu incaricata di «stabilire

¹ A. Thomas, *The International Labour Organisation: Its Origins, Development and Future*, in «International Labor Review», I, 1921, 1, pp. 5-21.

² Ivi, p. 12.

³ A. Thomas, *Albert Thomas on the International Control of Migration*, in «Population and Development Review», IX, 1983, 4, pp. 703-711.

⁴ Per la storiografia dell'Oil, si vedano: A.E. Alcock, *History of the International Labour Organisation*, London, Macmillan, 1971; F. De Felice, *Sapere e politica. L'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre, 1919-1939*, Milano, FrancoAngeli, 1988; *L'Organisation internationale du travail: origine, développement, avenir. Pour une histoire du travail*, éd. par I. Lespinet-Moret, V. Viet, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011; *Humaniser le travail. Régimes économiques, régimes politiques et Organisation internationale du travail (1929-1969)*, éd. par A. Aglan, O. Feiertag, D. Kévonian, Bruxelles, Lang, 2011; *Globalizing Social Rights: The International Labour Organization and Beyond*, ed. by S. Kott, J. Droux, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013; *Women's ILO: Transnational Networks, Global Labour Standards, and Gender Equity, 1919 to Present*, ed. by E. Boris, D. Hoehtker, S. Zimmermann, Leiden, Brill, 2018; D. Maul, *The International Labour Organization: 100*

ovunque condizioni di lavoro umane; istituire e applicare un sistema di legislazione internazionale del lavoro, soggetta a riserve imposte dalla sovranità di ciascuno Stato e dalle condizioni in essa prevalente»⁵. Nonostante il fatto che l'articolo 398 del Trattato di Versailles stabilisse una stretta collaborazione fra l'Oil e la Sdn, l'Oil poteva chiaramente vantare il controllo solo su alcune competenze specifiche (regolamentazione della durata del lavoro, protezione sociale, libertà sindacale), mentre altre furono oggetto di negoziazione con la Sdn, come nel caso della migrazione internazionale e della disoccupazione⁶.

Oltre che per il suo mandato, l'Oil si distinse per la composizione tripartita: ogni Stato era rappresentato da due delegati governativi, uno per gli imprenditori e uno per i lavoratori, che sedevano alla Conferenza internazionale del lavoro, dalla cadenza annuale, cui spettava l'approvazione delle raccomandazioni e convenzioni, e nel Consiglio di amministrazione, che faceva le veci dell'organo esecutivo. Il Bit, all'interno del quale la questione dei rifugiati russi si sviluppò, aveva invece il compito di agire come segretariato permanente, alla cui guida sedeva Thomas, nominato dal Consiglio di amministrazione⁷. Gli Stati membri dell'Oil erano gli stessi della Sdn, con la differenza che l'Austria e la Germania furono membri dell'Oil fin dal 1919, mentre aderirono solo in un secondo momento alla Sdn⁸.

Quando l'Oil divenne operativa, l'esodo dei rifugiati russi era già in corso da alcuni mesi. Se la Grande guerra e l'immediato dopoguerra provocarono massicce migrazioni di civili e militari nei vari teatri del conflitto, la migrazione russa fu particolare. Dalle campagne militari dell'estate del 1915 all'inizio del 1917, circa sei milioni di civili russi scapparono dal nemico per trovare rifugio all'interno del paese⁹; a partire dal 1917 furono invece la rivoluzione e soprattutto la guerra civile e la carestia che spinsero circa un milione e mezzo di donne, uomini, e bambini a trovare rifugio al di fuori

Years of Global Social Policy, Berlin-Genève, De Gruyter Oldenbourg-International Labour Office, 2019.

⁵ Thomas, *The International Labour Organisation*, cit., p. 5.

⁶ M. Tortora, *Institution spécialisée et organisation mondiale. Étude des relations de l'OIT avec la SdN et l'ONU*, Bruxelles, Bruylant, 1980, p. 77.

⁷ *L'organizzazione internazionale del lavoro: diritti fondamentali dei lavoratori e politiche sociali*, a cura di R. Blanpain, M. Colucci, Napoli, Jovene, 2007, pp. 1-8.

⁸ Tortora, *Institution spécialisée et organisation mondiale*, cit., pp. 53-56.

⁹ P. Gatrell, *A Whole Empire Walking: Refugees in Russia during World War I*, Bloomington-Indianapolis, Indiana University Press, 2005, p. 3.

dei confini¹⁰. I rifugiati russi, di cui una metà era costituita dai militari degli eserciti dei generali bianchi e l'altra metà da civili, erano concentrati in Europa centrale e orientale, nei Balcani fino a Istanbul, e in Estremo Oriente, dove ricevettero una prima assistenza da parte di istituzioni locali e internazionali¹¹. Tuttavia, il fatto di trovarsi in regioni rese fragili dalla guerra, dal collasso del potere imperiale, dalla creazione a tavolino di Stati-nazione, e dalla difficile ricostruzione postbellica obbligò a trovare soluzioni diverse, rese ancora più necessarie da altri cambiamenti strutturali nelle relazioni internazionali: il decreto di denazionalizzazione votato dalla Russia nel dicembre 1921¹², che di fatto fece dei rifugiati russi che non riconoscevano il potere sovietico degli apolidi; l'obbligatorietà del passaporto; la crescente regolamentazione delle migrazioni internazionali nel primo dopoguerra¹³. Come sappiamo, le crisi sono spesso anche opportunità di cambiamento e così, complici i processi di internazionalizzazione già in corso, i governi membri della Sdn, su suggerimento del Cicr, decisero di fare dell'aiuto umanitario una questione intergovernativa con la creazione nel 1921 dell'Alto commissariato per i rifugiati russi della Sdn, guidato dall'esploratore e politico norvegese Fridtjof Nansen, al cui lavoro furono presto associate le più importanti organizzazioni non-governative dell'epoca¹⁴. Così facendo, il Cicr e la Sdn concepirono i rifugiati russi in modo simile: ne vedevano delle vittime innocenti – della guerra, del bolscevismo, e del fallimentare intervento occidentale

¹⁰ *Homelands: War, Population and Statehood in Eastern Europe and Russia, 1918-1924*, ed. by N. Baron, P. Gatrell, London, Anthem Press, 2004; *Europe on the Move: Refugees in the Era of the Great War*, ed. by P. Gatrell, L. Zhvanko, Manchester, Manchester University Press, 2017.

¹¹ Sui rifugiati russi cfr. W. Chapin Huntington, *The Homesick Million: Russia-out-of-Russia*, Boston, Stratford Co., 1933; M.R. Marrus, *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, New York, Oxford University Press, 1985; C.M. Skran, *Refugees in Inter-War Europe: The Emergence of a Regime*, Oxford-New York, Clarendon Press-Oxford University Press, 1995; P. Gatrell, *The Making of the Modern Refugee*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

¹² Prima del decreto di denazionalizzazione del 1921, la Russia bolscevica adottò un approccio progressista al diritto di asilo, accordando i diritti politici russi agli stranieri che vi risiedano, appartenenti alla classe operaia e contadina, e concedendo «diritto di asilo a tutti gli stranieri perseguitati per reati politici e religiosi» (così la Costituzione della Repubblica socialista federativa sovietica russa, approvata dal V Congresso panrusso dei Soviet nella sessione del 10 luglio 1918).

¹³ J. Torpey, *Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate 'Means of Movement'*, in «Sociological Theory», XVI, 1998, 3, pp. 239-259.

¹⁴ S. Salvatici, *Nel nome degli altri: storia dell'umanitarismo internazionale*, Bologna, il Mulino, 2015.

nella guerra civile russa – verso cui esercitare compassione e, al tempo stesso, degli elementi forieri di instabilità politica e sanitaria in Europa, che l’umanitarismo avrebbe neutralizzato e trasformato in fattori di stabilizzazione e di ricostruzione post conflitto. Le due organizzazioni furono anche d’accordo nello stabilire una continuità di pratiche e di politiche fra il rimpatrio dei prigionieri di guerra russi e degli Imperi centrali, che lo stesso Nansen coordinò fra il 1920 e il 1922, e le soluzioni pensate per i rifugiati russi, che, almeno secondo gli intenti iniziali, avrebbero dovuto essere rimpatriati. Inoltre, il Cidr e la Sdn, che mancavano di risorse finanziarie, fornirono solo in minima parte un’assistenza umanitaria diretta ai rifugiati russi in termini di cibo, di vestiti, di alloggio e di cure mediche; furono invece centrali nelle negoziazioni e nell’attuazione di politiche e pratiche innovative – quelle che Dzovinar Kévonian definisce «diplomazia umanitaria» – soprattutto per i piani di rimpatrio, di reinstallazione, e del cosiddetto passaporto Nansen¹⁵. Attraverso lo studio dei carteggi contenuti negli archivi dell’Oil, del Cidr e della Sdn, quest’articolo si domanda che cosa significasse per il Bit proteggere i rifugiati russi e se tale protezione si allineasse o discostasse dalle politiche del Cidr e della Sdn¹⁶. Nonostante la storiografia sull’umanitarismo internazionale sia ricca e abbia dimostrato particolare interesse per il primo dopoguerra, il caso del Bit è stato raramente studiato¹⁷. Sono stati il Cidr e la Sdn ad attirare maggiormente l’attenzione degli storici¹⁸. Il Bit, dal canto

¹⁵ D. Kévonian, *Réfugiés et diplomatie humanitaire: les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l’entre-deux-guerres*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2004.

¹⁶ P. Gatrell, *Refugees. What’s Wrong with History?*, in «Journal of Refugee Studies», XXX, 2017, 2, pp. 170-189.

¹⁷ A. Becker, *Oubliés de la Grande Guerre: Humanitaire et Culture de Guerre, 1914-1918*, Paris, Ed. Noësis, 1998; *La violenza contro la popolazione civile nella Grande Guerra: deportati, profughi, internati*, a cura di B. Bianchi, Milano, Unicopli, 2007; K.D. Watenpugh, *Bread from Stones: The Middle East and the Making of Modern Humanitarianism*, Oakland (Ca), University of California Press, 2015; B. Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918-1924*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014; D. Rodogno, *Beyond Relief: A Sketch of the Near East Relief’s Humanitarian Operations, 1918-1929*, in «Monde(s)», VI, 2014, 2, pp. 45-64.

¹⁸ C. Nicolas, *Le CICR au secours des réfugiés russes 1919-1939*, in «Matériaux pour l’histoire de notre temps», XCV, 2009, 3, pp. 13-24; F. Piana, *L’humanitaire d’après-guerre: prisonniers de guerre et réfugiés russes dans la politique du Comité international de la Croix-Rouge et de la Société des Nations*, in «Relations internationales», CLI, 2013, 3, pp. 63-75; E. White, *A Category ‘Easy to Liquidate’: The League of Nations, Russian Refugee Children in the 1920s and the History of Humanitarianism*, in *The League of Nations’ Work on Social Issues. Visions, Endeavours, and Experiments*, ed. by M. Rodriguez Garcia, D. Rodogno, L. Kozma, Genève, United Nations, 2016, pp. 201-214; K. Lowe, *Reassessing the League of Nations’ Humanitari-*

suo, è stato analizzato in relazione alla creazione del regime di protezione dei rifugiati¹⁹; e, a partire dal 1925, quando l'organizzazione firmò un accordo di cooperazione formale con la Sdn sulla questione dei rifugiati russi e armeni²⁰. Tuttavia, il Bit cominciò ad occuparsi della questione dei rifugiati russi fin dal 1920 – un argomento che emerse in concomitanza con diversi processi: la curiosità e il timore per l'esperimento sovietico; azioni di lobbying e pressione di organizzazioni russe in esilio, del governo francese, del Cicr; e il lavoro del Bit sulla migrazione internazionale e sulla disoccupazione²¹. Quest'articolo suggerisce che il Bit si interessò ai rifugiati russi non tanto per compassione umanitaria; non lo fece nemmeno perché vedeva nei rifugiati russi, civili ed ex combattenti dei cittadini le cui condizioni fossero equiparabili a quelle dei prigionieri di guerra rimpatriati grazie al lavoro congiunto del Cicr e della Sdn nei primi anni Venti. Il Bit vedeva piuttosto nei rifugiati russi dei migranti in fuga dalla Russia sovietica, privi di protezione sociale e senza lavoro: i rifugiati russi venivano descritti sia come dei vettori di stabilità economica e sociale, una volta ricollocati nei mercati del lavoro che ne facevano domanda, sia come dei fattori di instabilità perché potenziali concorrenti sleali della manodopera locale. Questa concettualizzazione propria al Bit emerse dai contatti che l'organizzazione intrattenne con il Cicr. Prima di interloquire con la Sdn sui russi in esilio, nel dicembre del 1920 fu al Bit che il Cicr chiese di ricollocare i rifugiati secondo i bisogni dei mercati del lavoro. Il rifiuto del Bit contribuì quindi alla creazione dell'Alto commissariato dei rifugiati russi della Sdn e aprì la strada alla cooperazione tecnica: dal 1920 al 1924, il Bit garantì una regolare assistenza tecnica al Cicr e alla Sdn attraverso l'elaborazione di sapere sui

an Assistance Regimes, 1918-1939, in *Decades of Reconstruction: Postwar Societies, State-Building, and International Relations from the Seven Years' War to the Cold War*, ed. by U. Planert, J. Retallack, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 293-314.

¹⁹ Skran, *Refugees in Inter-War Europe*, cit.; Marrus, *The Unwanted*, cit. Si veda anche E. Haddad, *The Refugee in International Society between Sovereigns*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008; N. Soguk, *States and Strangers: Refugees and Displacements of Statecraft*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999.

²⁰ D. Kévonian, *Enjeux de catégorisations et migrations internationales. Le Bureau International du Travail et les réfugiés (1925-1929)*, in «Revue européenne des migrations internationales», XXI, 2005, 3, pp. 95-124; Ead., *Les réfugiés européens et le Bureau international du travail: appropriation catégorielle et temporalité transnationale (1942-1951)*, in *Humaniser le travail*, cit., pp. 167-194; C. Gousseff, *L'exil russe. La fabrique du réfugié apatride (1920-1939)*, Paris, Cnrs Editions, 2008.

²¹ S. Kott, *OIT, justice sociale et mondes communistes. Concurrences, émulations, convergences*, in «Le Mouvement Social», CCLXIII, 2018, 2, pp. 139-151.

passaporti, sui piani di rimpatrio e di ricollocamento, sul censimento e sulla compilazione di statistiche²². Tale approccio, benché originale, fu anche problematico: per esempio il Bit non si interessò a proteggere i rifugiati russi dalla persecuzione da cui scappavano e che avrebbero potuto subire una volta rimpatriati, come invece tentarono di fare il Cicr e la Sdn²³. Inoltre, mentre la letteratura ha caratterizzato come naturale il trasferimento delle azioni tecniche per i rifugiati russi dall'Alto commissariato della Sdn al Bit nel 1924, un'analisi attenta delle riunioni del Consiglio di amministrazione suggerisce quanto i suoi membri vi si fossero opposti e quanto importante fosse stato il ruolo di Thomas, che invece l'aveva favorito. Ne risulta che l'idea e la pratica di protezione erano multiple, frammentate e in evoluzione, a seconda delle priorità delle istituzioni e delle persone che le invocavano²⁴. In secondo luogo, quest'articolo approfondisce l'articolazione fra la questione dei rifugiati russi e il lavoro del Bit per la regolamentazione delle migrazioni internazionali e per la lotta alla disoccupazione²⁵. A fronte della ricchezza degli studi sull'Oil, il tema della migrazione è stato comparativamente poco trattato, con l'eccezione dello studio di Paul-André Rosental e dei lavori già citati di Kévonian²⁶. Tuttavia, è importante soffermarsi sul fatto che, diversamente dalle imponenti migrazioni spontanee e individuali a cavallo fra XIX e XX secolo, il periodo successivo alla Grande guerra fu caratterizzato da un approccio regolativo e collettivista del fenomeno migratorio. A questo cambiamento drastico contribuirono le politiche protezioniste dei governi a cui il Bit cercò di ovviare secondo l'ideale espresso da Thomas, istituendo «una sorta di autorità sovranazionale suprema che regoli la distribuzione della popolazione su linee razionali e imparziali,

²² Sui temi dello scambio e delle circolazioni nella sfera internazionale, S. Kott, *Les organisations internationales, terrains d'étude de la globalisation. Jalons pour une approche socio-historique*, in «Critique internationale», LII, 2011, 3, pp. 9-16.

²³ Kévonian, *Les réfugiés européens*, cit., pp. 176-177; K. Long, *When Refugees Stopped Being Migrants: Movement, Labour and Humanitarian Protection*, in «Migration Studies», I, 2013, 1, pp. 4-26. Sulla relazioni tra migranti e rifugiati, cfr. R. Karatani, *How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of their Institutional Origins*, in «International Journal of Refugee Law», XVII, 2005, 3, pp. 517-541.

²⁴ F. Piana, *L'Estonie et l'échange des prisonniers de guerre entre Allemagne et Russie, 1918-1922*, in «Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande», LII, 2020, 2, pp. 317-340.

²⁵ M. Hasenau, *ILO Standards on Migrant Workers: The Fundamentals of the UN Convention and Their Genesis*, in «The International Migration Review», XXV, 1991, 4, pp. 687-697.

²⁶ P.-A. Rosental, *Géopolitique et État-providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres*, in «Annales. Histoire, Sciences Sociales», LXI, 2006, 1, pp. 99-134.

controllando e dirigendo i movimenti migratori e decidendo l'apertura o la chiusura dei paesi a determinati flussi dell'immigrazione»²⁷. Inoltre, il Bit legò la questione migratoria alla disoccupazione, ovvero vedeva nella migrazione collettiva e controllata della forza lavoro disoccupata un modo per gestire la manodopera in accesso e per scongiurare il disordine politico e garantire la pace sociale²⁸. Se il Bit non riuscì nella sua impresa globale, visto che il periodo fra le due guerre fu segnato da accordi bilaterali fra gli Stati di emigrazione e di immigrazione, è anche vero che alcune delle norme circa la protezione sociale dei lavoratori migranti contenute nelle raccomandazioni del Bit furono traslate nei trattati bilaterali²⁹.

Quest'articolo suggerisce che, a fronte delle tensioni interne al Bit circa la propria implicazione nella questione dei rifugiati russi, le politiche e le pratiche a loro indirizzate non solo si rivelarono un'occasione inattesa per sperimentare l'articolazione fra migrazione e disoccupazione – come già suggerito da Kévonian – ma permisero anche all'organizzazione di testare la potenzialità e l'impatto dell'assistenza tecnica³⁰. Più in generale, attorno alla questione dei rifugiati russi il Bit creò uno spazio che gli permise di verificare le possibilità e i limiti della dissociazione artificiale fra la sfera tecnica e quella politica³¹. Tale dissociazione, o meglio il fatto di rendere non-politica l'assistenza tecnica ai rifugiati russi, permise al Bit di operare in un contesto reso ideologicamente delicato sia dalla Russia sovietica che dal nazionalismo postbellico, facendo leva ancora una volta sulla centralità dello Stato, senza la cui collaborazione le misure di protezione sociale e i piani di reinstallazione non erano attuabili.

²⁷ Thomas, *Albert Thomas on the International Control of Migration*, cit., p. 707.

²⁸ Rosental, *Géopolitique et État-providence*, cit. Per la disoccupazione, I. Lespinet-Moret, I. Liebeskind-Sauthier, *Albert Thomas, le BIT et le chômage: expertise, catégorisation et action politique internationale*, in «Les cahiers Irice», II, 2008, 2, pp. 157-79; Kévonian, *Enjeux de catégorisations et migrations internationales*, cit.

²⁹ Per il periodo coperto da quest'articolo: raccomandazione 1 sulla disoccupazione, 1919; raccomandazione 2 sull'uguaglianza di trattamento fra nazionali e migranti, 1919; raccomandazione 19 sulle statistiche dell'emigrazione, immigrazione, rimpatrio e transito, 1922: cfr. Hasenau, *ILO Standards on Migrant Workers*, cit.

³⁰ Kévonian, *Enjeux de catégorisations et migrations internationales*, cit. Sulla cooperazione tecnica, V. Plata, *Le Bureau international du travail et la coopération technique dans l'entre-deux-guerres*, in «Relations internationales», 2014, 157, pp. 55-69. Cfr. anche L. Mechi, *Du BIT à la politique sociale européenne: les origines d'un modèle*, in «Le Mouvement social», 2013, 244, pp. 17-30.

³¹ D. Kévonian, *La légitimation par l'expertise: le Bureau international du travail et la statistique internationale*, in «Les Cahiers Irice», II, 2008, 2, pp. 81-106.

1. *Fra guerra e pace.* Come la storiografia ha sottolineato, la Convenzione dell'Oil ha una genesi multipla: nel medio e lungo periodo, l'origine dell'Oil ha radici nei movimenti della riforma sociale nati in contemporanea in vari Stati occidentali alla fine del XIX secolo, e nella propulsione data dal movimento sindacale in connessione con l'apporto operaio allo sforzo bellico³²; nel breve periodo, invece, la delegazione britannica alla Conferenza di pace ebbe un ruolo importante nel determinare i contenuti della Convenzione dell'Oil³³. A differenza della Sdn, il cui campo d'azione spaziava dal disarmo alla ricostruzione economica, fino a politiche di salute pubblica o di protezione dell'infanzia, l'Oil ebbe un mandato più specificatamente legato al lavoro, con un'attenzione alla riforma sociale, al movimento sindacale e al rapporto fra quest'ultimo e lo Stato³⁴. Per l'Oil garantire la pace e la giustizia sociale implicava espandere a livello internazionale le garanzie sociali dei lavoratori per combattere la minaccia rivoluzionaria³⁵. Come sostenuto da James Shotwell, l'Oil rappresentò un compromesso tra capitale e lavoro, e cercò di regolare il capitalismo al fine di offrire «un'alternativa pacifica alla rivoluzione»³⁶.

Nel corso dei suoi primi due anni di lavoro, l'Oil svolse un'importante attività normativa: formulò, discusse e approvò una serie di importanti raccomandazioni, fra cui quelle sulla disoccupazione, sulla protezione della maternità, sul lavoro minorile e sul lavoro notturno delle donne³⁷. Fu nel corso di questi due anni frenetici che l'Oil si trovò anche a discutere, seppur all'apparenza marginalmente, della questione dei rifugiati russi, nell'ambito della preparazione di una missione nella Russia sovietica e del lavoro della Commissione internazionale dell'emigrazione. Questi due processi storici che si svilupparono separatamente si sarebbero presto congiunti nella questione dei rifugiati russi.

Per cominciare, l'Oil nutriva curiosità e preoccupazione nei confronti dell'esperimento sovietico, che veniva osservato con apprensione nei circoli

³² Aglan, Feiertag, Kévonian, eds., *Humaniser le travail*, cit., p. 9.

³³ O. Hidalgo-Weber, *Social and Political Networks and the Creation of the ILO: the Role of British Actors*, in *Globalizing Social Rights*, cit., p. 24.

³⁴ De Felice, *Sapere e politica*, cit., p. 9.

³⁵ S. Kott, *ILO: Social Justice in a Global World? A History in Tension*, in «International Development Policy | Revue internationale de politique de développement», XI, 2019, 1, pp. 21-39.

³⁶ J.T. Shotwell, *The International Labor Organization as an Alternative to Violent Revolution*, in «Annals of the American Academy of Political and Social Science», 1933, 166, pp. 18-25.

³⁷ De Felice, *Sapere e politica*, cit., pp. 72-75.

diplomatici europei, fortemente antibolscevichi³⁸. Thomas si domandava retoricamente se «il bolscevismo, che esercita[va] un potente fascino per le masse, si [fosse] dimostrato capace di fare qualcosa di più che organizzare una dittatura giacobina da un lato, e di provocare malcontento e povertà dall'altro»³⁹. Già nel gennaio del 1920, in occasione della seconda riunione del Consiglio di amministrazione, il delegato del governo polacco Franciszek Sokal, importante politico della Polonia del dopoguerra e futuro ministro del Lavoro, suggerì di raccogliere «informazioni imparziali» sulle industrie nei paesi dell'Europa orientale e in Russia. Come sottolineava anche il francese Léon Jouhaux, rappresentante dei lavoratori, la mancanza di informazioni attendibili sulla Russia avrebbe potuto avere conseguenze negative sulla produttività della classe operaia in Europa, la quale attribuiva all'esperimento sovietico «metodi superiori di produzione industriale»⁴⁰. L'Oil era infatti un'organizzazione profondamente ancorata all'esperienza bellica, consapevole che la classe operaia si sentiva legittimata nel proprio compito di contrattazione dal ruolo centrale avuto negli anni della mobilitazione totale⁴¹.

Come lavoro preparatorio alla missione, nel febbraio 1920 Thomas incaricò l'italiano Guido Pardo di raccogliere tutte le informazioni disponibili in Europa sulla Russia. Pardo era stato uno dei primi funzionari del Bit, aveva vissuto in Russia prima della rivoluzione e ne parlava la lingua; sarebbe morto di tifo a Mosca nel 1922⁴². Nel giro di poche settimane, e grazie al lavoro di alcuni assistenti, Pardo preparò un questionario per la commissione di inchiesta, intitolato *Le condizioni di lavoro nella Russia dei Soviet*: un documento di più di 200 pagine che venne immediatamente pubblicato⁴³. La redazione del questionario ebbe un impatto sulla struttura stessa del Bit, all'interno del quale fu creata una Sezione russa, con Pardo come primo

³⁸ Kott, *OIT, justice sociale et mondes communistes*, cit., pp. 142-143.

³⁹ Thomas, *The International Labour Organisation*, cit., pp. 20-21.

⁴⁰ *Minutes of the Second Session of the Governing Body of the International Labor Office, held in Paris, January 26-28*, Genève, ILO, 1920, pp. 20-22.

⁴¹ De Felice, *Sapere e politica*, cit., pp. 72-75.

⁴² Come la letteratura ha dimostrato, la raccolta di dati e la preparazione di rapporti e statistiche si riveleranno essere uno degli elementi caratterizzanti l'internazionalismo liberale post-bellico: *Internationalism Reconfigured: Transnational Ideas and Movements between the World Wars*, ed. by D. Laqua, London, Tauris, 2011.

⁴³ International Labor Office, *Labour Conditions in Soviet Russia, Systematic Questionnaire and Bibliography, prepared for the mission of enquiry in Russia*, London, Forgotten books, 2012 (ed. or. 1920).

direttore, che divenne uno dei principali luoghi di raccolta in Europa occidentale di giornali e studi prodotti in Russia e sulla Russia.

Nel mese di marzo del 1920, dopo aver superato la reticenza di alcuni rappresentanti degli imprenditori, il Bit decise di inviare una commissione di inchiesta in Russia. La commissione creata *ad hoc*, che si voleva imparziale e oggettiva, avrebbe dovuto avere la stessa composizione tripartita dell'organizzazione, con cinque rappresentanti dei datori di lavoro, cinque dei lavoratori e due dei governi. Per di più, nella fase preparatoria, il Bit fece un punto di principio nel rimanere indipendente da una missione in Russia che la Sdn stava preparando in parallelo, a cui offrì i servizi di altri due delegati, uno degli imprenditori e uno degli operai⁴⁴. Mantenere le due missioni completamente distinte rappresentava per il Bit una garanzia di imparzialità politica.

Nonostante le lunghe negoziazioni intrattenute da Pardo con le autorità sovietiche per far in modo che dessero via libera al lavoro della commissione, l'autorizzazione non arrivò né al Bit né alla Sdn⁴⁵. Va infatti ricordato che se nel dicembre 1920 la guerra civile era ormai terminata nella Russia europea, non era così in Siberia, dove l'Armata rossa combatté fino al 1922 per sconfiggere gli eserciti bianchi. Inoltre, al momento del contatto fra Pardo e il governo sovietico, la Russia non aveva ancora stabilito relazioni diplomatiche con i paesi occidentali, i quali confidavano nella caduta del governo bolscevico, ed era fortemente antagonista del sistema di Versailles. Nei primi anni Venti il governo sovietico accettò di collaborare con alcune organizzazioni internazionali umanitarie su programmi specifici, come nel caso del rimpatrio dei prigionieri di guerra russi ancora detenuti in Germania sotto l'egida della Sdn e del Cigr o come nel caso dell'aiuto umanitario accordato da varie organizzazioni, fra cui l'American Relief Administration guidata da Herbert Hoover per soccorrere la popolazione colpita dalla carestia⁴⁶.

⁴⁴ *Minutes of the Third Session of the Governing Body of the International Labor Office, held in London, March 22-25, Genève, ILO, 1920, pp. 19-22.*

⁴⁵ *Minutes of the Fourth Session of the Governing Body of the International Labor Office, held in Genoa, June 8-9, Genève, ILO, 1920, pp. 9-10.*

⁴⁶ M. Housden, *When the Baltic Sea was a «Bridge» for Humanitarian Action: The League of Nations, the Red Cross and the Repatriation of Prisoners of War between Russia and Central Europe, 1920-22*, in «Journal of Baltic Studies», XXXVIII, 2007, 1, pp. 61-83; B.M. Patenaude, *The Big Show in Bololand: The American Relief Expedition to Soviet Russia in the Famine of 1921*, Stanford (Ca), Stanford University Press, 2002.

Nonostante l'impasse, il Bit decise di non demordere, proprio perché incuriosito dalla «composizione sociale particolare della Russia», e interpellò persone e associazioni suscettibili di fornire informazioni utili all'inchiesta, fra cui alcune missioni operaie di ritorno dalla Russia, con cui Pardo prese contatto durante un viaggio in Cecoslovacchia nel dicembre 1920⁴⁷. L'organizzazione ginevrina ebbe quindi accesso ai principali giornali sovietici e a collezioni di documenti prodotti dai commissari economici del governo⁴⁸. Così facendo, attraverso il lavoro della Sezione russa, il Bit si interessò anche ad «altre manifestazioni della vita sociale russa, aventi ripercussioni sulle condizioni di lavoro in Europa», ovvero la questione dei rifugiati russi⁴⁹. In parallelo all'interesse per la Russia sovietica, il Bit iniziava il suo lavoro riguardo alla gestione delle migrazioni internazionali⁵⁰. In effetti, i temi dell'emigrazione e della disoccupazione erano entrambi contemplati dalla Convenzione dell'Oil, prova dell'importanza che entrambi rivestivano per l'organizzazione. «La prevenzione della disoccupazione» era presentata nel preambolo come necessaria al raggiungimento della giustizia sociale, tant'è vero che venne inserita nell'agenda della prima Conferenza internazionale del lavoro tenutasi a Washington nell'autunno del 1919 e fu poi oggetto di una delle prime raccomandazioni. Nello stesso documento, il tema dell'uguaglianza di trattamento tra lavoratori migranti e nazionali fu inserito tra i principi generali dell'Oil: «lo standard stabilito dalla legge in ogni paese con il rispetto delle condizioni di lavoro dovrebbe tenere debitamente conto dell'equo trattamento economico di tutti i lavoratori legalmente ivi residenti»⁵¹.

Trattati separatamente nella Convenzione dell'Oil, il tema della disoccupazione e quello dell'emigrazione furono invece discussi in connessione alla Conferenza internazionale del lavoro di Washington nel 1919. Su suggerimento del delegato italiano, Gino Baldesi, rappresentante dei lavoratori, la questione della disoccupazione venne studiata anche in congiunzione con

⁴⁷ *Note sur l'intervention du Bureau International du Travail dans les questions russes*, s.d., in ILOA, R100/1.

⁴⁸ *The Employment Situation in Russia since the Bolshevik Revolution*, in «International Labor Review», IV, 1921, 1, pp. 96-110.

⁴⁹ *Note sur l'intervention du Bureau International du Travail dans les questions russes*, s.d., in ILOA, R100/1.

⁵⁰ Kévonian, *Les réfugiés européens*, cit., pp. 176-177.

⁵¹ *The Labour Provisions of the Peace Treaties*, Genève, Ilo, 1920. Per l'uguaglianza di trattamento: articolo 427, principio 8.

l'equo trattamento dei lavoratori migranti e di quelli nazionali⁵². Furono così votate due raccomandazioni: con la prima la Conferenza internazionale del lavoro creava una Sezione per la disoccupazione che si prendesse carico di «tutte le questioni relative alla migrazione dei lavoratori e alla condizione dei lavoratori e dei lavoratori stranieri»⁵³. La migrazione non veniva semplicemente vista come una legittima scelta del lavoratore, che in mancanza di occupazione nel proprio paese optava per cercarlo altrove, ma era anche considerata come un'azione collettiva con cui, tramite un accordo bilaterale, lavoratori e imprenditori operavano in cooperazione a beneficio sia del paese di emigrazione che di quello d'immigrazione. Nella seconda raccomandazione la Conferenza internazionale del lavoro suggeriva la creazione di una Commissione internazionale che, nel rispetto della sovranità nazionale, si impegnasse a «considerare e riferire quali misure possono essere adottate per regolare la migrazione dei lavoratori fuori dai propri stati e per proteggere gli interessi dei lavoratori migranti residenti in stati diversi dal proprio», ovvero la questione dell'uguaglianza di trattamento⁵⁴.

Nel mese di marzo del 1920, contemporaneamente quindi con la decisione di inviare una commissione d'inchiesta in Russia, il Consiglio di amministrazione creò la Commissione internazionale dell'emigrazione. Questa era composta in parti uguali di rappresentanti dei governi, degli imprenditori e dei lavoratori, provenienti da paesi sia europei che extraeuropei, in ugual misura luoghi di immigrazione ed emigrazione. Le risoluzioni discusse e votate dalla Commissione venivano presentate al Consiglio di amministrazione, il quale giudicava se fossero sufficientemente mature per essere discusse alle conferenze dell'Oil e per essere in seguito inviate agli stati membri⁵⁵. Basandosi in particolare sull'accordo fra la Francia e l'Italia firmato nel 1904, secondo il quale il governo italiano che esportava mano d'opera in Francia si impegnava a «rinforzare la protezione degli operai in Italia al fine di migliorare le condizioni di concorrenza tra i due paesi», il Bit connetteva la geopolitica della migrazione con la protezione sociale e la disoccupazione a livello globale⁵⁶. Se da un lato, quindi, la creazione della Commissione

⁵² League of Nations, *International Labour Conference, first annual meeting, October 29, 1919-November 29, 1919*, Washington D.C., Government Printing Office, 1920.

⁵³ Ivi, p. 276.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Migration. The International Emigration Commission*, in «International Labor Review», IV, 1921, 3, pp. 85-110.

⁵⁶ Rosental, *Géopolitique et État-providence*, cit., pp. 109, 115-120.

internazionale dell'emigrazione rappresentava un'assoluta novità, visto che in precedenza la protezione dei lavoratori migranti era discussa su base bilaterale, sarebbe stato presto chiaro come i suoi poteri fossero limitati.

Sull'onda dell'interesse crescente per la migrazione, nella primavera del 1920 Thomas prese l'iniziativa di inviare un questionario agli stati membri chiedendo informazioni circa le statistiche della migrazione, sui trattati relativi alle migrazioni, e su quale fosse la loro posizione circa il lavoro che la neocreata Commissione internazionale dell'emigrazione potesse svolgere in futuro. Sulla base delle risposte ricevute da 32 paesi, il Bit pubblicò i primi due rapporti di una lunga serie, uno sui metodi per la raccolta dei dati statistici e l'altro sui trattati relativi all'immigrazione e all'emigrazione di una cinquantina di paesi⁵⁷. Nei mesi successivi la Commissione internazionale dell'emigrazione continuò il suo lavoro sulla base dei dati raccolti ed elaborò vari suggerimenti circa il coordinamento internazionale delle legislazioni sui temi della disoccupazione e della migrazione. Fu nel pieno della sua nascente attività legislativa e del proprio sviluppo istituzionale che il Bit fu investito della questione dei rifugiati russi.

2. *La questione dei rifugiati russi dinanzi al Bit.* Quasi all'unisono, fra la fine del 1920 e l'inizio del 1921 al Bit vennero avanzate richieste di intervento in favore dei rifugiati russi da parte di istituzioni molto diverse fra loro, ovvero da parte di organizzazioni russe in esilio, del Cicr et del governo francese. Thomas sentiva che il Bit fosse esageratamente sollecitato quando scriveva nel febbraio del 1921 che «la questione dei rifugiati russi è una questione molto confusa perché tutti la affrontano da tutti i lati»⁵⁸. Se è vero che il Bit si trovò al centro di una diplomazia incrociata, è altrettanto vero che le diverse richieste avevano un punto in comune, quello di presentare i rifugiati russi non tanto come vittime inermi, ma piuttosto come dei migranti disoccupati e privi di protezione da parte del loro paese di origine. Inoltre, appellandosi al Bit, tale caleidoscopio di istituzioni dava prova di conoscere il mandato e il lavoro in corso sulla gestione internazionale delle migrazioni. Il fatto poi che le richieste fossero quasi contemporanee dimostra l'urgenza della questione. Nell'autunno del 1920, la Croce Rossa russa in esilio chiese al Bit di assistere i rifugiati russi nella ricerca di lavoro remunerato⁵⁹. Per verificare e ap-

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ Lettera di Thomas a Lemerrier, Butler, Varlez, Pardo, 2 febbraio 1921, in ILOA, R202/1.

⁵⁹ Sulle organizzazioni russe in esilio, cfr. C. Gousseff, O. Pichon-Bobrowsky, *Les archives*

profondire questa possibilità, Louis Varlez per la Sezione della migrazione del Bit e Pardo per la Sezione russa non si limitarono a leggere il rapporto condiviso da Georges Lodygensky, rappresentante della Croce Rossa russa, ma lo incontrarono di persona⁶⁰. In particolare, Lodygensky sosteneva:

Il Bit potrebbe fornire un aiuto inestimabile in tutte queste questioni lavorative intervenendo sia con i governi sia con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Allo stesso tempo, si occuperebbe delle questioni relative alla protezione del lavoro e fornirebbe preziose informazioni sulla questione dell'emigrazione grazie al materiale informativo che potrebbe già aver accumulato in previsione del lavoro della commissione per l'emigrazione prima assediante nel 1921⁶¹.

Qualche settimana dopo, nel gennaio del 1921, una lettera inviata da Aristide Briand, ministro degli Affari esteri della Francia, a Albert Thomas sulla questione più specifica dei rifugiati russi a Istanbul fece eco alla richiesta della Croce Rossa russa. La Francia, la quale aveva partecipato all'evacuazione dei russi seguaci del generale bianco Piotr Wrangel dalla Crimea al Bosforo nel novembre del 1920, aveva anche contribuito a fornire un primo soccorso in termini di approvvigionamento di viveri e di alloggio. Tuttavia, il governo francese aveva deciso di interrompere l'aiuto umanitario, affidando il materiale rimasto ad un'associazione russa che operava a Istanbul e intervenendo presso diversi governi affinché contribuissero con donazioni o affinché permettessero ai russi di migrare verso i loro territori per trovarvi lavoro. Secondo le parole di Briand, il Bit avrebbe potuto svolgere il lavoro di intermediario «stabilendo un progetto per l'insediamento dei rifugiati russi nelle aree che avrebbero potuto accoglierli»⁶².

Tuttavia, fu soprattutto il contatto stabilito dal Cicr con il Bit a far sì che l'Oil si interrogasse circa l'estensione del suo mandato alla protezione dei rifugiati russi. Alla fine del dicembre 1920 Eduard Frick e Lucien Brunel, rappresentanti del Cicr ed esperti in aiuto internazionale, incontrarono Ha-

du Comité directeur du Zemgor, in «Cahiers du monde russe», XLIII, 2002, 2-3, pp. 529-544; P. Robinson, *Zemgor and the Russian Army in Exile*, ivi, XLVI, 2005, 4, pp. 719-737; D. Kévonian, *L'organisation non gouvernementale, nouvel acteur du champ humanitaire*, ivi, pp. 739-756.

⁶⁰ Varlez a Thomas, s.d., in ILOA, R201/1.

⁶¹ *Le problème des émigrés russes par Lodygensky*, in ILOA, R201/6.

⁶² Lettera di Briand a Thomas, 25 gennaio 1921, in ILOA, R201/1; telegramma di Briand ai corrispondenti a Londra, Roma, Bruxelles, Washington, Copenhagen, Madrid, Stoccolma, L'Aia, Lisbona, Costantinopoli, Rio de Janeiro, Città del Messico, Buenos Aires, Christiana, 19 gennaio 1921, ivi.

rold Butler, britannico e vicedirettore del Bit, e chiesero l'aiuto dell'organizzazione nel reperimento di occasioni di lavoro. Sarebbe stato disposto il Bit a creare e gestire, in collaborazione con il Cicr, un ufficio per l'emigrazione in Europa orientale dei rifugiati russi, che li organizzasse in categorie professionali e li ricollocasse a seconda dei bisogni del mercato del lavoro?⁶³ In effetti, il Cicr sottolineò l'urgenza non tanto di portare soccorso ai russi quanto di aiutarli a tornare a una vita normale «attraverso un lavoro utile e attivo»⁶⁴. Al fine di corroborare la propria domanda, il Cicr condivise una serie di documenti, fra i quali un memorandum generale sui rifugiati russi, un rapporto specifico sulla città di Istanbul, e una copia del formulario che sarebbe stato usato per recensire i rifugiati a Istanbul e nei Balcani⁶⁵.

È importante ricordare che la propensione a coordinare programmi e iniziative umanitarie non era nuova per il Cicr. Sebbene il suo ruolo nell'umanitarismo internazionale fosse divenuto centrale durante la Grande guerra e di fronte alle emergenze umanitarie post-belliche, che richiedevano un'espansione del suo operato, nei primi anni 1920 il Cicr era un'organizzazione in profonda crisi. Al proprio interno il Cicr si sentiva minacciato dalla creazione nel 1919 della Lega delle società nazionali della Croce Rossa, la quale raggruppava solo i vincitori della guerra con lo scopo di coordinare e promuovere politiche sanitarie in tempo di pace⁶⁶. All'esterno si trovava a competere con un numero sempre maggiore di organizzazioni umanitarie che si contendevano le magre risorse finanziarie che i governi e la società civile elargivano⁶⁷. A causa di una mancanza strutturale di risorse finanziarie e di una competizione che la indeboliva, l'organizzazione umanitaria per eccellenza tentò spesso nel primo dopo guerra la carta della collaborazione. Lo fece quando propose la creazione dell'Ufficio per la lotta contro le epidemie a Vienna, e, nel nostro caso, l'Ufficio per l'emigrazione in Europa orientale dei rifugiati russi⁶⁸.

⁶³ Lettera di Brunel a Butler, 29 dicembre 1920, in ILOA, R201/2.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Lettera di Brunel a Butler, 17 gennaio 1921, in ILOA, R201/2.

⁶⁶ J.F. Hutchinson, *Champions of Charity: War and the Rise of the Red Cross*, Boulder, Westview Press, 1996.

⁶⁷ I. Herrmann, *Décrypter la concurrence humanitaire: le conflit entre Croix-Rouge(s) après 1918*, in «Relations internationales», 2013, 161, pp. 91-102.

⁶⁸ F. Piana, *Humanitaire et politique, in medias res: le typhus en Pologne et l'Organisation internationale d'hygiène de la SDN (1919-1923)*, in «Relations internationales», 2009, 138, pp. 23-38; D. Rodogno, S. Gauthier, F. Piana, *Shaping Poland: Relief and Rehabilitation Programmes Undertaken by Foreign Organizations, 1918-1922*, in *Shaping the Transnational*

Il tentativo di collaborazione fra il Cicr e il Bit non impedì all'organizzazione umanitaria di perseguire strategie parallele. Va infatti ricordato che, nel gennaio del 1921, quando le negoziazioni con il Bit erano ancora in corso, Gustave Ador, il carismatico presidente del Cicr, inviava un telegramma al commissario sovietico agli affari esteri Georgij Čičerin suggerendo che i rifugiati russi fossero rimpatriati in massa, come Nansen stava facendo con i prigionieri di guerra⁶⁹. Sappiamo che il rimpatrio in massa dei rifugiati russi non avvenne e che solo un numero esiguo poté tornare⁷⁰. Se la proposta del Cicr venne quindi attuata solo in minima parte, fa riflettere che l'organizzazione non ritenesse quantomeno contraddittorio il fatto di avallare sia piani di rimpatrio che di reinstallazione. Insomma tutto, pur di «liquidare» il prima possibile, secondo il gergo contemporaneo, il problema dei rifugiati russi.

Dal canto suo, il Bit diede spazio alla richiesta del Cicr. I suoi funzionari, fra cui Varlez e Butler, furono incaricati di valutarne la fattibilità e, così facendo, collegarono la protezione dei rifugiati russi con il lavoro della Commissione internazionale dell'emigrazione⁷¹. Tentarono anche di intraprendere un lavoro indipendente di raccolta di informazioni attraverso il quale si sincerarono in particolare della propensione antibolscevica dei rifugiati⁷². Sulla base di queste informazioni nel gennaio 1921, Thomas e Butler chiesero al Consiglio di amministrazione riunito nella sua sesta sessione di valutare la possibilità di creare l'Ufficio di emigrazione suggerito dal Cicr. Il retropensiero di Thomas e Butler era quello di espandere il campo di azione del Bit senza sovraccaricarlo⁷³. Come vedremo anche in seguito, le politiche e le pratiche in favore dei rifugiati russi suscitarono vive discussioni all'interno del Bit. A fronte dell'attitudine tendenzialmente positiva di Thomas e di Butler, Varlez avanzò delle perplessità: temeva che il ritardo

Sphere. Experts, Networks and Issues from the 1840s to the 1930s, ed. by B. Struck, J. Vogel, D. Rodogno, New York, Berghahn Books, 2014, pp. 259-278; D. Rodogno, *The American Red Cross and the International Committee of the Red Cross' Humanitarian Politics and Policies in Asia Minor and Greece (1922-1923)*, in «First World War Studies», V, 2014, 1, pp. 83-99.

⁶⁹ Lettera di Ador a Čičerin, s.d. (ma inizio gennaio 1921), in Archivio del Comitato Internazionale della Croce Rossa (d'ora in poi ACICR), CR 87.

⁷⁰ K. Long, *Early Repatriation Policy: Russian Refugee Return 1922-1924*, in «Journal of Refugee Studies», XXII, 2009, 2, pp. 133-154.

⁷¹ Nota a Butler, *Civils russes réfugiés*, 27 dicembre 1920, in ILOA, R201/1.

⁷² Lettera di Varlez a Thomas, 11 gennaio 1921, ivi.

⁷³ *Minutes of the Sixth Session of the Governing Body of the International Labor Office, 11-13 January*, Genève, ILO, 1921.

dei lavori della Commissione internazionale dell'emigrazione pregiudicasse i programmi per i rifugiati russi⁷⁴; si domandava anche se fosse compito del Bit di intervenire per i rifugiati, che «in generale non sono lavoratori industriali», ovvero esulavano dal gruppo principale a cui le politiche dell'organizzazione si indirizzavano⁷⁵.

La perplessità di Varlez rifletteva quelle più generali dell'Oil. Infatti, il lavoro di pressione di Thomas e Butler non portò al risultato sperato: il Consiglio di amministrazione respinse la proposta della creazione dell'Ufficio per l'emigrazione in Europa orientale, perché riteneva che non rientrasse tra i suoi compiti. Tuttavia, autorizzò Thomas a fornire quella che definì «assistenza tecnica» per l'eventuale creazione di tale ufficio e per condividere ogni informazione utile⁷⁶. Già nel mese di febbraio 1921, Thomas prese l'iniziativa di contattare la Commissione internazionale dell'emigrazione, la quale chiese agli Stati membri di indagare se i rispettivi governi fossero disposti ad accettare i rifugiati russi sul loro territorio⁷⁷. La maggior parte dei paesi si mostrò reticente ad accogliere i rifugiati russi a causa della disoccupazione già esistente. Fece eccezione il Brasile, che aprì le porte ai rifugiati russi a condizione che fossero «in buone condizioni di moralità e di salute», provvisti di mezzi finanziari per il viaggio e capaci di contribuire al mercato del lavoro locale, in particolare come coloni nelle piantagioni⁷⁸. Insomma, dei buoni coloni, di sana costituzione e per di più bianchi, quindi in grado di «migliorare» la popolazione brasiliana, secondo i discorsi razzisti e eugenisti diffusi all'epoca⁷⁹.

La mancanza di informazioni ulteriori negli archivi del Cicr circa la creazione di un Ufficio per l'emigrazione in Europa orientale dei rifugiati russi fa supporre che l'organizzazione non abbia dato seguito al piano, che pure appariva sensato. Diverse ipotesi spiegano il fallimento di una cooperazione più stretta fra il Cicr e il Bit. Era lo stesso Bit a notare come il Cicr non avesse studiato sufficientemente a fondo la sua proposta, lamentandone,

⁷⁴ Nota a Butler, *Civils russes réfugiés*, cit.

⁷⁵ Lettera di Varlez a Lemercier, 28 gennaio 1921, in ILOA, R202/1.

⁷⁶ Lettera di Thomas a Ador, senza data presumibilmente febbraio 1921, in ILOA, R201/2.

⁷⁷ *Projet de lettre – réfugiés russes*, senza data, in ILOA, R202/1.

⁷⁸ Lettera di Astrov, 45.14500.12319, in Archivio della Società delle Nazioni (d'ora in poi: ASdN), R1713.

⁷⁹ E.A. Kuznesof, *Domestic Service and Urbanization in Latin America from the Nineteenth Century to the Present*, in *Proletarian and Gendered Mass Migrations: A Global Perspective on Continuities and Discontinuities from the 19th to the 21st Centuries*, ed. by D. Hoerder, A. Kaur, Leiden-Boston, Brill, 2013, pp. 85-102.

a giusto titolo, il pressapochismo. Questo si può spiegare in due modi: la Croce Rossa, che era sull'orlo della bancarotta, mancava delle risorse per condurre uno studio approfondito della questione; inoltre, il fatto che perseguisse negoziazioni parallele, come quelle con Čičerin, sembra suggerire una dispersione degli sforzi. Possiamo anche ipotizzare che la proposta del Cicr fosse ragionevole, ma prematura. L'Oil era un'organizzazione ancora giovane e stava testando l'estensione del proprio mandato. Malgrado il fatto che, nella primavera del 1921, la Commissione internazionale dell'emigrazione venisse finalmente creata, il suo lavoro si sarebbe concentrato sulla raccolta di dati, statistiche e trattati. Per fare questo, la Commissione poté basarsi sul nesso, proprio dell'Oil, fra sapere scientifico internazionale e politiche sociali⁸⁰.

Va ricordato che il Bit mantenne le promesse di fornire assistenza tecnica: Thomas, Butler e Varlez assistettero alla prima conferenza informale sulla questione dei rifugiati russi, organizzata dal Cicr a Ginevra dal 16 al 19 febbraio 1921, in occasione della quale la questione della protezione dei rifugiati russi venne di fatto internazionalizzata e si suggerì che la Sdn nominasse un alto commissario per i rifugiati russi⁸¹. Quando l'assemblea discusse dell'opportunità di centralizzare gli sforzi attraverso la nomina di un alto commissario per i rifugiati russi presso la Sdn, Thomas lamentò la mancanza di coordinazione fra le istituzioni umanitarie e sostenne la necessità di coinvolgere l'opinione pubblica, senza la quale tale sforzo sarebbe rimasto precario, nonché di nominare un «uomo dotato di una vera autorità internazionale per raggruppare tutti gli sforzi»⁸².

La primavera del 1921 fu un periodo denso di lavoro. Come aveva già fatto con il Bit, il Cicr condivise con la Sdn vari documenti⁸³; inviò anche il britannico C.B. Thomson in missione nei Balcani per raccogliere ulte-

⁸⁰ Kévonian, *La légitimation par l'expertise*, cit.

⁸¹ *Réunion relative à la situation des réfugiés russes, 1^{re} séance tenue à Genève le 16 février 1921 au siège du Comité International de la Croix Rouge*, in ILOA, R201/2. Insieme all'Oil troviamo queste altre organizzazioni: il Cicr, l'Union Internationale de Secours aux Enfants, Save the Children Fund, Jewish Colonization Association and Associated Societies, Armenian Refugees' Fund, Fight the Famine Council, Young Men's Christian Association, Near East Relief, European Student Relief World Christian Federation, World Jewish Relief Conference, Russian Red Cross, Zemgor.

⁸² *Situation des réfugiés russes en Europe et organisations qui s'en occupent*, 28 febbraio 1921, in AICRC, C.R.87-2/39ter, Annexe 1.

⁸³ Annexes au mémorandum présenté par le CICR au Conseil de la SDN sur les réfugiés russes, 28 febbraio 1921, in AICRC, C.R.87.2.

riori informazioni⁸⁴. La Sdn accettò, non senza difficoltà, la richiesta del Cicr e offrì la posizione di alto commissario al norvegese Fridtjof Nansen, conosciuto per le sue esplorazioni artiche, per il ruolo politico ricoperto al tempo della separazione della Norvegia dalla Svezia, e per il lavoro umanitario che permise durante il biennio 1920-22 a quasi mezzo milione di prigionieri di guerra russi e degli Imperi centrali di rimpatriare⁸⁵.

Contemporaneamente, il Bit continuò a sviluppare il suo lavoro sulla gestione delle migrazioni internazionali. In cooperazione con la Commissione internazionale dell'emigrazione, il Bit formulò dieci rapporti, otto dei quali programmatici e due contenenti misure esecutive riguardo alla preparazione di statistiche e al coordinamento internazionale delle legislazioni nazionali⁸⁶. Sulla base del lavoro del Bit, alla sua prima riunione ufficiale nell'agosto 1921 la Commissione internazionale dell'emigrazione formulò ventinove risoluzioni che furono adottate all'unanimità. Come abbiamo già accennato, essendo un organo meramente consultivo, la Commissione internazionale dell'emigrazione comunicava le sue risoluzioni al Bit e al Consiglio di amministrazione, che avevano il compito di trasmetterle alla Conferenza internazionale del lavoro, se lo avessero ritenuto opportuno. Solo dopo che gli Stati membri avessero visionato, discusso e approvato il contenuto delle risoluzioni, queste sarebbero potute diventare convenzioni o raccomandazioni⁸⁷.

Accanto all'analisi dell'iter burocratico dell'Oil, è cruciale soffermarsi sul contenuto delle ventinove risoluzioni, sia per la loro originalità sia perché costituirono il contesto dal quale scaturì l'assistenza tecnica a beneficio dei rifugiati russi. Le risoluzioni erano organizzate, per così dire, in ordine cronologico: identificavano, infatti, gli abusi che i migranti avrebbero potuto subire a cominciare dal momento della partenza, poi nel corso del viaggio, fino all'arrivo nel paese di destinazione e alle relazioni che avrebbero stabilito nel mercato locale del lavoro. Inoltre, il Bit non si limitava ad identificare

⁸⁴ Lettera di Brunel a Burnier, 26 aprile 1921, in AICRC, B MIS 15, MIS.15.2/274.

⁸⁵ R. Huntford, *Nansen: The Explorer as Hero*, London, Duckworth, 1997.

⁸⁶ *Migration: The International Emigration Commission*, in «International Labor Review», IV, 1921, 3, pp. 96-97. Gli otto programmi comprendevano: supervisione degli agenti per l'emigrazione e fornitura di informazioni agli emigranti; reclutamento collettivo all'estero; detrazione dal salario degli emigranti delle somme anticipate prima della partenza; esame degli emigranti prima dell'imbarco; valutazione della salute degli emigranti a bordo delle navi e sulle ferrovie; assicurazione degli emigranti durante il viaggio; ricerca di un impiego per emigranti; parità di trattamento dei lavoratori immigrati e nazionali lavoratori.

⁸⁷ Ivi, p. 98.

gli abusi, ma suggeriva anche possibili rimedi. Per esempio, la risoluzione IV contemplava la possibilità che di fronte alla mancanza di informazioni, il migrante si affidasse ad agenti clandestini. Per ovviare alla situazione, il Bit suggeriva che i governi interessati fornissero tutte le informazioni necessarie che sarebbero poi state condivise con i migranti⁸⁸. La risoluzione X deprecava la mancanza di protezione per il migrante dopo lo sbarco e suggeriva un coordinamento fra le varie organizzazioni esistenti⁸⁹. Un altro problema (risoluzione XIII) consisteva nella discriminazione che il migrante subiva rispetto al lavoratore nazionale nell'avere accesso a varie forme di protezione sociale (legislazione sul lavoro, assicurazioni sociali, aiuti statali e diritto di associazione a fini sindacali) che avrebbero dovuto essergli garantite⁹⁰. Altre risoluzioni toccavano gli abusi legati alla condizione di genere e le manifestazioni di razzismo connesse alle migrazioni.

Se il programma stilato dalla Commissione internazionale dell'emigrazione nel 1921 fu attuato solo in parte e per lo più in un periodo successivo, e se Thomas, che pur guardava al lavoro svolto con simpatia, ma temeva che gli Stati si sentissero minacciati nell'esercizio della propria sovranità, è anche chiaro come l'approccio del Bit al tema della migrazione internazionale fosse originale e forse per questo marginale: l'organizzazione connetteva la gestione della migrazione con la lotta alla disoccupazione a livello globale e mirava a tutelare il migrante sia nell'atto stesso di migrare che nell'accesso alla protezione sociale all'estero.

È all'interno di queste riflessioni generali sulla migrazione che il Bit sviluppò azioni, relazioni, e procedure di natura tecnica e «non-politica» in collaborazione con l'Alto commissariato per i rifugiati russi della Sdn sotto la guida di Nansen, che entrò in funzione il 1° settembre 1921.

3. *L'assistenza tecnica del Bit all'Alto commissariato per i rifugiati russi della Sdn.* In seguito al rifiuto del Bit di assumere un ruolo diretto nel collocamento professionale dei rifugiati russi disoccupati, l'organizzazione giocò la carta dell'assistenza tecnica, cosa che fece in modo informale dal 1921 al 1925 e sulla base di chiari accordi interistituzionali con la Sdn dal 1925 al 1929. Durante tutti gli anni Venti, il Bit prestò una grande importanza alla questione della migrazione internazionale, tanto che numerose pagine

⁸⁸ Ivi, p. 100.

⁸⁹ Ivi, p. 101.

⁹⁰ Ivi, p. 102.

della sua rivista, «International Labour Review», vi erano dedicate. Qui la questione dei rifugiati russi era spesso presentata accanto ad altre migrazioni contemporanee, con una particolare attenzione alla loro gestione. Per esempio, nel numero del febbraio 1922, accanto a informazioni sul lavoro dell'Alto commissariato per i rifugiati russi della Sdn e sulla situazione dei rifugiati russi a Istanbul, possiamo trovarne in merito all'accordo fra Brasile e Italia per la migrazione agricola verso il paese sudamericano; all'abolizione della migrazione a contratto di lavoratori indiani nelle colonie francesi della Riunione, Martinica, Guadalupa e Guyana per effetto della cessazione della Convenzione franco-britannica del 1861; agli accordi della Jewish World Relief Conference e della Hebrew Sheltering and Immigrant Aid Society con la Lituania per il transito di emigranti ebrei dall'Ucraina e dalla Russia⁹¹. È chiaro quanto il tema della migrazione fosse centrale per il Bit.

Come è noto, il 1° settembre 1921, dopo lunghe negoziazioni all'interno della Sdn, Nansen entrò in carica come Alto commissario per i rifugiati russi e un paio di anni dopo anche per i rifugiati armeni, con il compito di coordinare le azioni di soccorso fornite dalle organizzazioni private, di definire lo status legale dei rifugiati al fine di procedere nel migliore dei casi al loro rimpatrio o altrimenti al loro ricollocamento in paesi terzi nel minor tempo possibile⁹². Nansen si trovò di fronte un compito non facile, data la scarsità delle risorse finanziarie e la riluttanza dei governi a collaborare politicamente ed economicamente. Fin da subito, l'Alto commissario creò attorno a sé una rete di supporto: nei vari paesi dove i rifugiati erano presenti poté contare sull'assistenza dei delegati del Cicr, che lavorarono contemporaneamente per entrambe le organizzazioni. A Ginevra c'erano invece una decina di persone che assistevano Nansen nei compiti amministrativi⁹³. Inoltre, Nansen colse la necessità di collaborare non solo con i governi, ma anche con il gran numero di istituzioni private create durante e dopo la guerra, che erano impegnate nell'aiuto umanitario ai russi in esilio. L'assistenza tecnica che il Bit fornì alla Sdn si situa quindi nel contesto di una congiuntura storica di grande sperimentazione per quanto riguarda varie questioni, fra le quali figura la protezione ai rifugiati russi. A livello in-

⁹¹ *Notes on migration*, in «International Labor Review», V, 1922, 2, pp. 307-231.

⁹² *Conference on the Russian Refugee Question, Genève, 26 August 1921*, in ASdn, R1721, C.227.M.203.1921.VII, 45.15145.13564.

⁹³ M. Housden, *White Russians Crossing the Black Sea: Fridtjof Nansen, Constantinople and the First Modern Repatriation of Refugees Displaced by Civil Conflict, 1922-23*, in «The Slavonic and East European Review», LXXXVIII, 2010, 3, pp. 495-524.

terstituzionale, il Bit assistette e partecipò attivamente alle conferenze che l'Alto commissariato per i rifugiati russi della Sdn organizzava a Ginevra, in particolare alle conferenze intergovernative, dove erano invitati governi e organizzazioni private, e alle riunioni del Comitato consultivo per le organizzazioni private, un'altra innovazione politica di Nansen, appannaggio esclusivo delle organizzazioni non-governative⁹⁴. Non bisogna però dimenticare l'importanza dei contatti personali⁹⁵. La corrispondenza fra Thomas e Eric Drummond, segretario generale della Sdn, era costante. Pardo, in carico alla Sezione russa, fu chiamato a coordinare tutte le questioni relative alla Russia – la carestia, i rifugiati, i prigionieri di guerra – e a mantenere i contatti con la Sdn, in particolare con il vice di Nansen, Eduard Frick⁹⁶. Un altro funzionario del Bit, D. Dickinson, fu distaccato dalla Sezione russa all'Alto commissariato per i rifugiati russi della Sdn dove lavorava in stretto contatto con la Sezione economica della Sdn. Varlez, della Sezione dell'emigrazione (che sarebbe diventata la Sezione della migrazione e della disoccupazione), dal canto suo, fu spesso incaricato da Thomas di fare da tramite con la Commissione internazionale dell'emigrazione e di studiare la questione dei passaporti, insieme con José de Villalonga per la Sezione giuridica⁹⁷.

Nel periodo dal 1921 al 1924, il Bit svolse un ruolo essenziale nell'affrontare la questione dei rifugiati russi e lo fece dialogando con i governi, utilizzando l'arena della Commissione internazionale dell'emigrazione, e con le organizzazioni non governative – sia singolarmente, come nel caso dell'organizzazione russa Zemgor (creata durante la Grande guerra per soccorrere militari e civili e che si era dunque trovata a lavorare in esilio a sostegno dei russi bianchi), sia nel corso degli incontri annuali del Comitato consultivo per le organizzazioni private della Sdn. D'altra parte, il Bit non si limitò a reagire alle sollecitazioni che gli venivano sottoposte, ma contribuì attivamente a concettualizzare e a mettere in pratica un sapere tecnico sui seguenti temi: il censimento dei rifugiati sulla base di categorie occupazionali⁹⁸; la possibilità di ricollocare i rifugiati in paesi terzi o di rimpatriarli

⁹⁴ Kévonian, *Réfugiés et diplomatie humanitaire*, cit., pp. 343-355.

⁹⁵ S. Kott, *Une «communauté épistémique» du social?*, in «Genèses», LXXI, 2008, 2, pp. 26-46.

⁹⁶ Lettera di Thomas a Drummond, 19 agosto 1921, in ILOA, R201/10.

⁹⁷ Lettera di Butler a Nansen, 23 settembre 1921, ivi.

⁹⁸ *Provisional record of the third session of the International Labor Conference, supplement, no. 23, 18 November 1921, Relief of Russian Refugees, communication addressed to the Conference*, in ILOA, R201/20/1.

per contribuire alla ricostruzione della Russia; la questione dei passaporti, di cui i rifugiati russi erano privi e la cui mancanza impediva loro di attraversare le frontiere legalmente⁹⁹.

Dopo le due conferenze intergovernative organizzate da Nansen nell'agosto e nel settembre del 1921 – in cui una grande attenzione fu rivolta alla situazione particolarmente drammatica dei rifugiati russi a Istanbul –, Butler per il Bit inviò una lettera a ventidue governi europei per verificare la possibilità che accogliessero i rifugiati russi, seguita da un telegramma ai paesi transoceanici¹⁰⁰. Il risultato fu deludente: la maggior parte dei governi scriveva che i loro mercati del lavoro erano troppo fragili per aprire le porte ai russi. Al tempo stesso il Bit si adoperò per il censimento dei rifugiati russi al fine di verificarne il numero e le categorie occupazionali¹⁰¹. L'organizzazione preparò un questionario, arricchito di indicazioni e di tabelle, che fu distribuito sia ai rappresentanti governativi che ai delegati del Ccir che lavoravano anche per conto dell'Alto commissariato per i rifugiati russi della Sdn¹⁰². Per esempio, a cavallo fra il 1921 e il 1922, il delegato del Ccir a Istanbul Georges Burnier raccolse dati statistici sui rifugiati russi, un'azione tanto più necessaria visto che la città era considerata un luogo da dove i russi dovevano essere evacuati nel più breve tempo possibile.

Nel frattempo, la Sezione dell'emigrazione del Bit fornì assistenza tecnica su altre tematiche. Nell'autunno del 1921, Varlez, il suo direttore, stilò una nota per la Sdn, che seguiva il migrante (e non il rifugiato) dal momento della partenza a quello dell'arrivo in un paese terzo, per la quale sicuramente prese ispirazione dal lavoro della Commissione internazionale dell'emigrazione. Visto che i russi mancavano di passaporti, il Bit suggerì che l'Alto commissariato per i rifugiati russi glieli fornisse, di fatto facendo le veci di un governo. «L'esame degli immigrati dovrebbe avvenire prima della partenza e in condizioni tali da garantire effettivamente l'ingresso nel paese di immigrazione». Inoltre, i paesi che avevano votato delle misure restrittive

⁹⁹ *Note pour le directeur*, 10 settembre 1921, in ILOA, R202/1.

¹⁰⁰ Ivi. Per una copia della lettera inviata da Butler ai governi danesi e norvegesi, 4 ottobre 1921, in ILOA, R202/3/B.

¹⁰¹ *Liste d'occupations des réfugiés russes sans travail*, s.d., in ILOA, R225/1. Le liste includono pescatori, agricoltori, conciarci e lavoratori del cuoio, tessili, produttori di alimenti, falegnami, lavoratori della carta, muratori, imbianchini, tecnici del gas e dell'acqua, lavoratori dei trasporti, impiegati del commercio, segretari, rappresentanti delle professioni liberali, domestici, magazzinieri, lavoratori dei trasporti, e mano d'opera non qualificata.

¹⁰² *Note pour M. le directeur*, s.d. (ma autunno 1921), in ILOA, R202/1.

all'immigrazione dopo la guerra, con l'adozione di un sistema di quote, avrebbero dovuto fare delle eccezioni per accogliere i rifugiati russi. Con l'adozione delle misure suggerite, per il Bit «l'immigrazione dei profughi russi sarebbe notevolmente facilitata»¹⁰³.

Parallelamente ai piani di reinstallazione, il Bit prese anche in considerazione la possibilità di rimpatriare i rifugiati russi. Sollecitato sia dal governo cecoslovacco che dalla Sdn nella primavera del 1922, il Bit avrebbe dovuto condividere le sue conoscenze sulla Russia e sulla questione del lavoro per aiutare i rifugiati russi a ricostruire il paese, distrutto dalla guerra e dalla carestia. I rifugiati russi, dopo essere stati formati per i vari settori produttivi, sarebbero potuti rientrare nel loro paese «in quanto pionieri dei metodi, delle idee e della cultura occidentali»¹⁰⁴. A fronte delle evidenti difficoltà politiche – non era chiaro come la Russia avrebbe potuto permettere il rimpatrio di elementi controrivoluzionari – il Bit offriva ancora una volta il sapere tecnico dei propri esperti.

Dagli esempi dei progetti di reinstallazione e rimpatrio dei rifugiati russi, e ben prima quindi che il Bit assumesse la responsabilità della collocazione dei rifugiati russi come migranti disoccupati a partire dal 1925, il tema del lavoro era centrale. Furono in effetti le organizzazioni russe in esilio, fra cui troviamo la Croce Rossa russa e Zemgor, a suggerire al Bit e alla Sdn che il miglior modo per proteggere i russi fosse di fornire loro «assistenza tramite il lavoro». L'esperienza accumulata negli anni precedenti mostrava sia gli sviluppi che i limiti di questa azione. Un'organizzazione come Zemgor, per esempio, si era adoperata per creare uffici che trovarono lavoro ai rifugiati, per farli assumere in imprese pubbliche o private, o per creare delle piccole attività (carpentieri, tornitori, fabbricanti di giocattoli, sarte, lavoratori di cuoio, panettieri...). A queste azioni si erano affiancati altri progetti: la vendita di prodotti fabbricati dai rifugiati, la creazione di corsi professionali e la fondazione di colonie agricole. Tuttavia, queste iniziative lenirono solo in parte la crisi occupazionale degli esuli russi e agivano esclusivamente all'interno di confini nazionali, dove i mercati del lavoro spesso subivano il peso della disoccupazione postbellica. Zemgor, quindi, si accorse molto presto di non riuscire a trovare lavoro agli intellettuali o agli invalidi in un periodo di crisi economica generalizzata, quando le tensioni fra gli operai locali e i rifugiati rischiavano di indebolire regioni già fortemente provate

¹⁰³ *Note de la section d'émigration par Varlez*, s.d. (ma autunno 1921), ivi.

¹⁰⁴ Note for the director by D. Dickinson, 6 aprile 1922, in ILOA, R219/2.

dalla guerra e dalle sue conseguenze. Zemgor suggeriva quindi di dare la possibilità ai russi di spostarsi liberamente da un paese all'altro e di lottare contro la loro concentrazione nelle grandi città, dove trovare un lavoro era ancora più difficile¹⁰⁵. Da quest'esempio sembra chiaro che, nel trattare i rifugiati russi come migranti disoccupati, il Bit si ispirò all'esperienza e alla competenza tecnica delle organizzazioni russe in esilio.

È importante sottolineare che il censimento e i piani di ricollocamento andarono di pari passo con la questione dei passaporti, che venne ugualmente discussa e dibattuta nelle conferenze intergovernative e nelle varie conferenze del Comitato consultivo per le organizzazioni private alla Sdn¹⁰⁶. A fronte del fatto che i rifugiati russi mancavano di passaporti validi per attraversare le frontiere (alcuni avevano documenti emessi dalla Russia imperiale e quindi non più riconosciuti), che nel dicembre del 1921 la Russia tolse per decreto la cittadinanza ai russi che non riconoscevano il potere bolscevico, e che il passaporto divenne di fatto obbligatorio nella gran parte di paesi dopo la fine della Grande guerra, il Bit e la Sdn concordarono che fosse necessario creare un certificato speciale, emesso dalle autorità governative in nome dell'Alto commissariato per i rifugiati russi della Sdn¹⁰⁷. Al Bit la questione fu studiata dalla Sezione giuridica, la quale suggerì che, una volta regolarizzato, il rifugiato russo avrebbe goduto degli stessi diritti di protezione di un qualsiasi altro lavoratore straniero. Per ovviare alla mancanza dei passaporti, sarebbe stato necessario fornire ai russi in esilio «un certificato di nazionalità», concesso non tanto dai governi quanto da altri organismi, quali le associazioni russe o i rappresentanti dell'Alto commissariato per i rifugiati russi, su cui sarebbero stati apposti i visti per spostarsi da un paese all'altro. Una volta arrivati nel paese d'immigrazione, e sulla base del riconoscimento del certificato da parte delle autorità locali, i rifugiati russi avrebbe ricevuto un permesso di soggiorno¹⁰⁸. Quello che sarà poi chiamato il «passaporto Nansen», istituito nel luglio del 1922, non era altro che un certificato della validità di un anno e quindi soggetto a rinnovo, che

¹⁰⁵ *L'assistance aux réfugiés russes par le travail par Zemgor*, 23 novembre 1921, in ILOA, R201/9.

¹⁰⁶ *Commission des réfugiés russes, Resolutions passed at the conference of delegates on Russian refugees on 16-17-19 September 1921*, in ASdn.

¹⁰⁷ *Note for the International Labor Office by the LON, C.C.R.R.1*, 23 November 1921, in ILOA, R201/20/1.

¹⁰⁸ *Note sur la situation juridique des réfugiés russes en tant qu'ouvriers, et sur la manière de leur assurer la jouissance d'un statut régulier*, 24 novembre 1921, in ILOA, R204/2/1.

permetteva ai rifugiati russi di attraversare le frontiere, previo ottenimento del visto di entrata nel nuovo paese. Applicato nel luglio del 1922 ai rifugiati russi, fu poi esteso ai rifugiati armeni il 31 maggio 1924, e nel 1928 ai rifugiati assiri, assiro-caldei e turchi¹⁰⁹.

Il passaporto Nansen e la definizione legale di rifugiato russo votata dalla Sdn nel maggio del 1926 – il rifugiato come una persona «che non gode o che non gode più della protezione del governo dell'Unione delle Repubbliche sovietiche e che non ha acquisito un'altra nazionalità» – sono generalmente visti come momenti fondanti del diritto internazionale del rifugiato¹¹⁰. Tuttavia, come hanno notato alcuni giuristi, il passaporto Nansen, che pur permetteva ai rifugiati russi di attraversare le frontiere, ebbe anche numerosi limiti¹¹¹: i rifugiati dipendevano completamente dalla volontà degli Stati, non potevano fare ritorno nel paese di emissione del certificato, soprattutto non beneficiavano di alcuna forma di protezione sociale, visto che fu necessario attendere la Convenzione del 1933 perché a loro si applicasse la stessa protezione che spettava ai lavoratori stranieri – e questo contrariamente ai suggerimenti del Bit. Insomma, i rifugiati russi erano stati trasformati in una manovalanza a basso costo, a cui vennero a lungo negati i diritti sociali, economici e politici¹¹².

Negli anni successivi, fino al 1925, la cooperazione che il Bit intrattenne con la Sdn e il Cicr sulla questione dei rifugiati vide un'espansione, una maturazione e un'istituzionalizzazione delle politiche e delle pratiche di protezione, in coincidenza con l'evoluzione delle tre organizzazioni e del sistema internazionale. Il Bit continuò a offrire la propria esperienza tecnica sulla disoccupazione e sulle migrazioni, in vista dell'assistenza non solo ai rifugiati russi e armeni ma anche ai greci ottomani¹¹³. Alla metà degli anni

¹⁰⁹ *Arrangement with regard to the issue of certificates of identity to Russian refugees, 5 July 1922*, paragraph 5, in ASdn, 355 LNTS, 238.

¹¹⁰ *Arrangement of 12 May 1926 relating to the issue of the identity certificates to Russian and Armenians refugees*, in ASdn, LNTS, Vol. LXXXIX, No. 2004.

¹¹¹ Kévonian, *Enjeux de catégorisations et migrations internationales*, cit.; A. Anghie, *Imperialism, Sovereignty, and the Making of International Law*, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 2005; M. Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

¹¹² C. Gousseff, *Le placement des réfugiés russes dans l'agriculture*, in «Cahiers du monde russe. Russie-Empire russe-Union soviétique et États indépendants», XLVI, 2005, 4, pp. 757-776.

¹¹³ Thomas a Ador, 23 febbraio 1923, in ILOA, R226/1; Johnson a Thomas, 2 maggio 1923, ivi. Si veda anche D. Rodogno, in collaboration with S. Gauthier and F. Piana, *Relief and Reconstruction Programs in Greece, 1922-1925*, in *Dilemmas of Humanitarian Aid in the*

Venti fu in particolare l'esperienza accumulata dalle tre organizzazioni che fece loro capire due elementi essenziali: la questione dei rifugiati russi e armeni non si sarebbe risolta con piani di rimpatrio, ma piuttosto con piani di evacuazione e ricollocamento in paesi terzi¹¹⁴; sarebbe stato necessario quindi creare dei meccanismi tali da gestire le domande e offerte di lavoro non più a livello nazionale, ma internazionale – come aveva suggerito Zemgor¹¹⁵.

È all'interno di questi cambiamenti strutturali che si situa il passaggio di consegne fra la Sdn e il Bit nel 1924. Tuttavia, la storia è meno rosea di quanto scritto finora¹¹⁶. Nella primavera del 1924 Nansen, Thomas e i loro rispettivi uffici cominciarono a discutere del possibile trasferimento dei servizi tecnici per i rifugiati dall'Alto commissariato per i rifugiati russi e armeni al Bit, mentre le questioni politiche e legali sarebbero rimaste sotto il controllo della Sdn¹¹⁷. Tale proposta, accolta favorevolmente da Thomas, fu prima presentata al Consiglio della Sdn, i cui membri si dimostrarono ben contenti di sbarazzarsi dell'annosa questione dei rifugiati russi e armeni¹¹⁸. Venne poi presentata al Consiglio di amministrazione dell'Oil, dove fu a lungo discussa nel corso di diverse riunioni. L'atteggiamento dei membri del Consiglio di amministrazione era generalmente contrario al trasferimento, che sentivano imposto dalla Sdn. Una prima rimostranza riguardò il problema del budget, di cui il Bit era sprovvisto e che avrebbe dovuto essere fornito dalla Sdn, e quello del numero dei rifugiati russi e armeni, che avrebbe dovuto essere

Twentieth Century, ed. by J. Paulmann, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 147-170.

¹¹⁴ La Convenzione sulla disoccupazione, approvata dalla Conferenza internazionale del lavoro di Washington, prevede che «una coordinazione internazionale del lavoro sia istituita» (art. 2): *Lettre du BIT*, 17 août 1922, in ILOA, R225/1; *Russian refugees, General report on the work accomplished up to February 1923, by Dr. Fridtjof Nansen, High commissioner of the League*, in ILOA, R201/20/4.

¹¹⁵ Il Bit sembra ispirarsi dal lavoro fatto dalle associazioni ebraiche come l'Associazione ebraica di colonizzazione, gestita da Lucien Wolf, che evacuò i rifugiati russi dalla Polonia minacciati di espulsione. Thomas a Wolf, 20 aprile 1923, in ILOA, R204/7; Wolf a Thomas, 2 maggio 1923, ivi; J. Granick, *Les associations juives à la Société des Nations, 1919-1929: l'accès sans l'influence*, in «Relations internationales», 2013, 151, pp. 103-113.

¹¹⁶ J.H. Simpson, *The Refugee Problem: Report of a Survey*, London-New York, Oxford University Press, 1939.

¹¹⁷ Nansen a Thomas, 23 febbraio 1924, in ILOA, R201/20/5 jacket 1.

¹¹⁸ *Transfert éventuel de l'œuvre des réfugiés au BIT, PV d'une séance tenue au secrétariat de la SdN*, 18 juin 1924, ivi.

determinato con certezza¹¹⁹. Nelle parole dei membri del Consiglio di amministrazione, i rifugiati venivano descritti sia come vittime, sia come un «elemento di pericolo per lo sviluppo del progresso sociale»¹²⁰. Alcuni rappresentanti dei lavoratori affermarono addirittura che era necessario difendere il mercato del lavoro locale dalla manovalanza a basso costo dei rifugiati russi¹²¹. Ci volle tutta la diplomazia e la pazienza di Thomas perché, contrariamente alle previsioni, il trasferimento delle funzioni tecniche dalla Sdn al Bit fosse votato nell'ottobre 1924¹²². Il Bit accettò quindi di accollarsi il lavoro per i rifugiati russi e armeni dopo aver analizzato le finanze e lo staff dell'Alto commissariato per i rifugiati, così come il funzionamento e l'efficacia del sistema dei passaporti. Inoltre, pretese che l'attività fosse temporanea e indirizzata esclusivamente alla condizione dei rifugiati in quanto migranti economici¹²³. Tuttavia, sarebbe restrittivo guardare troppo da vicino le relazioni fra la Sdn e il Bit perdendo così una visione d'insieme. A metà degli anni Venti divenne chiaro a Nansen e alla sua équipe che il rimpatrio dei rifugiati in Russia era impossibile – cosa che rendeva i piani di reinstallazione ancora più urgenti. A fronte della costante scarsità di risorse finanziarie, la Sdn credeva che i contatti intrattenuti dal Bit con i governi, tramite la Commissione internazionale dell'emigrazione, potessero agevolare le negoziazioni. Il Bit, dal canto suo, aveva una posizione ambigua: se da un lato alcuni dei suoi funzionari lamentavano che l'assistenza tecnica sulla protezione ai rifugiati russi fornita alla Sdn nel periodo 1921-24 non avesse ottenuto il giusto riconoscimento, dall'altro erano restii a impegnarsi in un'azione che poteva rivelarsi fallimentare. Non bisogna fra l'altro sottovalutare quanto l'organizzazione a Roma, nel maggio 1924, della Conferenza dell'emigrazione e dell'immigrazione da parte del governo italiano, da cui il Bit fu in un primo momento escluso, avesse spinto l'istituzione ginevrina a esercitare un ruolo di maggior rilievo nella gestione delle migrazioni internazionali, anche attraverso la questione dei rifugiati russi¹²⁴.

¹¹⁹ *Minutes of the 22nd Session of the Governing Body of the International Labor Office*, Genève, April 1924.

¹²⁰ *Minutes of the 23rd Session of the Governing Body of the International Labor Office*, Genève, June 1924.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² *Minutes of the 24th Session of the Governing Body of the International Labor Office*, Genève, October 1924.

¹²³ Kévonian, *Enjeux de catégorisations et migrations Internationales*, cit., p. 99.

¹²⁴ Rosental, *Géopolitique et État-providence*, cit., pp. 116-118.

4. *Conclusion.* Negli ultimi decenni, nel campo del diritto internazionale dei rifugiati così come nelle discussioni promosse da organizzazioni internazionali quali l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, si è affrontato ripetutamente il problema dei limiti della protezione umanitaria e della necessità urgente di riformarla¹²⁵. Il presente contributo suggerisce che la riforma della protezione umanitaria è imprescindibile dall'analisi storica delle sue origini¹²⁶. In un primo momento ci si è interrogati su che cosa significasse per il Bit proteggere i rifugiati russi. Ne risulta che il Bit non è un'organizzazione umanitaria, come il Cicr o la Sdn, ma un istituto che si è accostato ai bisogni dei rifugiati russi perché provenienti dalla Russia sovietica e perché migranti disoccupati. Così facendo, ben prima del trasferimento delle azioni tecniche dalla Sdn al Bit nel 1925, quest'ultima fornì assistenza tecnica su varie questioni – come il censimento, il ricollocamento e la definizione legale – ma trascurò gli aspetti profondamente politici dell'esilio russo, quali la paura della persecuzione e le conseguenze della denazionalizzazione. Grazie all'analisi accurata delle fonti prodotte dal Bit è stato anche possibile vedere come la parola «protezione» sia stata investita di significati diversi a seconda degli attori e dei contesti: alcuni membri del Consiglio di amministrazione erano più inclini a proteggere i risultati acquisiti nei campi della protezione sociale e della lotta alla disoccupazione nei diversi paesi piuttosto che i rifugiati stessi, i quali, in quanto manovalanza a basso costo, erano considerati un pericolo per la pace sociale. Sulla base del significato multiplo e complesso della nozione di protezione, quest'articolo si è anche domandato attraverso quali processi l'Oil fosse un'«istituzione vivente» e un «termometro del sociale», per usare le parole di Thomas¹²⁷. Infatti, il tema della «protezione attraverso il lavoro» non solo chiarisce la posizione, le politiche e le pratiche del Bit nei confronti dei rifugiati russi, ma permette anche di inquadrare temi più ampi. All'interno dell'organizzazione, la protezione per i rifugiati illumina il compromesso

¹²⁵ J.C. Hathaway, R.A. Neve, *Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection*, in «Harvard Human Rights Journal», X, 1997, pp. 115-211; A. Betts, P. Collier, *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*, London, Allen Lane, 2017.

¹²⁶ J. Reinisch, *History Matters... But Which One? Every Refugee Crisis Has a Context*, in «Policy Papers, History and Policy», 25 September 2015 (<<http://www.historyandpolicy.org/policy-papers/papers/history-matters-but-which-one-every-refugee-crisis-has-a-context>>, url consultato il 24 settembre 2021).

¹²⁷ Thomas, *The International Labour Organisation*, cit.

fra socialismo riformista, capitalismo e liberalismo, e le tensioni fra un'organizzazione meramente normativa e una operativa, così come l'intelaiatura burocratica su cui la questione dei rifugiati russi si basò e che contribuì ad espandere. Rispetto all'esterno, attraverso la questione dei rifugiati russi il Bit, da un lato, rafforzò la propria matrice antisovietica, tessendo rapporti con una molteplicità di attori: governi, sia membri che non membri, sindacati e organizzazioni patronali; varie organizzazioni non governative quali la Croce-Rossa russa e Zemgor; il Cicr e la Sdn. Dall'altro, dimostrò interesse per l'esperimento sovietico, per esempio attraverso la creazione della Sezione russa. Il processo per cui progetti fortemente politici si cristallizzarono in azioni, relazioni e procedure qualificate come non-politiche permise inoltre al Bit di mettere in pratica alcune delle idee avanzate dalla Commissione internazionale dell'emigrazione nel contesto delle ideologie del dopoguerra. Con risultati modesti dopo il 1925, la questione dei rifugiati russi consentì infine al Bit non solo di articolare ma anche di sperimentare la gestione globale della migrazione come meccanismo per controllare la disoccupazione e garantire così la giustizia sociale a fronte della prevalente gestione bilaterale della questione migratoria nel periodo fra le due guerre¹²⁸.

¹²⁸ Kévonian, *Les réfugiés européens*, cit.

