



---

Distr. GENERAL HCR/GIP/16/12 02 December 2016 Original: ENGLISH

---

## LINEE GUIDA IN MATERIA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE N.12:

### **Domande di riconoscimento dello status di rifugiato legate a situazioni di conflitto armato e violenza nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del suo Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati e delle definizioni regionali di rifugiato**

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) formula queste Linee guida conformemente al suo mandato, sulla base di quanto disposto nello *Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati*, vale a dire il paragrafo 8(a), in combinazione con l'articolo 35 della *Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951* e l'articolo II del suo *Protocollo del 1967*, l'articolo VIII(1) della *Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) del 1969* che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa e la Raccomandazione II(e) della *Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati del 1984*.

Queste Linee guida chiariscono il paragrafo 164 del *Manuale dell'UNHCR sulle Procedure ed i Criteri per la Determinazione dello Status di Rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951* ed integrano lo stesso Manuale. Esse devono essere lette congiuntamente alle altre *Linee guida dell'UNHCR sulla Protezione Internazionale*.

Queste Linee guida, che sono state oggetto di ampie consultazioni, intendono fornire una guida interpretativa di natura legale per i governi, gli operatori legali, gli organi decisionali e la magistratura, così come per il personale dell'UNCHR che svolge l'attività di determinazione dello status di rifugiato.

Il *Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato* dell'UNHCR e le *Linee guida in materia di protezione internazionale* sono raccolti in un unico documento consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/544f59896.html>.

Le richieste di consultazione pubblica per le future Linee guida in materia di protezione Internazionale saranno postate online al seguente indirizzo: <http://www.unhcr.org/544f59896.html>.

Indice

**I. INTRODUZIONE**

**A. Ambito e terminologia**

**B. Il rapporto tra la definizione di rifugiato della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967, le definizioni regionali e la protezione sussidiaria dell'Unione europea**

**II. ANALISI SOSTANZIALE DELL'ARTICOLO 1A (2) DELLA CONVENZIONE DEL 1951**

**A. Fondato timore di persecuzione**

*Rilevanza del diritto internazionale umanitario e del diritto penale internazionale*

*Rilevanza delle deroghe ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani*

*Rischi individuali e di gruppo*

*Grado di rischio*

*Nessun rischio differenziale*

*Valutazione lungimirante del rischio*

*Persecuzione sessuale e di genere*

*Agenti di persecuzione*

*Rifugiati sur place*

**B. "Per ragioni di" uno o più motivi di cui alla Convenzione**

*"Per ragioni di" (nesso causale)*

*Motivi di cui alla Convenzione*

**C. Alternativa di fuga o di trasferimento interni**

**III. ANALISI SOSTANZIALE DELL'ARTICOLO I(2) DELLA CONVENZIONE DELL'OUA DEL 1969**

**A. Considerazioni preliminari a guida dell'interpretazione**

*Ambito di applicazione della definizione della Convenzione dell'OUA del 1969*

**B. Elementi della definizione di rifugiato della Convenzione dell'OUA del 1969**

*Costretto a lasciare il proprio luogo di residenza abituale*

*Rifugiati sur place*

*Circostanze che costringono alla fuga*

**C. Alternativa di fuga o di trasferimento interni**

**IV. ANALISI SOSTANZIALE DELLA CONCLUSIONE III(3) DELLA DICHIARAZIONE DI CARTAGENA DEL 1984**

**A. Considerazioni preliminari a guida dell'interpretazione**

*Ambito di applicazione della definizione di rifugiato di Cartagena*

**B. Elementi della definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena**

*Rifugiati sur place*

*Circostanze che costringono alla fuga*

*Minacce alla vita, alla sicurezza e alla libertà*

*La violenza delle bande o la violenza da parte di gruppi criminali organizzati*

**C. Alternativa di fuga o di trasferimento interni**

**V. QUESTIONI PROCEDURALI E PROBATORIE**

**A. Approcci per l'applicazione della definizione della Convenzione del 1951/Protocollo del 1967 e delle definizioni regionali**

**B. Stabilire i fatti**

*Informazioni sul paese d'origine*

*Onere della prova*

## I. INTRODUZIONE

### A. Ambito e terminologia

1. Le situazioni di conflitto armato e violenza sono oggi le principali cause di spostamento dei rifugiati. Nella maggior parte dei casi, queste situazioni generano persecuzione politica, religiosa, etnica, sociale e di genere. La Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo Status di Rifugiato e/o il suo Protocollo del 1967 (di seguito: "Convenzione del 1951") è direttamente applicabile ai civili costretti a fuggire da situazioni di conflitto armato e violenza.

2. Lo scopo delle presenti Linee guida consiste nel fornire una guida sostanziale e procedurale per la valutazione delle domande di status di rifugiato che coinvolgono situazioni di conflitto armato e di violenza e promuovere la coerenza dell'applicazione della Convenzione del 1951 e delle definizioni regionali di rifugiato.

3. Queste Linee guida forniscono indicazioni in relazione agli aspetti di inclusione delle definizioni di rifugiato in contenute nei seguenti testi:

- Articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e del suo Protocollo del 1967 (Parte II delle presenti Linee guida)
- Articolo I (2) della Convenzione dell'OUA del 1969 che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa (Convenzione dell'OUA del 1969) (Parte III delle presenti Linee guida), e
- Conclusione III (3) della Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati del 1984 (Dichiarazione di Cartagena) (Parte IV delle presenti Linee guida).

L'inclusione delle definizioni regionali di rifugiato in queste Linee guida riguarda la loro applicazione alle richieste di status di rifugiato legate alle situazioni di conflitto armato e di violenza e non pregiudica l'applicazione di queste definizioni ad altre situazioni.

4. Queste Linee guida non si riferiscono alla cessazione o all'esclusione, a questioni relative al carattere civile ed umanitario dell'asilo o a domande legate al servizio militare, per le quali sono disponibili altre Linee guida. Queste Linee guida, inoltre, non trattano del riconoscimento dello status di rifugiato prima facie, argomento trattato nelle Linee guida in Materia di Protezione Internazionale N.11. Invece, esse trattano della relazione tra la definizione di rifugiato della Convenzione del 1951 e le definizioni regionali di rifugiato, incluso quali approcci possono essere usati nell'applicare le varie definizioni (paragrafi 86 ed 88 di queste Linee guida). Le Linee guida si concentrano sullo status di rifugiato e non affrontano specificamente la protezione sussidiaria o forme complementari di protezione internazionale.

5. Ai fini delle presenti Linee guida, la frase "situazioni di conflitto armato e di violenza" si riferisce a situazioni che sono contraddistinte da un livello rilevante o diffuso di violenza che colpisce la popolazione civile. Tali situazioni possono implicare violenza tra attori statali e non statali, comprese bande organizzate, e violenza tra gruppi differenti della società. Inoltre, tali situazioni possono includere violenza tra due o più stati, tra stati e gruppi armati non statali, o tra vari attori armati non statali. Non è necessaria o determinante ai fini della determinazione dello status di rifugiato una particolare classificazione di gruppo armato, per esempio come gruppo criminale o politico. Inoltre, sebbene in alcune circostanze le situazioni di conflitto armato riferite in queste Linee guida possano essere classificate come conflitto internazionale o come conflitto armato non internazionale ai sensi del diritto internazionale umanitario, questa categorizzazione non è necessaria ai fini della determinazione dello status di rifugiato. Molte situazioni di conflitto armato e violenza non sono designate come conflitto armato ai sensi del diritto internazionale umanitario, ma i mezzi impiegati e le loro conseguenze possono rivelarsi altrettanto dannosi e violenti.

Altre categorizzazioni – come quella di situazione di violenza generalizzata ed indiscriminata - sono state usate dalle persone competenti per la decisione in materia per descrivere situazioni di conflitto armato e violenza. Indipendentemente da queste classificazioni, il metodo per valutare la domanda

di status di rifugiato è lo stesso – è richiesta una piena e completa applicazione della definizione di rifugiato alla situazione in esame, come stabilito in queste Linee guida.

## **B. Il rapporto tra la definizione di rifugiato della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967, le definizioni regionali e la protezione sussidiaria dell'Unione europea**

6. Gli strumenti regionali relativi allo status di rifugiato, come la Convenzione dell'OUA del 1969 e la Dichiarazione di Cartagena, integrano la Convenzione del 1951 ed il Protocollo del 1967, che rimangono gli strumenti principali ed universali di tutela giuridica per i rifugiati. Ogni strumento regionale incorpora la definizione di rifugiato della Convenzione del 1951 ed elabora dei cosiddetti criteri più ampi di definizione di rifugiato (a cui si fa riferimento con l'espressione "definizioni regionali"). Uno degli obiettivi principali sia della Convenzione dell'OUA del 1969, sia della Dichiarazione di Cartagena è quello di fornire protezione ai rifugiati in specifiche situazioni umanitarie, come nel caso di arrivi su larga scala di persone in fuga da situazioni o circostanze specifiche nei loro paesi d'origine.

7. Alcuni scenari concreti possono suggerire la pertinenza dell'applicabilità sia della definizione della Convenzione del 1951 che delle definizioni regionali ad una richiesta individuale di status di rifugiato e sollevano domande su quale definizione applicare (si vedano i paragrafi 86 e 88 di queste Linee guida). In altre situazioni, un individuo può essere considerato un rifugiato secondo una delle definizioni regionali ma non secondo la Convenzione del 1951, come nei casi in cui non possa essere stabilito nessun nesso causale tra il suo timore di persecuzione ed i motivi di cui alla Convenzione. In queste circostanze, le definizioni regionali ampliano il novero degli individui eleggibili allo status di rifugiato.

8. Anche se le due definizioni regionali differiscono leggermente nella formulazione, il tipo di situazione o circostanze a cui si riferiscono e che sono volte a coprire possono essere in gran parte assimilate. Inoltre, anche se le definizioni regionali sono dettagliate, nessuno degli strumenti regionali è stato concepito per fornire una definizione onnicomprensiva per ogni situazione in cui una persona è costretta a lasciare il proprio paese d'origine ed attraversare i confini internazionali. Per quanto riguarda i diritti, la Convenzione del 1951 e gli strumenti regionali riconoscono entrambi una persona come rifugiato e garantiscono l'applicazione dei diritti della Convenzione del 1951. Perciò, nella maggior parte dei casi, la definizione particolare in base alla quale una persona è stata riconosciuta come rifugiato non è concretata. Ai fini della certezza giuridica, tuttavia, una corretta interpretazione di ciascuna definizione è necessaria ed è consigliabile un approccio sequenziale nell'esame della domanda (si vedano i paragrafi 86 ed 88 di queste Linee guida). Le persone competenti per le decisioni in materia devono inoltre considerare che i sistemi di protezione regionali devono essere implementati in modo tale da rafforzare e integrare la Convenzione del 1951.

### *La protezione sussidiaria dell'Unione europea*

9. La Direttiva qualifiche (rifusione) prevede la protezione sussidiaria come complementare allo status di rifugiato contemplato dalla Convenzione del 1951 e dal Protocollo del 1967. Si applica a coloro che non si qualificano come rifugiati ma che correrebbero un rischio effettivo di subire un danno grave, in particolare quando vi è una "minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale". Certe situazioni di fatto possono dar luogo ad una sovrapposizione tra i criteri per la protezione dei rifugiati in conformità con la Convenzione del 1951 e la protezione sussidiaria. Vista la preminenza dello status di rifugiato e visto che la protezione sussidiaria si applica solo a coloro che non possono qualificarsi come rifugiati, le richieste relative a situazioni di violenza e conflitto armato devono essere prima valutate in conformità ai criteri di definizione dello status di rifugiato. Solo qualora il richiedente non si qualifichi come rifugiato, la richiesta potrà essere valutata in conformità ai criteri stabiliti dalla protezione sussidiaria.

## II. ANALISI SOSTANZIALE DELL'ARTICOLO 1A (2) DELLA CONVENZIONE DEL 1951

10. In conformità al significato ordinario attribuito al termine e alla luce del contesto così come dell'oggetto e del fine della Convenzione del 1951, l'articolo 1A (2) si applica alle persone in fuga da situazioni di conflitto armato e violenza. Infatti, la definizione di rifugiato della Convenzione del 1951 non fa distinzione tra rifugiati che fuggono da persecuzioni in tempo di pace o in tempo di guerra. L'analisi di cui all'articolo 1A (2) si concentra sul timore fondato di persecuzione sulla base di uno o più dei criteri stabiliti dalla Convenzione. La frase "persone costrette a lasciare il proprio paese di origine a causa di un conflitto armato nazionale o internazionale non sono normalmente considerate rifugiate ai sensi della Convenzione del 1951 o del Protocollo del 1967", contenuta nel paragrafo 164 del Manuale dell'UNHCR, deve essere intesa come limitata ai casi in cui non vi è un nesso causale tra il fondato timore di una persona di essere perseguitata e uno dei motivi di cui alla Convenzione del 1951.

### A. Fondato timore di persecuzione

11. Minacce alla vita e alla libertà ed altre gravi forme di violazione dei diritti umani possono costituire una persecuzione ai sensi della definizione di rifugiato della Convenzione del 1951. In aggiunta, forme minori di danno possono complessivamente costituire una persecuzione. La discriminazione può portare alla persecuzione laddove gli effetti conducano ad una situazione intollerabile o sostanzialmente pregiudizievole per la persona interessata. Analogamente, condotte ascrivibili a una grave violazione del diritto internazionale umanitario possono costituire una persecuzione (si vedano i paragrafi 14 e 15 di queste Linee guida). Cosa possa essere definito come persecuzione dipenderà anche dalle circostanze del singolo, tra cui l'età, il genere, le opinioni, la salute, i sentimenti e le condizioni psicologiche del richiedente.

12. Gli standard menzionati sopra al paragrafo 11, devono essere applicati anche nel caso di persone che fuggono da situazioni di conflitto armato e violenza. Non è necessario che il livello di gravità del danno sia più alto in rapporto ad altre situazioni per stabilire che in situazioni di conflitto armato e violenza si tratta di persecuzione, né è rilevante o opportuno valutare se i richiedenti siano trattati in modo peggiore rispetto a quanto possa normalmente essere "previsto" in situazioni di conflitto armato e di violenza. Il contesto generale di una situazione di conflitto armato e di violenza può aggravare l'effetto dei danni su una persona, dando luogo in determinate circostanze ad un danno che può sfociare in persecuzione. Situazioni protratte di conflitto armato e violenza, per esempio, possono avere gravi effetti negativi sulla salute fisica e psicologica dei richiedenti o sul loro sviluppo personale, tali effetti dovrebbero essere valutati tenendo in considerazione il loro carattere, il contesto, la posizione sociale, l'età, il sesso e altri fattori.

13. Le situazioni di conflitto armato spesso implicano l'esposizione al rischio di gravi violazioni dei diritti umani ed altre forme di danno grave che possono portare alla persecuzione. Tale persecuzione può includere, ma non è ad esse limitata, situazioni di genocidio, pulizia etnica, tortura ed altre forme di trattamenti inumani e degradanti; stupro o altre forme di violenza sessuale; reclutamento forzato, incluso quello di bambini; detenzione successiva ad arresto arbitrario; sequestro di ostaggi e sparizioni forzate o arbitrarie ed una vasta gamma di altre forme di danno grave risultante dalle circostanze menzionate, per esempio, ai paragrafi 18 e 19 di queste Linee guida.

#### *Rilevanza del diritto internazionale umanitario e penale*

14. Molte delle suddette violazioni dei diritti umani ed altre forme di danno grave possono costituire crimini di guerra quando commessi in un contesto di conflitto armato e ad esso associati ai sensi del diritto internazionale umanitario e/o crimini contro l'umanità nel caso di un diffuso e sistematico attacco contro la popolazione civile. Le deportazioni ed i trasferimenti o gli esodi forzati,

a volte compiuti in forma di pulizia etnica o genocidio, possono anche costituire crimini di guerra quando commessi in un contesto di conflitto armato e ad esso associati ai sensi del diritto internazionale umanitario e a crimini contro l'umanità nel caso di un diffuso e sistematico attacco contro la popolazione civile.

15. Ai fini della determinazione dello status di rifugiato, l'esistenza di violazioni del diritto internazionale umanitario può essere indicativa ma non determinante del fatto che vi sia una persecuzione ai sensi della Convenzione del 1951. Al richiedente non può essere richiesto di dimostrare che è stata commessa una violazione del diritto internazionale umanitario o un crimine internazionale affinché il responsabile della decisione possa stabilire che un particolare danno costituisca persecuzione. Né sono applicabili alla determinazione dello status di rifugiato i criteri per il crimine contro l'umanità per persecuzione, come definito dal diritto penale internazionale. Ai fini del procedimento penale le corti penali internazionali ed i tribunali si occupano principalmente di danni già commessi; il loro mandato non copre lo scopo umanitario più ampio di fornire protezione internazionale ai civili. Basarsi sul diritto internazionale umanitario o sul diritto penale internazionale nel loro senso più stretto per determinare lo status di rifugiato potrebbe minare gli obiettivi di protezione internazionale della Convenzione del 1951, ed escludere dalla sua protezione persone che devono affrontare gravi minacce per la loro vita e la loro libertà. Inoltre, anche se certi comportamenti non sono vietati dal diritto internazionale umanitario o dal diritto penale internazionale, non cambia il fatto che ai fini del diritto internazionale dei rifugiati, tale condotta possa costituire persecuzione.

#### *Rilevanza delle deroghe ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani*

16. Gli Stati parte dei trattati rilevanti in materia di diritti umani possono derogare da un numero limitato di diritti umani nel caso di un'emergenza pubblica tale da minacciare la vita della nazione. Laddove esista un legittimo stato di emergenza, l'incapacità di assicurare i diritti derogabili potrebbe non costituire persecuzione, se le misure adottate sono strettamente richieste dalle esigenze della situazione. Tuttavia, al fine di determinare lo status di rifugiato di un richiedente che fugge da una situazione simile, è necessario valutare le circostanze generali del caso. Uno stato di emergenza può essere illegittimo o coinvolgere misure che non sono strettamente richieste dall'emergenza della situazione o contemplare misure che colpiscono diritti non-derogabili.

#### *Rischi individuali e di gruppo*

17. In situazioni di conflitto armato e violenza, un richiedente può rischiare di essere preso di mira o individuato come oggetto di persecuzione. Analogamente, in tali situazioni, interi gruppi o popolazioni possono essere a rischio di persecuzione, esponendo ciascun membro del gruppo a tale rischio. Il fatto che molti o tutti i membri di un particolare gruppo siano a rischio non inficia la validità dell'istanza di un particolare individuo. Il termine di valutazione è la fondatezza del timore di persecuzione di un individuo. A volte, l'impatto della situazione di conflitto armato e violenza su un'intera comunità o più in generale sui civili rafforza, più che indebolire, la fondatezza del timore di persecuzione di un particolare individuo.

18. In situazioni di conflitto armato e violenza, intere comunità possono essere coinvolte e rischiare di essere vittime per esempio di bombardamenti aerei, uso di munizioni a grappolo, armi chimiche, barili bomba, artiglieria o tiri di cecchini, dispositivi esplosivi improvvisati, mine, autobombe o attentatori suicidio tattiche di assedio. La privazione sistematica di cibo e di forniture mediche, i tagli ai rifornimenti idrici e all'elettricità, la distruzione della proprietà o la militarizzazione o ancora la chiusura delle scuole possono a loro volta costituire gravi violazioni del diritto internazionale umanitario che interessano intere comunità. L'esposizione a tali azioni può portare alla persecuzione ai sensi dell'articolo 1A (2) della Convenzione del 1951, sia in modo indipendente che cumulativo.

19. Possono costituire persecuzione sia le conseguenze dirette che quelle indirette delle situazioni di conflitto armato e di violenza, ivi comprese le conseguenze a lungo termine prodotte da queste situazioni, tra cui la distruzione di infrastrutture vitali, la mancanza di sicurezza e la povertà

estrema. Nello specifico, le situazioni di conflitto armato e di violenza possono compromettere seriamente lo stato di diritto, così come le strutture statali e sociali e i sistemi di supporto. Le situazioni di conflitto armato e di violenza possono portare a un crollo totale o parziale delle istituzioni e dei servizi pubblici, delle istituzioni politiche e del sistema di polizia e di giustizia. Servizi vitali come l'acqua, l'elettricità e servizi igienici possono essere interrotti. Queste situazioni possono sfociare in un incremento del livello di criminalità; in saccheggi e corruzione; nell'insicurezza alimentare, in malnutrizione o carestia; in limitazioni all'accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria; in un grave declino economico, nella distruzione dei mezzi di sussistenza e nella povertà. Queste conseguenze di situazioni di conflitto armato e violenza possono essere sufficientemente gravi, in modo indipendente o cumulativamente, tali da costituire persecuzione e rappresentare un fondato timore di essere perseguitati. Ciò è pertinente anche nel caso in cui il rischio di persecuzione derivi da attori non statali (si vedano i paragrafi da 28 a 30 delle presenti Linee guida).

20. Anche la propaganda rappresenta uno dei fattori da tenere in considerazione, dal momento che può creare o contribuire ad un'atmosfera di intolleranza oppressiva tra uno o più gruppi e promuovere o condurre a un rischio di persecuzione.

#### *Grado di rischio*

21. Il timore di persecuzione di una persona è fondato se può essere stabilito, ad un livello ragionevole, che la sua permanenza nel paese d'origine sia diventata o possa diventare intollerabile. Ciò non necessita di un calcolo delle probabilità basato, per esempio, sul numero di persone uccise, ferite o sfollate, ma richiede un'analisi sia quantitativa che qualitativa delle informazioni messe a confronto con le circostanze individuali del richiedente (si vedano i paragrafi 89 e 92 di queste Linee guida sulla dimostrazione dei fatti).

#### *Nessun rischio differenziale*

22. Come menzionato nel paragrafo 17 delle presenti Linee guida, una persona può condividere con molte altre persone un fondato timore di persecuzione, allo stesso livello o ad un livello simile. Ad un richiedente in fuga da una situazione di conflitto armato e di violenza non è richiesto di dimostrare un rischio di danno ulteriore rispetto a quello di altri che si trovano in condizioni simili (quello che a volte viene chiamato il "test differenziale"). Non è richiesto un livello di rischio più alto rispetto ad altre situazioni per stabilire un timore fondato di persecuzione in situazioni di conflitto armato e di violenza.

23. Inoltre, alcuni tribunali hanno fatto riferimento ad un "rischio differenziale" al fine di sottolineare la necessità di un nesso causale tra il rischio (cioè il fondato timore di persecuzione) e i motivi di persecuzione (vale a dire uno o più motivi di cui alla Convenzione). Tuttavia, tale formulazione può portare alla fusione dell'elemento di rischio con il requisito della connessione causale - affrontato nei paragrafi 32 e 33 di queste Linee guida - e non è in linea con una corretta applicazione della definizione di rifugiato della Convenzione del 1951.

#### *Valutazione lungimirante del rischio*

24. La Convenzione del 1951 protegge coloro che – al momento della decisione - sono a rischio di persecuzione nel paese d'origine, indipendentemente dal fatto che abbiano già subito una persecuzione. Decidere se il timore di persecuzione di una persona sia fondato richiede una valutazione lungimirante di tutti i fatti attinenti al caso (si vedano i paragrafi 89 e 92 delle presenti Linee guida). In assenza di un cambiamento rilevante delle circostanze, si presuppone che le persone che hanno in passato subito una persecuzione siano da considerarsi ancora a rischio di persecuzione.

25. Nella valutazione di un rischio, è importante tenere in considerazione il carattere mutevole di molte delle attuali situazioni di conflitto armato e di violenza. Cambiamenti nel livello di violenza o di controllo sui territori e sulla popolazione sono frequenti in situazioni di conflitto armato e violenza.



Per esempio, anche se il livello di violenza al momento della decisione è relativamente basso, nel tempo la situazione di conflitto armato e violenza potrebbe cambiare, incrementando il livello del rischio e determinando la fondatezza di un timore. Ci possono essere molti motivi per una diminuzione del livello di violenza in un dato momento, come ad esempio quando le parti sono in fase di raggruppamento o di riorganizzazione strategica, o quando è stato concordato un temporaneo cessate il fuoco. Analogamente, anche se la violenza non è ancora scoppiata in una determinata parte del paese, può essere prevedibile che la violenza si diffonda in quel contesto, tenendo in considerazione il contesto generale e la storia della situazione di conflitto armato e violenza, la traiettoria e la mappatura della violenza, le dinamiche di potere in gioco ed altre condizioni nel paese d'origine del richiedente. Gli effetti della violenza passata possono aumentare ulteriormente, fino ad arrivare ad un livello persecutorio, nonostante la temporanea sospensione delle ostilità, e devono essere valutati attentamente. Inoltre, l'attuazione di accordi di pace e di smobilitazione può portare al riempimento dei vuoti di potere da parte di nuovi attori armati o al consolidamento di gruppi composti da ex membri che non sono stati disarmati e reintegrati nella società. Ciò richiede anche un'analisi dettagliata che evolva costantemente in risposta agli sviluppi locali nel paese d'origine.

### *Persecuzione sessuale e di genere*

26. La violenza sessuale e di genere, inclusi lo stupro, la tratta di esseri umani, la schiavitù sessuale e la schiavitù coniugale/matrimonio forzato, sono forme comuni di persecuzione in molte situazioni di conflitto armato e violenza. La violenza sessuale e di genere può essere utilizzata come forma tattica illecita e criminale, come strategia o politica durante situazioni di conflitto armato e violenza, al fine di sopraffare ed indebolire l'avversario direttamente o indirettamente, attraverso la vittimizzazione delle donne e delle ragazze e/o degli uomini e dei ragazzi. Indipendentemente dalle motivazioni del singolo autore, la violenza sessuale e di genere può far parte di una deliberata strategia politica o militare volta a svilire, umiliare, terrorizzare o distruggere le popolazioni civili nel perseguimento di obiettivi più ampi o radicati in discriminazioni di genere o altre forme di discriminazione, collegandosi così ad uno o più dei motivi di persecuzione di cui alla Convenzione.

27. Per molte vittime di violenza sessuale e di genere, di tortura o di altri atti di lesione personale e trauma psicologico, il danno può persistere a lungo anche dopo che è stato commesso l'atto di violenza iniziale e dopo che la situazione di conflitto armato e violenza si è conclusa. Possono essere a rischio di subire di nuovo il danno e/o le conseguenze psicologiche delle loro esperienze possono esse stesse costituire una persecuzione, in particolare quando le persone hanno subito un danno particolarmente grave che rende insopportabile il ritorno nel paese d'origine anche se non vi è un rischio futuro di ulteriori danni.

### *Agenti di persecuzione*

28. In una situazione di conflitto armato e violenza, la persecuzione può provenire da attori statali e non-statali, e da una o più parti coinvolte nella situazione di conflitto armato e violenza. Lo status di rifugiato può essere garantito nel caso di persone a rischio di danno da parte di attori di entrambi o tutti gli schieramenti di queste situazioni. Gli agenti di persecuzione possono includere le forze armate statali, le forze dell'ordine e di sicurezza o altri organi di Stato o gruppi o individui per i quali lo Stato è responsabile o la cui condotta può essere attribuita allo Stato stesso. Lo Stato può autorizzare, dirigere, controllare, sostenere o tollerare le attività dei cosiddetti attori non-statali, così che le loro azioni possono in alcuni casi essere attribuibili allo Stato. Gli agenti di persecuzione possono anche includere attori non-statali come gruppi paramilitari, milizie, insorgenti, banditi, pirati, bande o organizzazioni criminali, organizzazioni terroristiche, compagnie private militari o di sicurezza o altri gruppi o individui impegnati in situazioni di conflitto armato e violenza. L'analisi di questi attori deve tenere conto del fatto che il loro carattere può passare da una di queste categorie ad un'altra o sfuggire completamente a qualsiasi classificazione. Gli attori non-statali possono includere vicini di casa, familiari ed altri individui.

29. In molte situazioni di conflitto armato e violenza, la divisione tra attori statali e non-statali non è sempre chiara, specialmente quando il potere si trasferisce, le situazioni si sovrappongono e le alleanze cambiano o quando attori non-statali corrompono o penetrano nelle istituzioni statali e/o nelle forze dell'ordine o nelle forze armate dello Stato. L'incertezza durante un colpo di stato tentato, in corso o avvenuto, per esempio, può anche rendere tali distinzioni sfocate. Ad ogni modo, non è cruciale determinare precisamente da chi può essere perpetrato il danno temuto: qualora venga stabilita la presenza di una minaccia, ciò sarà sufficiente per determinare un fondato timore di persecuzione.

30. In casi che coinvolgono attori non-statali o attori non-identificati, è necessario valutare la misura in cui lo Stato è in grado e/o disposto a fornire protezione contro la persecuzione. Le particolarità della situazione di conflitto armato e violenza saranno rilevanti, dal momento che lo Stato può essere incapace di estendere la sua protezione alle popolazioni colpite, per esempio nei casi in cui abbia perso il controllo sui suoi territori e sulla popolazione o laddove il controllo sia fluido ed incerto. In tali situazioni, lo Stato può anche non essere disposto ad estendere la sua protezione.

#### *Rifugiati sur place*

31. Un timore fondato di persecuzione può sorgere dopo che il richiedente ha lasciato il suo paese d'origine a causa di circostanze sopraggiunte nel paese d'origine durante l'assenza del richiedente e/o come risultato delle sue azioni dopo che lui/lei ha lasciato il paese d'origine, facendo di lui un rifugiato *sur place*. Nel contesto delle richieste di status di rifugiato relative a situazioni di conflitto armato e violenza, una persona può diventare un rifugiato *sur place* a causa, per esempio, dello scoppio di una situazione di conflitto armato e violenza, dell'intensificarsi di una situazione di conflitto armato e violenza nel paese d'origine pre-esistente ma latente, o perché lui/lei ha espresso obiezioni o preso posizione contro la situazione di conflitto armato e violenza.

#### **B. “Per ragioni di” uno o più motivi di cui alla Convenzione**

##### *“Per ragioni di” (nesso causale)*

32. L'intento o il motivo di persecuzione può rappresentare un fattore rilevante nello stabilire il nesso causale tra il timore di persecuzione ed i motivi di cui alla Convenzione del 1951. Tuttavia, l'intento o il motivo che ha mosso il persecutore non rappresenta un elemento necessario o decisivo, anche perché spesso è difficile da stabilire, in particolare in situazioni di conflitto armato e violenza. Un nesso causale può anche essere stabilito dalle strategie, dalle tattiche o dai mezzi ed i metodi di guerra del persecutore, dalla incapacità o mancanza di volontà dello Stato di fornire protezione, o per l'effetto (o gli effetti) della situazione di conflitto armato e violenza. La domanda che deve guidare le persone cui compete la decisione in materia è la seguente: le ragioni di timore della persona, nel contesto generale del paese, possono riferirsi ad uno dei motivi di cui alla Convenzione?

33. Le situazioni di conflitto armato e violenza possono essere radicate, motivate o guidate e/o condotte per motivi collegati alla razza, all'etnia, alla religione, alla politica, al genere o all'appartenenza a gruppi sociali, o possono produrre effetti sulle persone sulla base di questi fattori. Infatti, ciò che può apparire come un comportamento indiscriminato (i.e quando un persecutore non ha come obiettivo degli individui in particolare) può in realtà essere rivolto a intere comunità o zone i cui abitanti sono sostenitori reali o percepiti di uno degli schieramenti della situazione di conflitto armato e violenza. Raramente le situazioni di conflitto armato e di violenza sono caratterizzate da una violenza che non è in un modo o nell'altro indirizzata a particolari popolazioni o che non ha un effetto sproporzionato su una particolare popolazione, stabilendo così un nesso causale con uno o più motivi di cui alla Convenzione. L'affiliazione (effettiva o percepita) ad un particolare schieramento in una situazione di conflitto armato e violenza può essere interpretata in senso ampio – estendendosi a certi gruppi di persone, tra cui familiari dei combattenti così come a coloro che appartengono allo stesso gruppo religioso o etnico o risiedono in un particolare quartiere, villaggio

o città. Un motivo di cui alla Convenzione è regolarmente imputato a gruppi di persone sulla base dei loro legami familiari, comunitari, geografici o altro.

#### *Motivi di cui alla Convenzione*

34. Le ragioni per il timore di persecuzione possono essere molteplici. Uno o più motivi di cui alla Convenzione possono risultare rilevanti. I motivi non sono reciprocamente esclusivi e si sovrappongono frequentemente. Un motivo di cui alla Convenzione deve essere considerato come un fattore contributivo, non un fattore dominante o la sola causa di un timore di persecuzione.

35. Le situazioni di conflitto armato e violenza sono normalmente radicate o provocate da una varietà di motivi, o hanno conseguenze che influenzano vari gruppi. Le situazioni di conflitto armato e violenza coinvolgono normalmente un insieme di dimensioni etniche, religiose, sociali e politiche, in cui le parti coinvolte operano lungo linee etniche, religiose e sociali e perseguono – o sono percepite perseguire – obiettivi politici e/o religiosi.

36. Anche laddove i motivi ed i fattori dietro a comportamenti violenti o comunque dannosi risultanti da o prevalenti in situazioni di conflitto armato e violenza possono, a prima vista, apparire come atti criminali o dettati da una logica di profitto, essi sono normalmente interconnessi con i motivi di cui alla Convenzione. Per esempio, dei gruppi armati possono fondare delle imprese criminali per finanziare un conflitto etnico, religioso o politico o la violenza delle bande o altri gruppi armati, inclusi, per esempio, i cartelli della droga, principalmente per motivi di profitto e possono avere anche lo scopo di consolidare o espandere la base di potere del gruppo nella società, caratterizzando potenzialmente la violenza come motivata dalla politica. La scelta di particolari target della violenza, che si tratti di individui o di intere aree e popolazioni, ha spesso scopi o connessioni politiche, etniche e/o religiose.

37. Esprimere obiezioni o assumere una posizione neutrale o indifferente verso le strategie, le tattiche o i comportamenti degli schieramenti nelle situazioni di conflitto armato e violenza, o rifiutare di unirsi o supportare, di contribuire finanziariamente, di prendere le parti o comunque di conformarsi alle regole ed ai costumi delle parti coinvolte nella situazione può – agli occhi del persecutore – apparire come una critica verso gli obiettivi politici del persecutore stesso, o come una deviazione rispetto alle sue norme ed alle sue pratiche sociali e religiose. Tali obiezioni, posizioni o comportamenti possono indicare o creare la percezione, agli occhi del persecutore, che la persona detenga un'opinione politica o una fede religiosa (o non religiosa) dovuta alla sua affiliazione ad un gruppo etnico o sociale.

38. Le persone che svolgono alcuni mestieri, occupazioni o professioni possono essere a rischio, per esempio, per ragioni legate alla loro reale o percepita opinione politica o al loro credo religioso (o non religioso). Le loro attività, il loro ruolo o il loro status sociale che derivano da o sono associati al loro mestiere, professione o occupazione potrebbero essere considerati come rappresentativi di un'opinione reale o percepita su una questione in cui la macchina di Stato, il Governo, la società o la politica possono essere coinvolti, in particolare in un paese in conflitto. Per esempio, i giornalisti ed altri professionisti dei media ed i difensori dei diritti umani e dello stato di diritto possono riportare in modo critico fatti e notizie sul comportamento di certi attori, i professionisti medici che curano combattenti dell'opposizione possono essere visti come sostenitori dell'opposizione, gli operatori umanitari che continuano il loro lavoro possono essere percepiti come assistenti del nemico e i capi religiosi possono parteggiare, o essere visti come sostenitori, di uno degli schieramenti.

39. Le richieste che coinvolgono la persecuzione di genere possono essere analizzate in relazione a qualsiasi motivo di cui alla Convenzione, per esempio in relazione ad un'opinione politica, un'etnia, una religione o un gruppo sociale (genere) reale o percepito.

#### **C. Alternativa di fuga o trasferimento interni**

40. La pertinenza di un'alternativa di fuga o di trasferimento interni in situazioni di conflitto armato e violenza deve essere valutata con attenzione. Le situazioni di conflitto armato e violenza sono spesso caratterizzate da un'ampia diffusione dei combattimenti, sono spesso fluide, con fronti mutevoli e/o escalation di violenza e spesso coinvolgono una varietà di attori statali e non-statali, che possono non essere facilmente identificabili, operanti in diverse aree geografiche. Inoltre, tali situazioni spesso colpiscono gravemente le strutture statali e sociali ed i sistemi di supporto (si veda il paragrafo 19 di queste Linee guida), mettendo in difficoltà la popolazione civile. La situazione umanitaria della popolazione civile che vive nelle aree interessate da situazioni di conflitto armato e violenza è spesso disastrosa, anche a seguito del blocco delle vie di approvvigionamento e delle restrizioni dell'aiuto umanitario e della libertà di movimento. Considerati questi fattori, in molte situazioni di conflitto armato e violenza, non sarebbe né pertinente né ragionevole considerare un'alternativa di fuga o di trasferimento interni.

41. Solo quando la situazione di conflitto armato e violenza ed il suo impatto sono geograficamente limitati e confinati in una specifica parte del paese, sarebbe pertinente verificare se un'alternativa di fuga o di trasferimento interni possano sussistere. In tali situazioni, deve essere operato un attento esame sull'accessibilità pratica, giuridica e sicura dell'area alternativa identificata, in particolare per le persone interessate, e sulla capacità dello Stato o di altre entità di fornire una protezione effettiva. La protezione deve essere fornita da un'autorità organizzata e stabile che eserciti il pieno controllo sul territorio e la popolazione in questione. Sarebbe inappropriato equiparare l'esercizio di una certa autorità amministrativa ed il controllo sul territorio di organizzazioni internazionali e attori non-statali con la protezione nazionale fornita dallo Stato. Tale controllo è spesso transitorio e temporaneo e sprovvisto di una gamma di funzioni richieste ad uno Stato, tra cui la possibilità di riammettere i cittadini nel territorio o di esercitare altre basilari funzioni di governo. In particolare, le entità non-statali e gli organi non hanno gli attributi di uno stato. La loro capacità di far rispettare la legge è limitata. Inoltre, nel determinare se l'alternativa di fuga o di trasferimento interni siano opzioni ragionevoli, deve essere fatta un'attenta verifica della capacità della persona di vivere in sicurezza senza eccessive difficoltà e deve essere verificato che i suoi diritti umani siano rispettati. In aggiunta ed in particolare la probabile diffusione della situazione di conflitto armato e violenza nelle nuove aree deve essere presa in considerazione (si vedano i paragrafi 25 e 40 di queste Linee guida). Non è ragionevole aspettarsi che qualcuno possa essere trasferito in una zona di conflitto armato e violenza.

42. La presenza in una parte del paese di sfollati interni, inclusi coloro che stanno ricevendo assistenza internazionale, non è necessariamente una prova della ragionevolezza della proposta di un'alternativa di fuga o di trasferimento interni in quella parte del paese. Gli sfollati interni spesso non godono dei diritti basilari e possono essere costretti ad affrontare una situazione di indigenza economica o un'esistenza sotto un adeguato livello di sussistenza, il che può essere prova dell'irragionevolezza della proposta di alternativa di fuga o di trasferimento interni. È inoltre necessario considerare la capacità delle autorità locali di fornire una protezione contro i danni e verificare che siano rispettati i diritti umani, in particolare quelli non derogabili. Inoltre, in alcune situazioni, l'esodo interno potrebbe essere il risultato di una politica di pulizia etnica o, analogamente, una violazione dei divieti di trasferimento forzato e di spostamento arbitrario ai sensi del diritto internazionale umanitario nel contesto di un conflitto armato. In tali circostanze, un'alternativa di fuga o di trasferimento interni non devono sussistere.

43. Ugualmente, le "zone protette" o le "zone sicure" e altre aree simili non devono necessariamente essere considerate come un'alternativa valida o ragionevole per un'alternativa di fuga o di trasferimento interni. Ai sensi del diritto internazionale umanitario, le zone protette concordate tra i belligeranti interessati sono istituite come misure di protezione della popolazione civile ed altre categorie di persone protette (per esempio i feriti ed i malati, inclusi i combattenti feriti e malati) dagli effetti del conflitto armato. Analogamente, le "zone sicure" ed altre aree simili, stabilite sulla base delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, hanno lo scopo di evitare che alcune aree o persone cadano in mano nemica, anche se la loro istituzione e la loro attuazione differisce dalle "zone protette" ai sensi del diritto internazionale umanitario. Malgrado l'obiettivo generale di queste zone e di queste aree, la sicurezza delle persone che vivono in tali zone può

essere compromessa a causa di assedi o attacchi contro la zona o l'area in questione e contro la popolazione che si trova al suo interno.

### **III. ANALISI SOSTANZIALE DELL'ARTICOLO I(2) DELLA CONVENZIONE DELL'OUA DEL 1969**

44. L'articolo I(1) della Convenzione dell'OUA del 1969 replica la definizione di rifugiato contenuta nell'articolo 1A(2) della Convenzione di Ginevra del 1951, come modificata dal Protocollo del 1967, mentre l'articolo I(2) applica la definizione di rifugiato a:

“ogni persona che, a causa di aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico in tutto o in una parte del Paese di origine o di cittadinanza, è obbligata ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo fuori del Paese di origine o di cittadinanza.”

#### **A. Considerazioni preliminari a guida dell'interpretazione**

45. Nell'applicare la definizione della Convenzione dell'OUA del 1969 deve essere considerato il primato della Convenzione del 1951, dato il suo status di “strumento di base e universale” per la protezione dei rifugiati. A seguito dell'adozione del Protocollo del 1967, che ha reso la Convenzione del 1951 lo strumento globale per la protezione dei rifugiati, la Convenzione dell'OUA del 1969 ha cercato in gran parte di affrontare le specifiche sfide dei paesi africani rispondendo alle crisi di rifugiati nel continente.

46. La Convenzione dell'OUA del 1969 è uno strumento giuridicamente vincolante ampiamente ratificato, che è orientato alla protezione – e all'azione umanitaria - e riflette la solidarietà trans-africana. Riafferma specificamente l'importanza dell'istituzione dell'asilo, del principio *di non-refoulement* e della non-discriminazione, dei doveri dei rifugiati e della ricerca di soluzioni durature, incluso il rispetto del carattere volontario del rimpatrio. Si sottolinea inoltre la cooperazione con l'Unione Africana e l'UNHCR e si fa appello a tutti gli Stati membri dell'OUA (ora Unione Africana) affinché aderiscano alla Convenzione del 1951.

#### *Ambito di applicazione della definizione della Convenzione dell'OUA del 1969*

47. Conformemente al significato ordinario dei termini, la definizione della Convenzione dell'OUA del 1969 si applica a tutte le persone all'interno della giurisdizione di uno Stato contraente e non è limitata a persone con la nazionalità di un paese africano o originarie di un paese africano.

48. L'articolo I(2) della Convenzione dell'OUA del 1969 è la prima definizione di rifugiato del suo genere a discostarsi dall'enfasi sulle condotte persecutorie verso situazioni più generalizzate o considerate come “oggettivamente” identificabili. La definizione della Convenzione dell'OUA del 1969 riconosce che la costrizione per le persone a lasciare il proprio paese può verificarsi non solo a seguito della condotta da parte di attori statali o non statali nel paese di origine del rifugiato, ma anche a seguito di perdita di controllo o di autorità da parte del governo a causa di un'aggressione esterna, un'occupazione, una dominazione straniera o gravi turbamenti all'ordine pubblico. La definizione dell'OUA del 1969 si concentra su situazioni che costringono le persone a lasciare i loro paesi in cerca di sicurezza e asilo.

#### **B. Elementi della definizione della Convenzione dell'OUA de 1969**

49. L'articolo I (2) della Convenzione dell'OUA del 1969 da protezione in quanto rifugiati alle persone che (i) sono al di fuori del loro paese di origine, (ii) sono state costrette a lasciare il loro luogo di residenza abituale, (iii) perché una o più delle situazioni elencate nella definizione sussiste nel loro paese di origine o di nazionalità. Questi elementi della definizione della Convenzione dell'OUA del 1969 sono spiegati qui sotto e devono essere considerati come parte di una valutazione globale di una richiesta di status di rifugiato.

#### *Costretto a lasciare il proprio luogo di residenza abituale*

50. Includendo il termine "costrizione" nella definizione, l'articolo I (2) della Convenzione dell'OUA del 1969 sottolinea la gravità della situazione. Il verbo "costringere" è da intendersi come "sollecitare irresistibilmente, costringere, obbligare, forzare". Il riferimento al proprio "luogo di residenza abituale" deve essere inteso come parte dell'obbligo di partire e di cercare rifugio fuori dal proprio paese di origine o di nazionalità, vale a dire che la situazione deve avere un impatto sul luogo di residenza abituale della persona. L'elemento del "luogo di residenza abituale" non ha altri effetti giuridici separati. Dunque, quando la situazione in questione è sufficientemente grave da rendere oggettivamente ragionevole che una persona lasci il suo luogo di residenza abituale per cercare rifugio in un altro paese, si ritiene che abbia bisogno di essere protetto/a.

51. L'articolo I(2) della Convenzione dell'OUA del 1969 non richiede che vi sia una minaccia personalizzata o discriminatoria o un rischio di danno. Interi gruppi di persone o un'intera popolazione possono essere interessati da una situazione e possono essere costretti a lasciare il proprio luogo di residenza abituale a causa della situazione in questione. Dal momento che l'articolo I(2) sottolinea maggiormente la gravità della situazione in questione, rispetto ai motivi della fuga o al rischio di danno, chi è responsabile della decisione sul loro riconoscimento deve valutare se la fuga dal paese d'origine o di nazionalità è oggettivamente ragionevole.

#### *Rifugiati sur place*

52. Le richieste *sur place* sono accettate ai sensi della Convenzione dell'OUA del 1969 in conformità con l'interpretazione della Convenzione del 1951 (si veda il paragrafo 31 queste delle presenti Linee guida).

#### *Circostanze che costringono alla fuga*

53. Le situazioni menzionate all'articolo I(2) della Convenzione dell'OUA del 1969 traggono il loro significato ordinario dal contesto e alla luce degli obiettivi e degli scopi (orientati alla protezione). Devono inoltre essere interpretate, laddove sia possibile, in modo tale che rimangano pertinenti ed applicabili a situazioni che non erano prevedibili quando è stata adottata la Convenzione dell'OUA del 1969.

54. La situazione potrebbe essere il risultato di una "aggressione esterna", ovvero un'aggressione da parte di uno Stato attraverso l'uso della forza armata contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di uno Stato, o in qualsiasi altro modo contraria alla Carta delle Nazioni Unite. Tali situazioni possono includere conflitti armati alimentati da un coinvolgimento esterno o che si sono diffusi dagli Stati confinanti, anche a causa della presenza di (membri di) forze armate di un altro Stato o incursioni da gruppi stranieri armati.

55. Le situazioni di conflitto armato e violenza possono anche accompagnare o risultare da "un'occupazione", ovvero una situazione in cui il territorio è effettivamente posto sotto l'autorità o sotto il controllo effettivo della forza armata di uno Stato straniero ostile. Si può anche trattare del caso di altre situazioni non classificate come "occupazione" ai sensi del diritto internazionale umanitario, dove gruppi armati sia interni che esterni al paese esercitano un controllo sul territorio. Le situazioni di conflitto armato e violenza possono anche accompagnare o risultare da una "dominazione straniera", ovvero il controllo politico, economico o culturale di uno Stato da parte di (agenti di) uno o più altri Stati, associazioni di Stati o organizzazioni internazionali governate da Stati.

56. L'espressione "gravi turbamenti dell'ordine pubblico" deve essere interpretata in linea con lo scopo e gli obiettivi umanitari della Convenzione dell'OUA del 1969, in modo tale da includere eventi che influiscono sul mantenimento dell'ordine pubblico (*ordre public*) basato sul rispetto dello stato di diritto e della dignità umana a tal punto che la vita, la sicurezza e la libertà delle persone siano messe a rischio. La soglia di "gravità" si riferisce ad eventi di disordine pubblico che possono interferire con il normale funzionamento delle istituzioni dello Stato e influenzare la sicurezza interna ed esterna e la stabilità dello Stato e della società. Tali eventi possono essere classificati come "conflitto armato internazionale" o come "conflitto armato non internazionale" ai sensi del diritto internazionale umanitario, ma possono anche includere eventi non classificati come conflitto armato ai sensi del diritto internazionale umanitario, che includono violenza da o tra differenti gruppi nella società o tra attori statali e non-statali. Il motivo di "grave turbamento dell'ordine pubblico" sembra essere un elemento primario dell'articolo I(2) della Convenzione dell'OUA del 1969 per la determinazione dello status di rifugiato.

57. Un grave turbamento dell'ordine pubblico può essere provocato da atti o incidenti che avvengono una tantum o da una serie di azioni o incidenti di natura sistematica o cumulativa, in risposta ai quali lo Stato è incapace o non intenzionato a fornire protezione. Secondo il significato ordinario attribuito all'espressione contenuta nella definizione, i "gravi turbamenti dell'ordine pubblico" possono avere luogo sia in una parte del paese che nel paese intero. Situazioni che hanno spinto il governo a dichiarare lo stato d'emergenza possono rappresentare un importante, ma non necessario, indicatore della presenza di un motivo di cui alla Convenzione, sebbene ogni situazione debba essere valutata individualmente.

58. I "gravi turbamenti dell'ordine pubblico" includono anche situazioni di violenza generalizzata, ovvero violenze diffuse che interessano grandi gruppi di persone o intere popolazioni, gravi e/o significative violazioni dei diritti umani o eventi caratterizzati dalla perdita di controllo da parte del governo e dalla sua inabilità o indisponibilità a proteggere la propria popolazione – incluse situazioni caratterizzate da un controllo sociale repressivo e coercitivo da parte di attori non-statali, spesso perseguito attraverso intimidazioni, aggressioni o violenze.

59. Tra gli indicatori fattuali di gravi turbamenti dell'ordine pubblico si annoverano: una dichiarazione dello stato di emergenza; violazioni del diritto internazionale umanitario, inclusi i crimini di guerra; atti di terrorismo; un numero significativo di persone uccise, ferite o sfollate; chiusura delle scuole; mancanza di cibo, servizi e rifornimenti medici ed altri servizi vitali come acqua, elettricità e raccolta dei rifiuti; il cambio o il collasso delle istituzioni e dei servizi governativi, dei sistemi di giustizia e di polizia o del sistema politico; l'imposizione di una giustizia e di un sistema amministrativo informale parallelo; attori statali e non-statali che controllano il territorio dello Stato.

### **C. Alternativa di fuga o di trasferimento interni**

60. La considerazione di trasferimento interno non è generalmente pertinente alla determinazione dello status di rifugiato ai sensi dell'articolo I (2) della Convenzione dell'OUA del 1969. L'articolo I (2) copre entrambe le situazioni che colpiscono sia "parte" che "l'intero" territorio del rifugiato. Dato che l'articolo I (2) si focalizza sulle situazioni che deteriorano gravemente le strutture statali e sociali, ai cittadini non può essere richiesto di trasferirsi in altre parti del paese, anche se la situazione in queste parti può essere meno grave. L'unica eccezione potrebbe essere praticata laddove la situazione sia indiscutibilmente limitata ad una determinata parte del paese o a una particolare regione o città, e dove lo Stato è in grado e disposto a proteggere i propri cittadini in altre aree. Deve essere attentamente valutata con una prospettiva lungimirante l'eventualità della probabile diffusione della situazione, della violenza e del disordine in altre aree.

## **IV. ANALISI SOSTANZIALE DELLA CONCLUSIONE III(3) DELLA DICHIARAZIONE DI CARTAGENA DEL 1984**

## A. Considerazioni preliminari per guidare l'interpretazione

61. La Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati è uno strumento di protezione regionale adottato nel 1984 da un gruppo di esperti provenienti da diversi paesi del Centro e del Sud America. È il risultato di un seminario accademico sulla Protezione Internazionale per i rifugiati e gli sfollati nel Centro America, Messico e Panama, tenutosi a Cartagena de Indias, in Colombia. La sua adozione ha rappresentato una risposta umanitaria e pragmatica alla fuga delle persone dai conflitti e dalle situazioni caratterizzate da minacce indiscriminate alla vita, alla sicurezza e alla libertà. La Dichiarazione di Cartagena riafferma la natura pacifica, non politica ed esclusivamente umanitaria dell'asilo ed il principio di *non-refoulement*, l'importanza della ricerca attiva di soluzioni durature e la necessità di coordinamento e armonizzazione degli sforzi nazionali e dei sistemi universali e regionali.

62. La Conclusione III(3) della Dichiarazione di Cartagena raccomanda di includere tra i rifugiati: "le persone fuggite dal loro paese perché la loro vita, la loro sicurezza e la loro libertà erano minacciate da una violenza generalizzata, un'aggressione straniera, conflitti interni, una violazione massiccia dei diritti dell'uomo o altre circostanze che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico".

63. La definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena ha raggiunto un particolare rilievo nella regione, non da ultimo attraverso la sua incorporazione della legislazione nazionale e la sua applicazione pratica. L'autorità della definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena è stata riaffermata dalla Corte inter-americana dei diritti umani, dalla Dichiarazione di San José sui rifugiati e gli sfollati (1994), dalla Dichiarazione e Piano d'azione e Messico per il rafforzamento della protezione internazionale dei rifugiati in America Latina (2004), dalla Dichiarazione di Basilea per la protezione dei rifugiati e degli apolidi nelle Americhe (2011) e dalla Dichiarazione e Piano d'azione del Brasile (2014).

64. Come strumento di protezione, la Dichiarazione di Cartagena trova il suo fondamento nell'impegno a garantire il trattamento previsto per tutti i rifugiati dalla Convenzione del 1951. Ha tratto ispirazione dalla Convenzione dell'OUA del 1969, così come dalla dottrina della Commissione inter-americana sui diritti umani. La sua interpretazione deve tener conto della legislazione internazionale e regionale, specialmente delle norme e degli standard della Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo del 1948, della Convenzione americana dei diritti umani del 1969 e dell'evoluzione della giurisprudenza inter-americana dei diritti umani.

65. Inoltre, in quanto strumento umanitario orientato alla protezione, la Dichiarazione di Cartagena fa appello ad un'interpretazione inclusiva, flessibile ed in continua evoluzione della definizione di rifugiato. Laddove il significato ordinario non sia chiaro, bisogna dare al testo un'interpretazione intenzionale e teleologica.

### *Ambito di applicazione della definizione di rifugiato di Cartagena*

66. La definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena garantisce protezione internazionale alle persone in fuga da minacce risultanti da circostanze "oggettivamente" identificabili che hanno gravemente turbato l'ordine pubblico. Le circostanze di cui alla definizione di rifugiato nella Dichiarazione di Cartagena sono caratterizzate dalla natura indiscriminata, imprevedibile e collettiva che le minacce rappresentano per la vita, la sicurezza e la libertà di una persona o di un gruppo di persone o per un'intera popolazione. La definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena si focalizza sull'esposizione delle persone alle minacce insite nelle circostanze di cui alla definizione.

67. Poiché la definizione di rifugiato di Cartagena si concentra sulle minacce indiscriminate, si consiglia alle persone competenti per la decisione in materia di adottare un approccio coerente per le persone in fuga da circostanze simili nello stesso paese. Ciò contribuisce a colmare le lacune di protezione nella regione, e ad assicurare risultati più coerenti tra i casi.



## **B. Elementi della definizione di rifugiato di Cartagena**

68. La definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena protegge come rifugiati le persone che: (i) sono al di fuori del loro paese, (ii) perché la loro vita, la sicurezza o la libertà è stata minacciata, (iii) a causa di circostanze di cui alla definizione esistente nel loro paese. Gli elementi particolari della definizione di rifugiato sono Cartagena spiegati di seguito. Questi elementi devono essere considerati come parte di una valutazione globale.

### *Rifugiati sur place*

69. Le richieste *sur place* sono accettate ai sensi della definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena in conformità con l'interpretazione della Convenzione del 1951 (si veda il paragrafo 31 di queste Linee guida).

### *Circostanze che costringono alla fuga*

70. Le circostanze di cui alla definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena includono, ma non sono ad esse limitate, la violenza generalizzata, l'aggressione straniera, i conflitti interni e la massiccia violazione dei diritti umani. Inoltre, altre circostanze che hanno gravemente turbato l'ordine pubblico nel paese possono risultare in minacce alla vita, alla sicurezza e alla libertà delle persone, obbligandole a fuggire dal paese. Guidate dall'intento di protezione della Dichiarazione di Cartagena, le circostanze di cui alla definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena devono essere intese nel loro significato ordinario, ove possibile, ed interpretate in maniera evolutiva in modo tale che esse rimangano pertinenti a situazioni che non erano prevedibili quando la Dichiarazione di Cartagena è stata adottata.

71. "Violenza generalizzata" non è un termine tecnico, né ha un significato ristretto o chiuso. Adottando un approccio caso per caso, il termine può comprendere situazioni caratterizzate da violenza indiscriminata e/o sufficientemente diffusa, fino al punto di pregiudicare la sicurezza di grandi gruppi di persone o intere popolazioni. Sarebbe opportuno ricorrere alla legislazione internazionale in materia di diritti umani per determinare l'eventuale prevalenza di una situazione di violenza generalizzata per individuare indicatori oggettivi relativi al numero e al tipo di incidenti di sicurezza, così come il livello generale di violenza nel paese di origine e il suo effetto sulla popolazione civile. Le situazioni di violenza generalizzata includono situazioni di significativa e/o grave violazione dei diritti umani o del diritto internazionale umanitario. La violenza generalizzata è stabilita attraverso l'intensità o la diffusione geografica della violenza, o una loro combinazione.

72. Poiché "violenza generalizzata" non è un termine che trova fondamento nel diritto internazionale umanitario, non può essere limitato alle situazioni di conflitto armato ai sensi del diritto internazionale umanitario, sebbene possa includere tali situazioni nel caso in cui siano soddisfatte le condizioni di applicabilità del diritto internazionale umanitario. Si veda anche il paragrafo 5 delle presenti Linee guida in relazione alla limitata rilevanza della classificazione di una situazione come conflitto armato ai sensi del diritto internazionale umanitario nella determinazione dello status di rifugiato.

73. Tra le situazioni di violenza generalizzata si annovera la violenza compiuta da attori statali e non statali. Oggetto di discussione è la situazione in questione ed i rischi causati dalla violenza.

74. Il termine "aggressione straniera" è inteso come equivalente ai termini "aggressione", "guerra di aggressione" e "atto di aggressione" come definiti ai sensi del diritto internazionale, così come al termine "aggressione esterna" incluso della Convenzione dell'OUA del 1969 (si veda il paragrafo 54 di queste Linee guida). Coerentemente con l'obiettivo e lo scopo della Dichiarazione di Cartagena, l'aggressione esterna può essere equiparata a un reato che porti ad un conflitto armato internazionale ai sensi del diritto internazionale umanitario, nonché a situazioni non classificate ai sensi del diritto internazionale umanitario. Queste situazioni possono includere conflitti alimentati da

un coinvolgimento esterno o conflitti che si sono estesi da Stati vicini, anche per la presenza di (membri delle) forze armate di un altro Stato o per l'incursione di gruppi armati.

75. I "conflitti interni" nella definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena includono i conflitti armati non internazionali ai sensi del diritto internazionale umanitario. Tuttavia, considerando lo scopo di protezione della Dichiarazione di Cartagena, il termine "conflitti interni" si estende ai conflitti armati interni che non sono classificati come conflitti armati non internazionali ai sensi del diritto internazionale umanitario. Il diritto internazionale umanitario è considerato informativo, ma non determinativo, del fatto che esista o meno un conflitto interno. Analogamente, le qualifiche delle parti coinvolte o interessate sono considerate come informative, ma non determinative (si veda il paragrafo 5 di queste Linee guida). Ai fini della definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena, le situazioni che rientrano nel concetto di conflitto armato non internazionale ai sensi del diritto internazionale umanitario possono essere ascritte ai motivi di cui alla Convenzione di "violenza generalizzata" o "massiccia violazione dei diritti umani".

76. Per determinare se sussiste una situazione di "massiccia violazione dei diritti umani", è appropriato riferirsi alla giurisprudenza della Corte inter-americana dei diritti umani. Il termine "massiccia" si riferisce alla scala o alla magnitudine della violazione, indipendentemente dalla durata, e come tale, la violazione può essere il risultato di un singolo evento. Quando gli effetti della violazione dei diritti umani vanno oltre le effettive/dirette vittime e interessano ampi segmenti della popolazione o l'intera società, la situazione può anche essere classificata come "massiccia violazione dei diritti umani". Gli elementi di pianificazione ed organizzazione da parte del perpetratore- che sia attore statale o non statale- possono indicare una situazione di "massiccia violazione dei diritti umani", anche se non sono un requisito fondamentale. Nel caso di attori non statali che commettono abusi dei diritti umani, può esistere una situazione di "massiccia violazione dei diritti umani" se lo Stato è indisponibile o impossibilitato a proteggere i suoi cittadini e fallisce nel prevenire, investigare, perseguire o sanzionare queste violazioni. In questo contesto, la migrazione forzata può essere un indicatore di una "massiccia violazione dei diritti umani" o portare alla grave violazione dei diritti umani. La definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena non fa distinzione tra i tipi di diritti umani che sono minacciati.

77. L'esistenza di sentenze o provvedimenti provvisori relativi ad una determinata situazione emessi dalla Corte inter-americana dei diritti umani o di misure cautelari della stessa Corte rappresenterebbe una forte evidenza del fatto che sussiste una situazione di massiccia violazione dei diritti umani. Anche le dichiarazioni di organismi che si occupano dei diritti umani o dei tribunali possono fornire indicatori rilevanti. Tuttavia, tali sentenze o provvedimenti non sono tenuti a qualificare una situazione come una "massiccia violazione dei diritti umani". Si tratta di una valutazione di fatto, che deve essere intrapresa da parte dell'organo competente per la valutazione delle domande d'asilo, basandosi sulle informazioni rilevanti e sulle prove, tra cui la testimonianza del richiedente.

78. Di tutte le circostanze di cui alla definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena, "altre circostanze che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico" è la meno applicata dagli organi nazionali nel valutare una richiesta d'asilo ai sensi della definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena. Sebbene la nozione di "ordine pubblico" non abbia un significato universalmente accettato, può essere interpretata nel contesto della definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena in riferimento alla pace, alla sicurezza interna ed esterna, così come alla stabilità dello Stato e della società, oltre che al normale funzionamento delle istituzioni statali, sulla base del rispetto dello stato di diritto e della dignità umana. Le circostanze che turbano gravemente l'ordine pubblico possono avere luogo in tempi di conflitto armato ai sensi del diritto internazionale umanitario, così come in tempo di pace. Si vedano anche i paragrafi 56 e 59 delle presenti Linee guida.

79. Nella giurisprudenza della Corte inter-americana dei diritti umani, le circostanze che turbano gravemente l'ordine pubblico sono state definite facendo riferimento in parte agli atti statali che derogano dai loro obblighi in materia di diritti umani nei casi in cui sia stato dichiarato lo stato d'emergenza. Tuttavia, la dichiarazione dello stato d'emergenza non deve essere vista come un

prerequisito dell'esistenza di circostanze che disturbano gravemente l'ordine pubblico, anche se essa è normalmente indicativa di tale situazione.

80. L'inclusione dell'aggettivo "altre" in "altre circostanze" all'interno della definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena permette agli Stati di garantire protezione in altre circostanze oltre quelle connesse alle quattro situazioni cui fa riferimento la definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena.

#### *Minacce alla vita, alla sicurezza e alla libertà*

81. Il terzo elemento della definizione di rifugiato nella Dichiarazione di Cartagena è il nesso tra le circostanze verificatesi nel paese d'origine e le minacce che queste rappresentano per la vita, la sicurezza e la libertà delle persone residenti nel paese. L'elemento della "minaccia" o del rischio nella definizione connota la possibilità che sia inflitto un danno su una persona, un gruppo o un'intera popolazione; non implica che il danno si sia effettivamente realizzato. Il nesso tra le circostanze e la minaccia non deve essere interpretato in modo tale da limitare o costringere inutilmente l'ambito della protezione internazionale garantita alle persone che fuggono dal proprio paese, per esempio attraverso la pretesa di una verifica del rischio alla vita, alla sicurezza e alla libertà. Infatti, la prossimità spaziale/geografica della circostanza alla persona è sufficiente a costituire una minaccia e a obbligare la persona a fuggire dal paese.

82. Poiché la definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena è orientata verso circostanze che interessano gruppi o intere popolazioni, il focus non è sulle circostanze personali dell'individuo che fugge da un pericolo alla sua vita, sicurezza o libertà, ma sulle circostanze oggettive nel paese d'origine.

83. Il riferimento alla vita, alla sicurezza e alla libertà delle persone deve essere interpretato in senso ampio, comprendendo l'integrità, la sicurezza e la libertà, la dignità umana ed il sostentamento della persona sia per quanto riguarda il piano fisico che quello mentale, con riferimento a diritti umani internazionali e regionali riconosciuti.

#### *La violenza delle bande o la violenza da parte di gruppi criminali organizzati*

84. Le persone che fuggono dalla violenza delle bande o dalla violenza di gruppi criminali organizzati possono soddisfare i criteri della Convenzione del 1951. Le persone che fuggono da questo tipo di violenza possono inoltre rientrare in una o più delle circostanze menzionate nella definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena.

### **C. Alternativa di fuga o di trasferimento interni**

85. Il focus della definizione di rifugiato della Dichiarazione di Cartagena è posto su situazioni che deteriorano gravemente le strutture statali e sociali. In queste circostanze, le persone non possono essere costrette a spostarsi in altre parti del paese, anche se la situazione in queste parti è meno deteriorata. Può rappresentare un'eccezione solamente l'esistenza di una situazione isolata in una particolare zona del paese o in una particolare regione o città e nel caso in cui lo Stato sia disposto e in grado di proteggere i suoi cittadini in quelle aree. Deve essere attentamente valutata con lungimiranza l'eventualità di una possibile diffusione della situazione, della violenza e del disordine in altre aree.

## **V. QUESTIONI PROCEDURALI E PROBATORIE**

## **A. Approcci per l'applicazione della definizione della Convenzione del 1951/Protocollo del 1967 e delle definizioni regionali**

86. Le diverse definizioni di rifugiato non sono reciprocamente esclusive. Ciascuna di esse riconosce una persona come rifugiato, facendo così scattare le norme di trattamento previste dalla Convenzione del 1951 (si veda il paragrafo 8 di queste Linee guida).

87. Nell'applicare le definizioni di rifugiato, è preferibile un approccio sequenziale, per il quale lo status di rifugiato è inizialmente valutato ai sensi della Convenzione del 1951 prima che venga effettuata una valutazione ai sensi delle definizioni regionali qualora la persona non venga riconosciuta come rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951. Tale approccio sottolinea il carattere universale della definizione di rifugiato di cui all'articolo 1A (2) della Convenzione del 1951, la preminenza della Convenzione ed il carattere esplicitamente complementare delle definizioni regionali.

88. Tuttavia, l'applicazione delle definizioni regionali è più pratica ed efficiente in situazioni di gruppo o in specifici contesti regionali, a patto che si applichino le norme di trattamento della Convenzione del 1951.

## **B. Stabilire i fatti**

89. Le richieste di status di rifugiato legate a situazioni di conflitto armato e violenza possono sollevare complesse questioni fattuali, ritorcendo le circostanze del richiedente contro le cause, il carattere e l'impatto della situazione di conflitto armato e violenza. A meno che non sia applicato un riconoscimento dello status di rifugiato *prima facie*, le richieste di status di rifugiato devono essere considerate nel loro merito individuale, tenendo conto delle più recenti e rilevanti informazioni sul paese d'origine.

### *Informazioni sul paese d'origine*

90. Le informazioni recenti e rilevanti sul paese d'origine sono importanti per comprendere una situazione di conflitto armato e violenza e per valutare se il paese d'origine sta attraversando una delle situazioni o delle circostanze riferite nelle definizioni regionali.

91. Le informazioni rilevanti su paese d'origine includono informazioni sia quantitative che qualitative. Le informazioni qualitative sono particolarmente rilevanti al fine di evitare incomprensioni, stereotipi e generalizzazioni e permettono una comprensione più profonda della situazione di conflitto armato e violenza, ossia la storia e lo sviluppo della situazione, gli attori coinvolti, i mezzi ed i metodi di guerra, le strategie e le tattiche usate e gli effetti che la situazione ha sul paese e sulla popolazione coinvolta. Le informazioni quantitative legate alle situazioni di conflitto armato e violenza devono essere usate con cautela. Fonti differenti possono usare metodologie differenti, spesso in funzione della motivazione che ha portato alla raccolta dei dati, con il risultato di una sostanziale divergenza tra le fonti. Sebbene i dati statistici possano fornire un'indicazione sull'impatto della situazione sulla popolazione, questi dati possono rivelarsi inconcludenti o inattendibili relativamente al rischio, al danno, ai motivi di cui alla Convenzione del 1951 e/o al nesso causale tra rischio, danno e motivi o situazioni menzionate nelle definizioni regionali. Le informazioni quantitative tendono a focalizzarsi sui caratteri quantificabili delle situazioni, come il numero di vittime civili o il numero di persone sfollate, e possono non contemplare altre forme di danno – causato direttamente o indirettamente dal conflitto armato o dalla violenza - sulle persone, le strutture e le società.

92. Nella valutazione di una richiesta di status di rifugiato, le informazioni sul paese d'origine devono essere pertinenti alle particolari circostanze del richiedente. Ottenere informazioni attendibili ed accurate sul paese d'origine che siano specifiche della situazione di particolari gruppi di richiedenti, inclusi i minori o le persone con diverse identità di genere e/o orientamento sessuale, spesso comporta difficoltà significative. Tali difficoltà possono essere particolarmente marcate nelle situazioni di conflitto armato e violenza. Analogamente, le informazioni disponibili sul paese d'origine

relative alle situazioni di conflitto armato e violenza possono non rispecchiare le specifiche circostanze di uomini e donne, incluse le specifiche forme di danno sulla base del genere, o possono non tenere conto del cambiamento di composizione o della condotta degli attori coinvolti. Le persone competenti per la decisione in materia devono tenere in debito conto questo fatto. Nelle situazioni di conflitto armato e violenza, la mancanza di informazioni sulle situazioni di particolari gruppi nel paese d'origine non deve essere interpretata quale implicazione del fatto che questi gruppi non subiscano specifiche minacce.

#### *Onere della prova*

93. Sebbene in generale l'onere della prova spetti alla persona che presenta la richiesta, l'obbligo di raccogliere ed analizzare tutti i fatti rilevanti e le prove a sostegno è condiviso tra il richiedente e chi ha la responsabilità della decisione sulla sua richiesta. Questa responsabilità condivisa è particolarmente importante laddove il paese d'origine stia vivendo una situazione di conflitto armato e violenza, poiché un simile contesto rende più difficile ottenere informazioni e documentazione sia in generale che in relazione all'individuo. Le persone in fuga da queste situazioni incontrano frequentemente problemi significativi nel fornire un resoconto dettagliato degli eventi che dimostrino il bisogno di protezione internazionale e/o nell'ottenere prove che sostanzino la richiesta. In queste circostanze è perciò frequentemente necessario concedere al richiedente il beneficio del dubbio.