

## **Considerazioni legali sulle richieste di protezione internazionale presentate nel contesto degli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri<sup>1</sup>**

### **Introduzione**

1. I cambiamenti climatici ed i disastri hanno un impatto sulla vita di milioni di persone in tutto il mondo e costringono molte persone ad abbandonare le proprie case<sup>2</sup> e in alcuni casi anche ad attraversare i confini internazionali. I loro effetti negativi mettono spesso in luce la limitata capacità di adattamento delle comunità che ne sono colpite, riflettendo le loro preesistenti vulnerabilità. Tali effetti possono manifestarsi all'improvviso o progressivamente, provocando perdite umane, materiali, economiche o ambientali.
2. Il rapporto tra cambiamenti climatici e diritti umani è sempre più riconosciuto dal diritto, anche nella decisione del Comitato per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite nel caso *Teitiota*.<sup>3</sup> Gli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri hanno conseguenze diversificate per gli Stati e le società, nonché per il benessere e il godimento dei diritti da parte degli individui, come riconosciuto in sentenze e decisioni di varie giurisdizioni.<sup>4</sup> Tali conseguenze possono includere

---

<sup>1</sup> L'UNHCR pubblica queste considerazioni legali in base al proprio mandato ai sensi dello Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (paragrafo 8(a)), in combinato disposto con l'articolo 35 della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati, l'articolo II del suo Protocollo del 1967, l'articolo VIII della Convenzione OUA Del 1969 OAU Convention sugli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa, ed il Commitment II(e) della Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati del 1984.

<sup>2</sup> Nella regione africana la convenzione di Kampala fornisce protezione legale per le persone che sono sfollati interni (IDP) a causa degli effetti dei cambiamenti climatici e dei disastri. V. art.: 1, 4, 5, 11 e 12, African Union Convention on the Protection of and Assistance to Internally Displaced Persons, 22 ottobre 2009, [www.unhcr.org/refworld/docid/4ae825fb2.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae825fb2.html).

<sup>3</sup> *Teitiota v. New Zealand* (versione preliminare senza editing), CCPR/C/127/D/2728/2016, UN Human Rights Committee (HRC), 7 gennaio 2020, [www.refworld.org/cases\\_HRC\\_5e26f7134.html](http://www.refworld.org/cases_HRC_5e26f7134.html). V. anche art. 5, International Law Commission, *Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters*, 2016, [www.refworld.org/docid/5f64dbd54.html](http://www.refworld.org/docid/5f64dbd54.html).

<sup>4</sup> *AC (Tuvalu)*, [2014] NZIPT 800517-520, New Zealand: Immigration and Protection Tribunal, 4 giugno 2014, [www.refworld.org/cases\\_NZ\\_IPT\\_585151694.html](http://www.refworld.org/cases_NZ_IPT_585151694.html), par. 59. *Advisory Opinion OC-23/17 Requested by the Republic of Colombia: The Environment and Human Rights*, Inter-American Court of Human Rights (IACrHR), 15 novembre 2017, [www.refworld.org/cases\\_IACRTHR\\_5e67c7744.html](http://www.refworld.org/cases_IACRTHR_5e67c7744.html), par. 47. *Kawas-Fernández v. Honduras* (3 April 2009) Inter-American Court of Human Rights, [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_196\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_196_ing.pdf), par. 148. UN Human Rights Committee, *General Comment No. 36, Article 6: Right to Life*, 3 settembre 2019, [www.refworld.org/docid/5e5e75e04.html](http://www.refworld.org/docid/5e5e75e04.html), par. 62.

la crescente prevalenza, diffusione e gravità di malattie nuove e riemergenti;<sup>5</sup> insicurezza alimentare e carestia; una sempre maggiore scarsità di terra e di acqua potabile; l'esposizione allo sfruttamento e alla tratta; perdite umane, materiali, economiche o ambientali, tra cui la perdita di redditi, case, mezzi di sostentamento e persino di vite umane.<sup>6</sup> Gli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri sono spesso esacerbati da altri fattori, quali forme di malgoverno che minano l'ordine pubblico, la scarsità di risorse naturali, la fragilità degli ecosistemi, i cambiamenti demografici, le disuguaglianze socio-economiche, la xenofobia e tensioni politiche e religiose, che in alcuni casi sfociano in violenza. A causa di tali ripercussioni negative dei cambiamenti climatici e dei disastri, congiuntamente a vulnerabilità sociali, le persone possono essere costrette a lasciare il proprio paese e a cercare protezione internazionale.

3. Nel presente documento saranno esposte le principali considerazioni legali sull'applicabilità del diritto internazionale e regionale in materia di rifugiati e di diritti umani quando si verificano spostamenti transfrontalieri nel contesto degli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri.<sup>7</sup> A tal fine, il documento

---

*Teitiota v. New Zealand*, *supra* nota 3, parr. da 9.4 a 9.14. African Commission on Human and Peoples' Rights, *General Comment No. 3 on the African Charter on Human and Peoples' Rights: The Right To Life (Article 4)* (novembre 2015), [www.refworld.org/docid/5e67c9cb4.html](http://www.refworld.org/docid/5e67c9cb4.html), par. 3.; *Cordella and Others v. Italy* (24 gennaio 2019), European Court of Human Rights, appl. nn. 54414/13 e 54264/15, [www.refworld.org/cases/ECHR\\_5e67caf54.html](http://www.refworld.org/cases/ECHR_5e67caf54.html), para. 157. *Özel and others v. Turkey* (17 novembre 2015), European Court of Human Rights, appl. nn. 14350/05, 15245/05 e 16051/05, [www.refworld.org/cases/ECHR\\_5e67cb9f4.html](http://www.refworld.org/cases/ECHR_5e67cb9f4.html), par. 171. UN General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights: Climate Change and Poverty*, UN A/HRC/41/39, 17 luglio 2019, [www.undocs.org/A/HRC/41/39](http://www.undocs.org/A/HRC/41/39). Council of Europe: Parliamentary Assembly, *A Legal Status for "Climate Refugees"*, Risoluzione 2307 (2019), 3 ottobre 2019, [www.refworld.org/docid/5da07db64.html](http://www.refworld.org/docid/5da07db64.html). V. anche, ad es., Sanjula Weerasinghe, *In Harm's Way: International Protection in the Context of Nexus Dynamics between Conflict or Violence and Disaster or Climate Change*, UNHCR 2018, [www.refworld.org/docid/5c2f54fe4.html](http://www.refworld.org/docid/5c2f54fe4.html), include le discussioni su Somalia e Haiti. IDMC, *Global Report on Internal Displacement*, 2019, [www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/](http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/) (GRID 2019) e in particolare le discussioni su Afghanistan, Somalia and Nigeria; e Overseas Development Institute (ODI), *When Disasters and Conflict Collide: Facts and Figures*, 2016, [www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10537.pdf](http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10537.pdf), include le statistiche sulle popolazioni colpite da disastri e sulle morti riconducibili a disastro negli Stati fragili interessati da conflitto o violenza .

<sup>5</sup> Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, *General Recommendation No. 37 (2018) on the Gender-Related Dimensions of Disaster Risk Reduction in the Context of Climate Change*, CEDAW/C/GC/37, 13 marzo 2018, [www.undocs.org/CEDAW/C/GC/37](http://www.undocs.org/CEDAW/C/GC/37).

<sup>6</sup> Per esempio, le condizioni in Somalia nel 2011 hanno plausibilmente mostrato tali dinamiche, sia pure in un contesto in cui gli effetti dei cambiamenti climatici hanno interagito con la situazione di violenza e conflitto in Somalia, V. *In Harm's Way*, nota 4, *supra*, sezione 3.1.1. V. anche Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights (2019), *supra* nota 4. *Teitiota v. New Zealand*, *supra* nota 3.

<sup>7</sup> I disastri non sono "naturali", ma sono piuttosto il risultato combinato di esposizione a rischi naturali e della capacità di adattamento della comunità interessata, alla luce delle sue preesistenti vulnerabilità . Un disastro è definito come "a serious disruption of the functioning of a community or a society at any scale due to hazardous events interacting with conditions of exposure, vulnerability and capacity, leading to one or more of the following: human, material, economic and environmental losses and impacts..". V.: UNDRR, *online glossary*, [www.undrr.org/terminology/disaster](http://www.undrr.org/terminology/disaster) (UNDRR Terminology). I disastri possono essere connessi a rischi naturali

prenderà in considerazione la Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati<sup>8</sup> e il suo Protocollo del 1967<sup>9</sup> (insieme alla Convenzione del 1951), nonché i criteri regionali relativi ai rifugiati della Convenzione [dell'Organizzazione dell'Unità africana (OUA)] che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa (Convenzione dell'OUA del 1969)<sup>10</sup> e la conclusione III, paragrafo 3, della Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati del 1984.<sup>11</sup> Si farà inoltre riferimento all'applicabilità di forme complementari di protezione ai sensi del diritto internazionale in materia di diritti umani, nonché agli accordi in materia di protezione o di soggiorno temporanei. Il presente documento non tratterà le questioni relative alla cessazione o all'esclusione dallo status di rifugiato, esposte in altri documenti di indirizzo pertinenti dell'UNHCR.<sup>12</sup>

4. Sebbene il documento tratti dell'applicabilità del regime di protezione internazionale nell'ambito dei movimenti transfrontalieri connessi a cambiamenti climatici e disastri, non tutte le persone sfollate in tale contesto saranno considerate come rifugiati. Le presenti considerazioni legali intendono fornire una guida per i governi, gli operatori legali, i decisori amministrativi e giudiziari e il personale dell'UNHCR nell'applicazione del diritto internazionale in materia di rifugiati e di diritti umani in casi di domande di protezione internazionale presentate nel contesto degli effetti negativi di cambiamenti climatici e disastri. Tali considerazioni legali sono rilevanti per gli approcci da

---

improvvisi o a sviluppo lento, ivi inclusi quelli legati all'impatto dei cambiamenti climatici, ma non solamente ad essi s. V.: UNHCR, *Key Concepts on Climate Change and Disaster Displacement*, [www.unhcr.org/protection/environment/5943aea97/key-concepts-climate-change-disaster-displacement.html](http://www.unhcr.org/protection/environment/5943aea97/key-concepts-climate-change-disaster-displacement.html).

<sup>8</sup> Convention relating to the Status of Refugees (28 July 1951), 189 UNTS 137, [www.refworld.org/docid/3be01b964.html](http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html).

<sup>9</sup> Protocol relating to the Status of Refugees (31 January 1967), 606 UNTS 267, [www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html).

<sup>10</sup> OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (10 settembre 1969), 1001 UNTS 45, [www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html).

<sup>11</sup> Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, [www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html). La 2014 Brazil Declaration (*Brazil Declaration and Plan of Action*, 3 dicembre 2014, [www.refworld.org/docid/5487065b4.html](http://www.refworld.org/docid/5487065b4.html)), nel preambolo, par. 32, riconosce le difficoltà causate dai cambiamenti climatici e dai disastri naturali, nonché dal movimento internazionale di persone sfollate che tali fenomeni possono causare. V. anche D J Cantor, *Cross-Border Displacement, Climate Change and Disasters: Latin America and the Caribbean. Study prepared for UNHCR and PDD at request of Governments participating in the 2014 Brazil Declaration and Plan of Action* (luglio 2018) [www.unhcr.org/protection/environment/5d4a7b737/cross-border-displacement-climate-change-disasters-latin-america-caribbean.html](http://www.unhcr.org/protection/environment/5d4a7b737/cross-border-displacement-climate-change-disasters-latin-america-caribbean.html).

<sup>12</sup> UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, aprile 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4, [www.refworld.org/docid/5cb474b27.html](http://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html).

adottare nei confronti di individui e di gruppi ai fini della determinazione dello status di rifugiato.

5. La valutazione delle domande di protezione internazionale presentate nel contesto degli effetti negativi di cambiamenti climatici e disastri non dovrebbe concentrarsi restrittivamente sull'evento climatico o sulla catastrofe quali, esclusivamente o principalmente, rischi naturali. Un approccio così restrittivo potrebbe portare a non riuscire a riconoscere le caratteristiche sociali e politiche degli effetti dei cambiamenti climatici o dei disastri o la loro interazione con le altre cause degli spostamenti di popolazioni. Più in generale, i cambiamenti climatici e i disastri possono avere significativi effetti negativi sulle strutture statali e sociali, sul benessere individuale e sul godimento dei diritti umani.<sup>13</sup> Una considerazione ristretta degli effetti dei cambiamenti climatici e dei disastri può portare al rischio che i decisori concludano che il diritto dei rifugiati è inapplicabile e neghino l'accesso alla determinazione dello status di rifugiato.<sup>14</sup> Le difficoltà nella valutazione delle domande di protezione internazionale in tale contesto derivano da una comprensione limitata degli effetti dei cambiamenti climatici e dei disastri e da elementi di complessità nell'applicazione delle definizioni di rifugiato, sia che si tratti di quella di cui all'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951, sia di quelle rinvenienti dai criteri regionali in materia di rifugiati di cui all'articolo I, paragrafo 2, della Convenzione dell'OUA del 1969 ed alla Conclusione III, paragrafo 3, della Dichiarazione di Cartagena del 1984

### **La Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati**

6. . Le persone che fuggono nel contesto degli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri possono avere validi motivi per chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951.<sup>15</sup> Non esistono

---

<sup>13</sup> La rilevanza del diritto Internazionale dei rifugiati, dovuta alle connessioni fra disastri e rispetto e protezione dei diritti umani, è riconosciuta da: International Law Commission, International Law Commission, *Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries*, 2016, ILC Commentary to Article 5, al par. 8, [www.refworld.org/docid/5f64dc3c4.html](http://www.refworld.org/docid/5f64dc3c4.html).

<sup>14</sup> *AF (Kiribati)* [2013] NZIPT 800413, New Zealand: Immigration and Protection Tribunal, 25 June 2013, par. 64, [www.refworld.org/cases/NZ\\_IPT,5dad6b754.html](http://www.refworld.org/cases/NZ_IPT,5dad6b754.html). *Teitiota v. New Zealand*, *supra*, nota 3.. Nansen Initiative Protection Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change, 2015, [nanseninitiative.org/wpcontent/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf](http://nanseninitiative.org/wpcontent/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf), par. 55 e 56, appoggiato da 109 Stati.

<sup>15</sup> *Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, [2015] NZSC 107, New Zealand: Supreme Court, 20 luglio 2015, [www.refworld.org/cases/NZL\\_SC,55c8675d4.html](http://www.refworld.org/cases/NZL_SC,55c8675d4.html), Cfr. Gli obiter dicta al par. 13, con riferimento alle decisioni precedenti, che sottolineano la possibilità di fondare una domanda

regole speciali per decidere sulle domande di asilo presentate in tale ambito. Come per qualsiasi altra domanda, anche per quella presentata nel contesto di cambiamenti climatici o di un disastro si deve dimostrare che il richiedente soddisfa i criteri stabiliti dall'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951.<sup>16</sup> In base al significato comune da attribuire ai termini dell'articolo 1A(2), letti nel loro contesto, nonché alla luce dell'oggetto e dello scopo della Convenzione del 1951,<sup>17</sup> la definizione di rifugiato richiede un fondato timore di essere perseguitati per uno o più motivi in essa considerati, rispetto al quale le autorità del paese di origine non possono o non vogliono fornire protezione. Nei successivi paragrafi da 7 a 12 gli elementi costitutivi della definizione di rifugiato di cui alla Convenzione del 1951 verranno analizzati separatamente nel contesto degli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri. Tuttavia, essi andranno applicati congiuntamente, poiché la definizione di rifugiato si basa su un'unica valutazione olistica.<sup>18</sup>

#### *fondato timore di persecuzione*

7. I cambiamenti climatici e i disastri possono influire sul godimento dei diritti umani a causa dell'esposizione e della vulnerabilità delle persone ai loro effetti, nonché sulla capacità, possibilità e volontà dello Stato di fornire protezione.<sup>19</sup> I cambiamenti climatici e i disastri possono limitare l'accesso alla terra, alle risorse naturali, ai mezzi di sussistenza, ai diritti individuali, alle libertà e alla vita, così come il controllo sui beni suindicati, il che mette costituisce un pericolo, tra l'altro, per il godimento del diritto alla vita, all'integrità fisica, a un adeguato tenore di vita, alla salute, all'acqua e ai servizi igienici, all'autodeterminazione e allo sviluppo.<sup>20</sup> Le popolazioni ne possono essere colpite gradualmente o

---

di protezione Internazionale secondo la definizione della Convention del 1951 in un contesto di cambiamenti climatici che comporta degradazione ambientale e disastri.

<sup>16</sup> *AF (Kiribati)*, *supra* nota 14, par. 65.

<sup>17</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties (23 May 1969) 1155 UNTS 331, [www.refworld.org/docid/3ae6b3a10.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a10.html), Article 31(1).

<sup>18</sup> UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, April 2001, [www.refworld.org/docid/3b20a3914.html](http://www.refworld.org/docid/3b20a3914.html), para. 7.

<sup>19</sup> Walter Kälin e Nina Schrepfer, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches* (febbraio 2012), PPLA/2012/01, [www.refworld.org/docid/4f38a9422.html](http://www.refworld.org/docid/4f38a9422.html), p. 64. *AC (Tuvalu)*, *supra* nota 4, par. 59. *Advisory Opinion OC-23/17*, note 4 above, para. 47. *Kawas-Fernández v. Honduras*, *supra* nota, par. 148.

<sup>20</sup> Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, *supra* nota 4. HRC Gen.Com.36, *supra* nota 4, par.62. *Teitiota v. New Zealand*, *supra* nota 3, par. da 9.4 a 9.14. *AfrComHPR*, *supra* note 4, par. 3. *Cordella and Others v. Italy*, *supra* nota 4, par. 157. *Ozel and others v. Turkey*, *supra* nota 4, par. 171. V. anche, M. Foster, *International Refugee Law and Socio-Economic Rights*, CUP 2007, ove si evidenzia che la "persecuzione"

all'improvviso, oppure possono subire una limitazione dei loro diritti umani a più lungo termine. Sia nel breve che nel lungo periodo, le popolazioni colpite possono essere esposte al rischio di violazioni di diritti umani costituenti persecuzione nel senso della Convenzione del 1951.<sup>21</sup>

8. I cambiamenti climatici e i disastri hanno spesso un impatto su intere comunità. Il fatto che molti o tutti i membri di una comunità siano colpiti non pregiudica la validità della domanda di un singolo membro. Un individuo che chiede il riconoscimento dello status di rifugiato non è tenuto a dimostrare un rischio di persecuzione maggiore rispetto a quello di altre persone che si trovano in una situazione simile.<sup>22</sup> Ciò che occorre stabilire è se, in relazione a quell'individuo, il timore di persecuzione sia fondato o meno.<sup>23</sup> In alcuni casi, gli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri su un'intera comunità possono rafforzare, anziché indebolire, gli elementi di riscontro che giustificano il timore di un individuo di essere perseguitato.<sup>24</sup>
9. Stabilire se il timore di una persona di essere perseguitata sia o meno fondato richiede una valutazione prospettica di tutti i fatti e le circostanze rilevanti nel caso di specie. Quando si valuta il rischio di persecuzione nel contesto di cambiamenti climatici o disastri, è importante capire che gli effetti possono manifestarsi all'improvviso o gradualmente, possono sovrapporsi temporalmente e geograficamente e variare per intensità, magnitudine e frequenza e possono persistere nel tempo.<sup>25</sup> Al contempo, occorre prendere in considerazione gli effetti positivi della riduzione del rischio di disastri, nonché gli sforzi nazionali e internazionali per mitigare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri e le risposte operative nel paese di origine, o i miglioramenti o le innovazioni nella

---

ai sensi dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 include un'ampia varietà di domande collegate ai diritti economici e sociali.

<sup>21</sup> UNHCR Handbook, *supra* nota 12 above, parr. 51-55.

UNHCR, Interpreting Article, *supra* nota 18, par. 21. V. anche UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions*, 2 dicembre 2016, HCR/GIP/16/12, par. 17, [www.refworld.org/docid/583595ff4.html](http://www.refworld.org/docid/583595ff4.html).

<sup>23</sup> *AF (Kiribati)*, *supra* nota 14, par. 65.

<sup>24</sup> UNHCR Guidelines on International Protection No. 12, *supra* nota 22, par. 17.

<sup>25</sup> A tale riguardo è utile considerare le valutazioni dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) in merito alla probabilità di rischi futuri di cambiamenti climatici che possono avere un impatto sui movimenti di persone sfollate. Cfr.: Adrienne Anderson, Michelle Foster, Hélène Lambert and Jane McAdam, 'Imminence in refugee and human rights law: a misplaced notion for international protection' ICLQ (2019), pp. 133-135. I rapporti di valutazione dell'IPCC sono disponibili all'indirizzo: [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch).

capacità di adattamento del paese e delle sue comunità.<sup>26</sup> L'insieme di tali circostanze determinerà in che modo esse incidano sul godimento dei diritti umani e consentirà di stabilire se esista o meno di una ragionevole possibilità di essere perseguitati nel paese di origine.

*"a causa di" (nesso causale)*

10. Nel contesto degli effetti negativi di cambiamenti climatici e disastri, un fondato timore di persecuzione può emergere soprattutto per persone già emarginate o vulnerabili.<sup>27</sup> A seconda delle circostanze politiche, religiose e socio-economiche locali, saranno particolarmente a rischio le donne,<sup>28</sup> i bambini, gli anziani e le persone con disabilità, coloro che presentano vulnerabilità intrinseche, i gruppi minoritari, le popolazioni indigene e le persone che vivono in aree rurali e che dipendono dalle risorse naturali per il proprio sostentamento.<sup>29</sup> Un fondato timore di persecuzione può sorgere anche per i difensori dell'ambiente, gli attivisti o i giornalisti che sono presi di mira per aver difeso, conservato o diffuso notizie in merito agli ecosistemi e alle risorse.<sup>30</sup> Gli effetti negativi dei cambiamenti climatici, come ad esempio il degrado ambientale, possono dare origine a pressioni sociali, economiche o politiche. Inoltre, nella fase di riduzione del rischio o di preparazione, prima che si verifichi un disastro, o nel periodo successivo, determinate popolazioni possono rimanere escluse dagli interventi, il che può comportare che talune di esse vengano colpite in modo sproporzionato, o addirittura prese di mira. Di conseguenza, i membri di tali popolazioni possono nutrire il fondato timore di essere perseguitati, ad esempio perché le risorse possono diminuire e l'accesso può essere loro discriminatoriamente negato in modo tale da comportare una persecuzione per uno o più motivi ai sensi della Convenzione.<sup>31</sup> La volontà o la

---

<sup>26</sup> *AC (Tuvalu)*, supra nota 4, par. 69. *AF (Kiribati)*, note 14 above, par. 88. *Teitiota v. New Zealand*, supra nota 3 above, par. 9.11, dove si fa riferimento al bisogno di adottare "sforzi nazionali e internazionali robusti".

<sup>27</sup> Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, Committee on the Rights of the Child, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Joint Statement on "Human Rights and Climate Change"*, 16 settembre 2019, [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998&LangID=E#\\_edn1](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998&LangID=E#_edn1).

<sup>28</sup> IUCN, *Gender-based violence and Environment linkages: the violence of inequality* (2020), <https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2020.03.en>.

<sup>29</sup> CEDAW General Recommendation No. 37, supra nota 5.

<sup>30</sup> IUCN Gender-based violence and Environment linkages, supra nota 29, cap. 5.

<sup>31</sup> *AF (Kiribati)*, supra nota 14, par. 58, che fa riferimento a studi condotti subito dopo carestie o altri disastri che hanno fornito indicazioni in merito ad una ponderazione politica delle risposte statali, nel cui contesto le esigenze di ripresa dei gruppi marginalizzati a volte non vengono soddisfatte, e par. 65, che fa riferimento alla necessità che

capacità di uno Stato di prevenire gli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri, così come di rispondervi adeguatamente laddove si verificano, può variare rispetto a particolari gruppi, riflettendo differenze di razza, etnia, religione, politica, genere o gruppi sociali. Ciò può includere situazioni in cui le pressioni sociali conducono a violenze – o tratta – nei confronti di persone con esigenze specifiche o in condizioni preesistenti di vulnerabilità, in particolare le donne.<sup>32</sup> Vi potrebbero anche rientrare situazioni in cui un governo nega o riduce la protezione negando soccorsi a determinate popolazioni;<sup>33</sup> in cui le operazioni di soccorso dopo un disastro vengono politicizzate;<sup>34</sup> o in cui l'ambiente, le sue risorse naturali o le terre ancestrali sono deliberatamente distrutte per perseguire particolari popolazioni, cioè promuovendo o omettendo deliberatamente di prevenire il degrado ambientale come arma di oppressione.<sup>35</sup> Assumono rilevanza anche le situazioni in cui un governo non adotta misure adeguate per prevenire i disastri, con conseguenze sproporzionate per particolari popolazioni.<sup>36</sup>

### *Interazione con conflitti e/o violenza*

11. Le persone possono anche avere validi motivi per chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato quando gli effetti negativi di cambiamenti climatici o

---

la o il richiedente asilo soddisfi tutti i criteri dell'art. 1A(2) della Convenzione del 1951 Convention, ivi inclusa l'esigenza che le traversie della o del richiedente devono indicare una reale possibilità di violazioni intense o sistematiche di un diritto umano fondamentale, idonee a dimostrare un fallimento della protezione statale sufficientemente collegato ad una ragione di persecuzione presa in considerazione dalla Convenzione. V. anche M. Scott, "Finding Agency in Adversity: Applying the Refugee Convention in the Context of Disasters and Climate Change" (2016) 35, *Refugee Survey Quarterly*, pp. 26-57 (Scott RSQ, Finding Agency in Adversity), dove si sostiene che la percezione di un disastro come sinonimo della calamità naturale che lo ha innescato dovrebbe essere sostituita dalla consapevolezza che natura profondamente sociale dei disastri, nel cui ambito vengono esacerbati di discriminazione e marginalizzazione.

<sup>32</sup> IUCN Gender-based violence and Environment linkages, *supra* nota 29, cap. 5. Nellemann, C., Verma, R., and Hislop, L. (eds), *Women at the frontline of climate change: Gender risks and hopes. A Rapid Response Assessment* (2011) United Nations Environment Programme.

<sup>33</sup> UNHCR, *Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement*, aprile 2011, par. 8, [www.refworld.org/docid/4d9f22b32.html](http://www.refworld.org/docid/4d9f22b32.html). J. C. Hathaway and M. Foster, *The Law of Refugee Status*, CUP 2014, p. 176.

<sup>34</sup> *Refugee Appeal No. 76374* [2009], New Zealand Refugee Status Appeals Authority, 28 ottobre 2009, [www.refworld.org/cases/NZL\\_RSAA\\_4afc31da2.html](http://www.refworld.org/cases/NZL_RSAA_4afc31da2.html), che riconosce lo status di rifugiato a una persona che aveva prestato assistenza e soccorso a seguito del ciclone Nargis in Birmania nel maggio 2008 sull'assunto che tale attività lavorativa sarebbe stata percepita come espressione di una opinione politica contraria al regime. V. anche *AF (Kiribati)*, *supra* nota 14 par. 69.

<sup>35</sup> J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration and International Law*, OUP 2012, p. 48. See also, *AF (Kiribati)*, *supra* nota 14, par. 59, che fa riferimento alla situazione dei "Marsh Arabs" iracheni dopo la prima guerra del Golfo; fonte: Human Rights Watch, *The Iraqi Government Assault on the Marsh Arabs*, gennaio 2003, p. 4, [www.hrw.org/legacy/background/mena/marsharabs1.htm](http://www.hrw.org/legacy/background/mena/marsharabs1.htm).

<sup>36</sup> McAdam, *supra* nota 36, p. 48.

disastri interagiscono con conflitti e violenza.<sup>37</sup> Tali effetti negativi possono esacerbare la violenza, o viceversa la violenza esacerbare tali effetti, rendendo, in entrambi i casi, lo Stato incapace di proteggere le vittime di tale violenza, con il conseguente fondato timore di persecuzione per ragioni connesse a uno o più motivi della Convenzione.<sup>38</sup> Inoltre, laddove le strutture e le istituzioni governative sono deboli, l'interazione della siccità, o di altri effetti negativi dei cambiamenti climatici, con i conflitti può portare alla carestia. Quando lo Stato non è disposto a garantire un accesso non discriminatorio a cibo a prezzi accessibili, può sorgere in particolari popolazioni un fondato timore di essere perseguitate ai sensi della Convenzione del 1951.<sup>39</sup> Tali situazioni possono anche ostacolare l'accesso fisico ed economico al cibo e, più in generale, ai mezzi di sussistenza per le popolazioni che dipendono dalle risorse naturali per il proprio sostentamento e la propria sopravvivenza. Il rischio di violazioni dei diritti umani che si configurano come persecuzioni è molto concreto in presenza di insicurezza alimentare. Anche le ideologie politiche o religiose e le differenze sociali ed etniche possono creare o aggravare un fondato timore di persecuzione per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinioni politiche.<sup>40</sup>

### *Alternativa di fuga interna*

12. Nel contesto degli effetti negativi di cambiamenti climatici e disastri occorre valutare attentamente la rilevanza di un'alternativa di fuga interna, conformemente alle linee guida generali sulla sua applicazione.<sup>41</sup> Benché gli

---

<sup>37</sup> Per linee di indirizzo sulle domande di status di rifugiato collegate a situazioni di conflitto armato e violenza V.: UNHCR Guidelines on International Protection No. 12, note 22 above. For linee di indirizzo generali sulle domande di status di rifugiato collegate alla violenza delle bande criminali, V.: UNHCR, *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs*, 31 marzo 2010, [www.refworld.org/docid/4bb21fa02.html](http://www.refworld.org/docid/4bb21fa02.html).

<sup>38</sup> In *Harm's Way*, *supra* nota 4, p. 90, che evidenzia il riconoscimento in Perù delle domande di asilo delle persone haitiane in base alla definizione della Convenzione del 1951 in seguito al terremoto del 2010 in base ad un fondato timore di persecuzione per "opinioni politiche" o "appartenenza a un particolare gruppo sociale", in conseguenza della mancanza di ordine pubblico e di capacità istituzionale dello Stato di fornire protezione alle vittime delle bande criminali.

<sup>39</sup> Scott, *supra* nota 32, pp. 48-50, che fa riferimento alla marginalizzazione in Somalia di particolari gruppi etnici colpiti da siccità e violenza.

<sup>40</sup> UNHCR, *Legal Considerations on Refugee Protection for People Fleeing Conflict and Famine Affected Countries*, 2017, [www.refworld.org/docid/5906e0824.html](http://www.refworld.org/docid/5906e0824.html); UNHCR Guidelines on International Protection No. 12, *supra* nota 22.

<sup>41</sup> Per indicazioni generali di indirizzo sulla applicazione dell'alternativa di fuga o ricollocamento interni (IFA),

effetti negativi di cambiamenti climatici e disastri possano essere avvertiti solo in una parte del paese, le persone colpite potrebbero non essere in grado di trasferirsi in altre parti dello stesso. Ciò è vero soprattutto quando lo Stato non è disposto a fornire un'adeguata protezione alle popolazioni.<sup>42</sup> Inoltre, gli effetti a lenta insorgenza dei cambiamenti climatici, quali il degrado ambientale, la desertificazione o l'innalzamento del livello del mare, che inizialmente colpiscono solo alcune parti di un paese, possono progressivamente interessarne altre, rendendo il ricollocamento non rilevante né ragionevole.

### **Criteria regionali relativi ai rifugiati nella Convenzione dell'OUA del 1969 e nella Dichiarazione di Cartagena del 1984**

13. L'articolo I, paragrafo 2, della Convenzione dell'OUA del 1969 prevede la protezione dei rifugiati, tra l'altro, per "ogni persona che, a causa di (...) eventi che turbano gravemente l'ordine pubblico in tutto o in una parte del paese di origine o di cittadinanza, è costretta ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo fuori del paese di origine o di cittadinanza". Pur non essendo un trattato, la Dichiarazione di Cartagena del 1984 è simile, in quanto nella conclusione III, n. 3, raccomanda che la nozione di rifugiato include le "persone fuggite dal loro paese perché la loro vita, la loro sicurezza e la loro libertà erano minacciate da (...) altre circostanze che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico".<sup>43</sup>
14. L'orientamento fornito nella presente sezione è diretto all'interpretazione e all'applicazione della Convenzione dell'OUA del 1969, ma si applica anche alla

---

UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 4: "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 23 luglio 2003, HCR/GIP/03/04, [www.refworld.org/docid/3f2791a44.html](http://www.refworld.org/docid/3f2791a44.html).

<sup>42</sup> *Ibid.*, par 31, che osserva come il fatto che alcune persone siano divenute sfollati interni non dimostra necessariamente che una alternativa di fuga interna sia ragionevole .

<sup>43</sup> La Dichiarazione di Cartagena del 1984 non è un trattato nel senso di cui all'art. 1(a) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. (*supra*, nota 15). L'autorità legale della definizione regionale di rifugiato e' stata riconosciuta dall'Assemblea Generale della Organizzazione degli Stati Americani (OAS) e dalla Corte interamericana dei diritti umani, ed e' diffusamente affermata dai paesi della regione delle Americhe, ivi incluso mediante incorporazione nei contesti legali nazionali ed applicazione nella pratica V.: UNHCR Guidelines on International Protection No. 12, *supra* nota note 22, par. 63. *Advisory Opinion OC-21/14: Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection*, Inter-American Court of Human Rights, 19 agosto 2014, [www.refworld.org/docid/54129c854.html](http://www.refworld.org/docid/54129c854.html), para.79. *Advisory Opinion OC-25/18: The Institution of Asylum, and its Recognition as a Human Right under the Inter- American System of Protection (interpretation and scope of Articles 5, 22(7) and 22(8) in relation to Article 1(1) of the American Convention on Human Rights)*, Inter-American Court of Human Rights, 30 maggio 2018, [www.refworld.org/docid/5c87ec454.html](http://www.refworld.org/docid/5c87ec454.html), par. 123

Dichiarazione di Cartagena del 1984.<sup>44</sup> La Convenzione dell'OUA del 1969 non definisce o limita il concetto di “eventi che turbano gravemente l'ordine pubblico”. La perdurante efficacia dei criteri regionali relativi ai rifugiati richiede l'adozione di un approccio evolutivo all'interpretazione di tali criteri derivanti dai trattati, che rifletta in generale i continui sviluppi del diritto internazionale.<sup>45</sup> Ciò è particolarmente importante per l'interpretazione del concetto di “eventi che turbano gravemente l'ordine pubblico”, se si vuole tenere conto delle mutevoli realtà delle persone bisognose di protezione internazionale colpite dagli effetti negativi di cambiamenti climatici e disastri.<sup>46</sup> In linea con tale approccio, le persone in fuga a causa degli effetti negativi di cambiamenti climatici e disastri possono essere considerate come rifugiati ai sensi dei criteri regionali relativi ai rifugiati.<sup>47</sup>

*a. Eventi che turbano gravemente l'ordine pubblico*

15. Il concetto giuridico di “eventi che turbano gravemente l'ordine pubblico” è particolarmente rilevante per le domande di asilo connesse agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri. Le Nazioni Unite hanno definito un disastro come “[una] grave perturbazione del funzionamento di una comunità o di una società su qualsiasi scala, dovuta a eventi pericolosi che interagiscono con le condizioni di esposizione, vulnerabilità e capacità, portando a uno o più dei seguenti effetti: perdite e ripercussioni sul piano umano, materiale,

---

<sup>44</sup> Premesso che la Dichiarazione di Cartagena del 1984 non è un trattato, l'interpretazione della definizione regionale di rifugiato inclusa in tale Dichiarazione è simile a quella della Convenzione OUA del 1969, tenuto conto della terminologia simile e del fatto che la Dichiarazione di Cartagena ha tratto ispirazione dalla Convenzione OUA del 1969. .

<sup>45</sup> Per una breve descrizione delle basi giuridiche dell'approccio evolutivo alla interpretazione dei trattati e della sua applicazione alla Convenzione OUA del 1969, T. Wood, “Who is a Refugee in Africa? A Principled Framework for Interpreting and Applying Africa's Expanded Refugee Definition”, (2019) 31 *International Journal of Refugee Law*, pp. 311-313, <https://academic.oup.com/ijrl/issue/31/2> (Wood IJRL).

<sup>46</sup> UNHCR, Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement, *supra* nota 34, par. 9; Wood, *supra* nota 46 pp. 311-313. L'Etiopia ha espressamente accettato l'applicabilità dei criteri regionali in materia di rifugiati derivanti dall' articolo I(2) della Convenzione OUA del 1969 al contesto dei disastri , V. la dichiarazione resa dall'Etiopia alla Nansen Initiative Global Consultation: Nansen Initiative, *The Nansen Initiative Global Consultation: Conference Report*, ottobre 2015, [www.nanseninitiative.org/global-consultations/](http://www.nanseninitiative.org/global-consultations/), p. 107.

<sup>47</sup> Il Continental Consultative Meeting organizzato dall'Unione Africana per celebrare il 50mo anniversario della Convenzione OUA del 1969 ha esortato la Commissione dell'Unione africana e UNHCR a sviluppare linee di indirizzo interpretative in merito ai criteri della definizione di rifugiato di cui all'art. I(2) della Convenzione OUA del 1969 , al fine di chiarirne, in particolare, la applicazione in relazione alle valutazione individualizzata delle domande di asilo ed il significato in relazione alle nuove cause di movimento forzato, come i cambiamenti climatici e i disastri, V.: African Union, *Addis Ababa Declaration of The Continental Commemorative Meeting on The Implementation and Supervision of the 1969 OAU Refugee Convention*, 20 giugno 2019, [www.refworld.org/docid/5f3be7b84.html](http://www.refworld.org/docid/5f3be7b84.html).

economico e ambientale”.<sup>49</sup><sup>48</sup> Inoltre, “l’effetto del disastro può essere immediato e localizzato, ma spesso è diffuso e può durare per un lungo periodo di tempo. L’effetto può mettere alla prova o eccedere la capacità di una comunità o di una società di farvi fronte con le proprie risorse e può quindi richiedere l’assistenza da parte di fonti esterne, che possono includere giurisdizioni limitrofe o altre fonti a livello nazionale o internazionale”.<sup>50</sup><sup>49</sup>

16. Il concetto di “ordine pubblico” non ha un significato univoco nel diritto internazionale. Nel contesto della Convenzione dell’OUA del 1969 (e della Dichiarazione di Cartagena del 1984), e alla luce dello scopo umanitario e di protezione della Convenzione,<sup>50</sup> esso comprende il livello prevalente dell’ordine amministrativo, sociale, politico e morale, valutato in base all’effettivo funzionamento dello Stato in relazione alla sua popolazione e fondato sul rispetto dello Stato di diritto e della dignità umana, in modo tale da tutelare la vita, la sicurezza e la libertà delle persone.<sup>51</sup> Un “turbamento” dell’ordine pubblico ricorre quando si verifica una perturbazione del funzionamento effettivo, normale e stabile di tale ordine. La soglia di “gravità” può comprendere dimensioni quantitative e qualitative e deve essere valutata caso per caso, tenendo conto della natura e della durata della perturbazione e delle sue conseguenze per la sicurezza e la stabilità dello Stato e della società.<sup>52</sup> Che un turbamento dell’ordine pubblico derivi da cause umane o da ragioni differenti non ha importanza decisiva ai fini della sua definizione come grave turbamento dell’ordine pubblico;<sup>53</sup> il punto cruciale riguarda l’*effetto* di una determinata situazione. Pertanto, quando si esamina una domanda di asilo occorre principalmente indagare se un grave turbamento dell’ordine pubblico sussista

---

<sup>48</sup> UNDRR Terminology, *supra* nota 7. UNHCR Key Concepts, *supra* nota 7.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> UNHCR Guidelines on International Protection No. 12, *supra* nota 22, par. 46, e, in merito alla Dichiarazione di Cartagena, par. 65.

<sup>51</sup> UNHCR Guidelines on International Protection No. 12, *supra* nota 22, parr. 56 e 78; A. Edwards, “Refugee Status Determination in Africa”, *African Journal of International and Comparative Law* (2006) 14, pp. 204-233, p. 220; M. Sharpe, *The Regional Law of Refugee Protection in Africa*, OUP 2018, p. 49. La versione linguistica in francese dell’articolo I(2) della Convenzione OUA del 1969 OAU fa riferimento al concetto di “ordre public”. UN Economic and Social Council, *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, 28 settembre 1984, E/CN.4/1985/4, [www.refworld.org/docid/4672bc122.html](http://www.refworld.org/docid/4672bc122.html), par. 22. V. anche, per esempio, UNHCR, *International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Republic of Iraq*, maggio 2019, p. 114, [www.refworld.org/docid/5cc9b20c4.html](http://www.refworld.org/docid/5cc9b20c4.html).

<sup>52</sup> UNHCR Guidelines on International Protection No. 12, *supra* nota 22, par. 56, mentre par. 59 include diversi indicatori fattuali come la dichiarazione di uno stato di emergenza, la chiusura delle scuole e la mancanza di cibo e servizi vitali.

<sup>53</sup> Wood, *supra* nota 46, p. 307.

come dato di fatto, sulla base di una valutazione degli elementi disponibili.<sup>54</sup>

### *Costrizione a partire e a cercare protezione all'estero*

17. Ai sensi dell'articolo I, paragrafo 2, della Convenzione dell'OUA del 1969, per essere considerata una rifugiata o un rifugiato, una persona deve essere stata "costretta ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo fuori del paese di origine o di cittadinanza" a causa, tra l'altro, di "eventi che turbano gravemente l'ordine pubblico". Analogamente, la definizione di rifugiato di Cartagena riguarda le "persone fuggite dal loro paese perché la loro vita, la loro sicurezza e la loro libertà erano minacciate da (...) circostanze che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico".<sup>55</sup> Pertanto, i cambiamenti climatici o i disastri devono avere un effetto o un impatto sul luogo di residenza abituale della persona e costringerla o obbligarla ad abbandonare il proprio paese, ossia devono aver messo la persona a rischio di un grave danno. Se gli effetti di cambiamenti climatici o disastri siano o meno abbastanza gravi da obbligare una persona a partire e a cercare protezione in un altro paese – se sussista, cioè, un rischio di danno grave – dipende da come un disastro si evolve e si sviluppa, dalla sua prossimità geografica rispetto alla residenza abituale della persona, dal modo in cui esso influisce sulla sua vita, integrità fisica e libertà e sul godimento di altri diritti umani, nonché dalla risposta dello Stato.<sup>56</sup> Pertanto, sebbene un disastro possa per definizione turbare gravemente l'ordine pubblico, essa giustificherà il riconoscimento dello status di rifugiato solo quando lo Stato non sarà in grado, eventualmente anche con l'assistenza internazionale, oppure non vorrà affrontarne gli effetti sullo Stato, sull'ordine sociale e sulla popolazione. In tale contesto, in seguito a un disastro, lo Stato deve essere in grado di dimostrare la propria volontà di affrontarne l'impatto e di mobilitare aiuti e assistenza per stabilizzare la situazione nel più breve tempo possibile.

---

<sup>54</sup> UNHCR Guidelines on International Protection No. 12, *supra* nota 22, par. 59 elenca una serie di indicatori fattuali per gli eventi che turbano gravemente l'ordine pubblico.

<sup>55</sup> L'art. I(2) della Convenzione OUA del 1969 non ignora il rischio di danno, come è evidente dalla frase 'is compelled to leave' nella definizione, letta in combinato disposto con il principio di *non-refoulement* affermato dall'articolo II(3) della Convenzione OUA del 1969, che protegge le persone dal rinvio verso un territorio in cui la loro vita, integrità fisica o libertà sarebbe esposta a rischio. La Conclusione III(3) della Dichiarazione di Cartagena del 1984 è più esplicita, e richiede l'esistenza di una minaccia alla vita, alla sicurezza o alla libertà.

<sup>56</sup> L'art. I(2) della Convenzione OUA del 1969 non richiede una minaccia o un rischio di danno individualizzati o discriminatori, V. UNHCR Guidelines on International Protection No. 12, *supra* nota 22, par. 51.

### *Alternativa di fuga o ricollocamento interni*

18. Una possibile alternativa di fuga o ricollocamento interni non è rilevante in tale contesto per le persone rifugiate che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo I, paragrafo 2, della Convenzione dell'OUA del 1969. Similmente, essa è inapplicabile alle persone rifugiate ai sensi della conclusione III, n. 3, della Dichiarazione di Cartagena del 1984.<sup>57</sup> Ciò deriva dal fatto che la definizione di rifugiato ai sensi dell'articolo I, paragrafo 2, della Convenzione dell'OUA del 1969 include le persone che fuggono da situazioni che colpiscono "in tutto" o "in una parte" il territorio del loro paese di origine. Gli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri che siano di una gravità tale da costringere le persone a spostarsi possono incidere fortemente sulle condizioni e sulla capacità dello Stato su tutto il territorio nazionale. Poiché l'articolo I, paragrafo 2, tratta di situazioni che perturbano gravemente le strutture statali e sociali, non si può chiedere alle persone di trasferirsi in altre parti del paese, anche quando gli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri sono limitati a una particolare parte dello stesso.

### **Forme complementari di protezione internazionale**

19. Il principio di *non refoulement* e il diritto internazionale in materia di diritti umani possono applicarsi anche alle persone che cercano protezione internazionale in paesi in cui le definizioni regionali relative ai rifugiati non sono applicabili. Una persona che si trova al di fuori delle regioni dell'Unione africana (ex OUA) e di Cartagena può, ad esempio, essere stata costretta alla fuga a causa degli effetti negativi di cambiamenti climatici o disastri. In presenza di un rischio reale di subire un danno grave, tale persona può essere protetta dal rischio di rimpatrio in conformità con i divieti di *refoulement*, che includono il diritto ad essere protetti dal danno irreparabile di cui agli articoli 6 (diritto alla vita) e 7 (divieto di tortura e di trattamenti crudeli, disumani o degradanti) del Patto internazionale sui diritti civili e politici.<sup>59</sup><sup>58</sup> Gli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei

---

<sup>57</sup> UNHCR Guidelines on International Protection No. 4, *supra* nota 42, par. 5. UNHCR Guidelines on International Protection No. 12, *supra* nota 22, par. 60.

<sup>59</sup> *Teitiota v. New Zealand*, *supra* nota 3, par. 9.3.

disastri possono rappresentare una seria minaccia al godimento del diritto alla vita, ad esempio a causa della maggiore scarsità di terra abitabile, dell'accesso limitato all'acqua potabile e della mancanza di alternative ai mezzi di sostentamento.<sup>59</sup>

### **Meccanismi di protezione temporanea**

20. Ferma restando l'applicabilità del diritto internazionale e regionale in materia di rifugiati e di diritti umani alle domande di protezione internazionale presentate nel contesto degli effetti negativi di cambiamenti climatici e disastri, un modo pragmatico per fornire protezione alle persone sfollate in tale contesto è rappresentato dalle misure di protezione o soggiorno temporanei, che sono limitate nel tempo e includono norme minime di trattamento in merito ai diritti umani.<sup>60</sup> Tale protezione temporanea può essere particolarmente utile quando la situazione nel paese di origine è fluida o poco chiara. Ad esempio, nel periodo immediatamente successivo a un disastro improvviso, quando il paese sta mobilitando risorse, compresa l'assistenza internazionale, un paese ospitante può fornire protezione temporanea. La protezione temporanea può essere utilizzata anche quando il paese ospitante sta vivendo un afflusso su larga scala a seguito di un disastro e la determinazione dello status di rifugiato non è applicabile o fattibile.<sup>61</sup> Per contro, la protezione temporanea non è necessariamente efficace se il paese di origine della persona sfollata non vuole o non è in grado di stabilizzare la situazione o adattarsi ai cambiamenti climatici. In tali situazioni a lungo termine o quando una soluzione è dilazionata, una persona sfollata dovrebbe poter richiedere e ricevere dal paese ospitante protezione internazionale, compreso, se giustificato, lo status di rifugiato.

### **Conclusione**

21. Le persone che cercano protezione internazionale nel contesto degli effetti negativi di cambiamenti climatici o di disastri possono avere validi motivi per chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato. Esse possono avere un

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, parr. da 9.7 a 9.9; Advisory Opinion OC-21/14, *supra* nota 44, parr. da 238 a 240.

<sup>60</sup> UNHCR, Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements, febbraio 2014, [www.refworld.org/docid/52fba2404.html](http://www.refworld.org/docid/52fba2404.html), par. 16.

<sup>61</sup> *Ibid.* V. anche UN General Assembly, *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees. Part II Global Compact on Refugees, A/73/12* (Part II), par. 63, [https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/73/12\(PARTII\)](https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/73/12(PARTII)).

fondato timore di essere perseguitate ai sensi dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951, o essere costrette a cercare protezione al di fuori del proprio paese a causa di eventi che turbano gravemente l'ordine pubblico ai sensi dell'articolo I, paragrafo 2, della Convenzione dell'OUA del 1969 e della conclusione III, n. 3, della Dichiarazione di Cartagena del 1984. Inoltre, possono sussistere motivi di protezione internazionale in base al diritto internazionale generale in materia di diritti umani, quali gli obblighi di *non refoulement*, compreso il diritto alla vita. Ciò è particolarmente rilevante nelle regioni in cui non si applicano la Convenzione dell'OUA del 1969 e la Dichiarazione di Cartagena del 1984. Sia che la domanda di protezione derivi da effetti improvvisi o gradualmente di cambiamenti climatici o disastri, gli Stati sono tenuti a garantire l'accesso a procedure eque ed efficienti di determinazione dello status di rifugiato ai fini della valutazione delle esigenze di protezione internazionale.<sup>62</sup>

**UNHCR**  
**1 ottobre 2020**

---

<sup>62</sup> *AF (Kiribati)*, *supra* nota 14, par. 64, che enfatizza: "generalised assumptions about environmental change and natural disasters and the applicability of the Refugee Convention can be overstated. While in many cases the effects of environmental change and natural disasters will not bring affected persons within the scope of the Refugee Convention, no hard and fast rules or presumptions of non-applicability exist. Care must be taken to examine the particular features of the case."