

PROTEZIONE DEI RIFUGIATI:

Guida al diritto internazionale del rifugiato

*“Ogni individuo ha il diritto di cercare
e godere in altri paesi asilo
dalle persecuzioni.”*

Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, articolo 14 (1)

Questo manuale è stato preparato con i contributi dei seguenti parlamentari, tutti membri della Commissione sulle questioni parlamentari, giuridiche e dei diritti umani dell'Unione Interparlamentare (IPU) e della Commissione per la promozione del rispetto del diritto internazionale umanitario dell'IPU: la signora Beth Mugo (Kenya), i signori Jim McKiernan (Australia) e Ricardo Vasquez (Argentina).

Redattori:

Kate Jastram e Marilyn Achiron, UNHCR

Comitato di redazione:

UNHCR: Erika Feller, Irene Khan, Stéphane Jaquemet e Philippe Leclerc
IPU: Anders B. Johnsson, Christine Pintat, Rogier Huizenga e Kareen Jabre

Versione originale: lingua inglese (N. 2)

Stampa a cura del Senato della Repubblica Italiana



Prefazione

L'anno 2001 ha segnato il cinquantésimo anniversario della Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status dei rifugiati. La Convenzione ha costituito un punto di svolta nell'elaborazione di standard per il trattamento dei rifugiati. Essa ha incorporato i concetti fondamentali del regime di protezione dei rifugiati del quale è, ancor oggi, la pietra miliare.

All'epoca della sua adozione, il 28 luglio del 1951, la Convenzione mirava ad affrontare i problemi dell'immediato dopoguerra in Europa, nel momento stesso in cui iniziava la Guerra Fredda. La Convenzione era ispirata dal forte impegno della comunità internazionale ad assicurare che lo sfollamento ed i traumi provocati dalle persecuzioni e dalle distruzioni degli anni della guerra non si sarebbero mai più ripetuti. Tuttavia, nel corso dei decenni seguenti, i movimenti di popolazioni si sono moltiplicati, rendendo necessario il Protocollo del 1967 che ha ampliato il raggio d'azione della Convenzione mentre il problema dello sfollamento si diffondeva in tutto il mondo. In queste origini risiede il carattere eminentemente umanitario della Convenzione, a garanzia della solidità intrinseca dei suoi concetti fondamentali.

Non si può non riconoscere, tuttavia, che in cinquant'anni il mondo ha subito delle trasformazioni profonde che pongono sfide enormi alla capacità degli Stati di rispondere adeguatamente alle situazioni contemporanee di sfollamento delle popolazioni. I cicli ricorrenti di violenza e le violazioni sistematiche dei diritti umani in numerose regioni nel mondo generano situazioni di sfollamento sempre meno gestibili. La mutata natura dei conflitti armati e dei processi di sfollamento, così come le profonde inquietudini riguardo i flussi migratori "incontrollati" nell'era della globalizzazione, sono sempre più parte integrante del contesto all'interno del quale la protezione dei rifugiati deve essere realizzata. Il traffico e la tratta degli esseri umani, gli abusi nel ricorso alle procedure di asilo e le difficoltà nel gestire i richiedenti asilo respinti, costituiscono dei fattori aggravanti aggiuntivi. In molte parti del mondo i paesi d'asilo esprimono preoccupazione di fronte alla mancata soluzione di problemi di rifugiati che si protraggono negli anni, alle questioni attinenti ai rifugiati urbani e all'immigrazione clandestina, alla percezione dell'esistenza di uno squilibrio nell'assunzione delle responsabilità e degli oneri relativi ai rifugiati, ai costi crescenti dell'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo.

Se la Convenzione è messa in discussione sotto diversi importanti aspetti, essa ha tuttavia dimostrato la sua validità nel tempo. Il significato giuridico, politico ed etico della Convenzione del 1951 va ben al di là dei termini specifici in essa contenuti: giuridico nel senso che essa fornisce gli standard di base per un'azione fondata su principi; politico poiché essa costituisce una struttura veramente universale all'interno della quale gli Stati possono cooperare e condividere le responsabilità risultanti dai movimenti forzati di popolazioni; ed etica, poiché essa è una dichiarazione, che non ha equivalenti, dell'impegno preso dai 145 Stati attualmente aderenti a sostenere e proteggere i diritti di persone tra le più vulnerabili e svantaggiate al mondo.

L'Unione Interparlamentare (*Inter-Parliamentary Union, IPU*) si interessa da lungo tempo al destino dei rifugiati. Le sue risoluzioni hanno ripetutamente esortato gli Stati ad

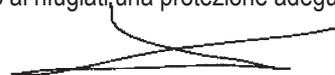
aderire agli strumenti internazionali in materia di rifugiati e a renderli esecutivi. Inoltre, l'IPU non ha mai cessato di incoraggiare tutti i parlamenti a contribuire al consolidamento del regime internazionale di protezione dei rifugiati attraverso un'applicazione rafforzata e più efficace della Convenzione.

In quanto legislatori, i parlamentari possono incoraggiare l'adesione alla Convenzione sui rifugiati del 1951 e al suo Protocollo del 1967, così come ad altri accordi internazionali e regionali in materia, che non siano stati ancora ratificati. Essi possono altresì redigere ed adottare una normativa nazionale in tema di rifugiati che sia conforme al diritto e ai principi internazionali, e vigilare sulla sua applicazione.

Questo manuale è frutto della cooperazione tra l'Unione Interparlamentare, l'organizzazione mondiale dei parlamenti, e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), l'organizzazione che ha ricevuto dalle Nazioni Unite il mandato di proteggere i rifugiati e di aiutarli a trovare soluzioni ai loro problemi. Elaborato da due esperti dell'UNHCR (le signore Kate Jastram e Marilyn Achiron) con il contributo importante di tre parlamentari di grande esperienza (la signora Beth Mugo, Kenya, e i signori Jim McKiernan, Australia, e Ricardo Vazquez, Argentina) e di alti funzionari dell'UNHCR e dell'IPU, il manuale si propone di far meglio comprendere ai parlamentari i principi generali del diritto internazionale del rifugiato e la loro applicazione, così che essi possano adempiere pienamente alle loro responsabilità. La promozione del diritto e della protezione dei rifugiati presuppongono sia la conoscenza di tale diritto che la capacità di farlo conoscere.

I richiedenti asilo sono divenuti un tema da campagna elettorale. I governi e le opposizioni fanno a gara nel cercare di apparire più severi nei confronti dei "falsi" richiedenti asilo che "invadono" i loro paesi. I richiedenti asilo rappresentano un bersaglio ideale per chiunque voglia far leva su atavici pregiudizi nei confronti degli stranieri. Spetta dunque ai parlamentari assumere un ruolo guida nella promozione del rispetto e della tolleranza nei confronti dei rifugiati e nell'incoraggiare le popolazioni locali a vedere i rifugiati non solo come persone bisognose e meritevoli di protezione internazionale, ma anche come persone che possono dare un contributo reale e duraturo al miglioramento e alla diversificazione delle comunità. I parlamentari sono chiamati a giocare un ruolo fondamentale nell'assicurare che il dibattito nazionale tenga nella dovuta considerazione questa importante realtà e le numerose esperienze positive vissute dai paesi che hanno accolto e integrato dei rifugiati nelle loro società.

Questo manuale ha quindi un duplice obiettivo: informare i parlamentari sui principi fondamentali e le sfide poste al diritto internazionale del rifugiato e allo stesso tempo mobilitarli, in quanto legislatori, affinché contribuiscano all'attuazione di leggi che assicurino ai rifugiati una protezione adeguata. ■



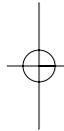
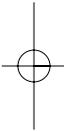
Ruud Lubbers
Alto Commissario delle Nazioni Unite
per i Rifugiati



Anders B. Johnsson
Segretario Generale
Unione Interparlamentare

Sommario

Introduzione	7
Capitolo 1 Il quadro giuridico del regime internazionale di protezione dei rifugiati	10
Capitolo 2 Il ruolo dell'UNHCR	23
Capitolo 3 Riconoscere i rifugiati	43
Capitolo 4 La protezione internazionale nella pratica	65
Capitolo 5 Le alternative alla detenzione e la protezione dei rifugiati dalle discriminazioni	82
Capitolo 6 L'adesione agli strumenti internazionali e l'adozione delle norme di attuazione	100
Capitolo 7 Il finanziamento	114
Allegato 1 Strumenti tipo di accessione e successione	119
Allegato 2 Glossario dei termini chiave relativi alla protezione	125
Allegato 3 Gli uffici dell'UNHCR nel mondo	137
Per ulteriori informazioni	147



Introduzione

In ogni parte del mondo nel corso dei secoli le società hanno accolto stranieri stremati ed impauriti, le vittime della violenza e della persecuzione. Al giorno d'oggi, la tradizione umanitaria dell'asilo è spesso evocata dagli schermi televisivi in tutto il mondo, mentre le guerre e le persecuzioni di massa producono milioni di rifugiati e di sfollati. Tuttavia, proprio mentre gli individui continuano a fuggire dalle minacce alla loro vita e alla loro libertà, i governi, per diversi motivi, trovano sempre più difficile conciliare i propri slanci e obblighi umanitari con i bisogni e le realtà politiche nazionali. All'inizio del XXI secolo proteggere i rifugiati significa manifestare solidarietà nei confronti delle popolazioni maggiormente a rischio, allo stesso tempo trovando delle risposte alle sfide alle quali il sistema internazionale, che a tale scopo è stato creato, deve far fronte.

Partenariato nella protezione

Proteggere i rifugiati è principalmente responsabilità degli Stati. Nel corso dei suoi 50 anni di storia, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) ha lavorato a stretto contatto con i governi, suoi partner nella protezione dei rifugiati. In ogni regione del mondo, i governi hanno concesso asilo ai rifugiati e consentito loro di rimanere sul territorio nazionale finché non si realizzassero le condizioni per il loro ritorno in condizioni di sicurezza e dignità. I governi hanno autorizzato l'UNHCR ad operare sul loro territorio ed hanno fornito assistenza finanziaria ai rifugiati, sia attraverso programmi nazionali a loro favore, che finanziando le operazioni di protezione e assistenza dell'UNHCR.

- ❑ ***Circa 20,6 milioni di persone sparse nei cinque continenti avevano bisogno di protezione internazionale all'inizio del 2003.***
- ❑ ***Secondo le statistiche disponibili all'UNHCR, le donne costituiscono circa il 51% della popolazione di competenza dell'organizzazione.***
- ❑ ***Il 46% circa della popolazione di competenza dell'UNHCR ha meno di 18 anni e il 13% meno di cinque anni.***
- ❑ ***Al gennaio 2003 l'UNHCR forniva protezione ed assistenza a circa 5,8 milioni di sfollati nel mondo.***

Un numero crescente di paesi ha invitato i rifugiati a stabilirsi permanentemente nel suo territorio. Facilitando la naturalizzazione, permettendo accesso alla proprietà fondiaria e/o al lavoro legale, i governi dei paesi d'asilo e dei paesi di reinsediamento hanno trovato soluzioni durevoli ai problemi di quei rifugiati che non potevano godere della protezione dei loro paesi d'origine o dei paesi di primo asilo.

Il quadro giuridico che sostiene il regime internazionale di protezione dei rifugiati è stato costruito dagli Stati. Nel corso degli anni, gli Stati hanno affermato il loro impegno a proteggere i rifugiati aderendo alla Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati, la pietra miliare della protezione dei rifugiati. La Convenzione, che è stata sviluppata e redatta dagli Stati, elenca i diritti e le responsabilità dei rifugiati, nonché gli obblighi degli Stati aderenti. Al novembre 2003, 145 Stati avevano aderito alla Convenzione e/o al suo Protocollo. Inoltre, in qualità di membri del Comitato Esecutivo (Ex-Com) dell'UNHCR, 64 governi contribuiscono alla messa a punto delle politiche di protezione e delle attività di assistenza dell'agenzia.

La protezione è minacciata

Sebbene la comunità internazionale abbia generalmente risposto con celerità e generosità alle crisi di rifugiati nel corso dell'ultimo mezzo secolo, tendenze preoccupanti hanno iniziato a manifestarsi in anni recenti. Paesi che un tempo aprivano generosamente le loro frontiere ai rifugiati sono stati tentati di chiuderle, per timore di assumersi responsabilità senza precisi limiti temporali, di favorire un'immigrazione incontrollata e la tratta di esseri umani o di mettere a rischio la sicurezza nazionale. Abusi reali o presunti dei regimi d'asilo, così come i movimenti irregolari di migranti, hanno reso alcuni paesi più diffidenti nei confronti dei richiedenti asilo e preoccupati che le risorse non siano sufficientemente indirizzate verso coloro che ne hanno maggiormente bisogno. Ad alcuni rifugiati è stato negato l'accesso a condizioni di sicurezza ed altri sono stati espulsi dai paesi d'asilo. Coloro che avevano raggiunto un paese di potenziale asilo sono stati a volte espulsi o respinti prima ancora di poter chiedere asilo.

I rifugiati sono stati bersaglio di attacchi violenti ed atti d'intimidazione, soprattutto perché considerati "diversi" dalle comunità nelle quali si erano temporaneamente insediati. Tensioni sono emerse tra rifugiati e popolazioni locali ogni qual volta i rifugiati sono stati visti come rivali nello sfruttamento delle risorse naturali ed economiche locali. Elementi armati hanno potuto mescolarsi liberamente ai civili, che avevano cercato sicurezza nei campi profughi e altri insediamenti, e intimidirli impunemente. Sempre più spesso i governi ricorrono alla detenzione degli immigrati clandestini, compresi le donne e i bambini, molti dei quali cercano asilo. Alcuni governi lo fanno per scoraggiare o dissuadere coloro che sono già arrivati dal chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato. Altri ritengono che la detenzione sia un modo efficace per gestire gli immigrati clandestini indipendentemente dal loro status, mentre la loro identità, la sicurezza nazionale e gli elementi costitutivi della loro richiesta di asilo o di riconoscimento sono valutati. Essi ritengono inoltre che la detenzione faciliti l'espulsione di coloro le cui richieste si rivelano infondate.

Alcuni paesi esprimono crescente preoccupazione per i costi economici e sociali dell'asilo e si adoperano per armonizzare i loro sistemi di determinazione dello status di rifugiato, anche al fine di eliminare le iniquità che possono risultare dalla titolarità di diritti diversi. Alcuni governi donatori fanno fronte a fatica ai costi che l'accoglienza dei rifugiati e la procedura di determinazione del loro status impongono ai sistemi nazio-

nali di accoglienza, mentre allo stesso tempo finanziano, anche per periodi prolungati, il sostegno a numerose popolazioni di rifugiati in paesi meno ricchi. I paesi in via di sviluppo denunciano l'iniqua spartizione delle responsabilità in materia di asilo: mentre essi ospitano migliaia, a volte milioni, di rifugiati, i paesi più ricchi limitano sempre più l'accesso al proprio territorio e riducono il sostegno ai paesi di primo asilo. Lo stesso UNHCR deve far fronte a problemi di bilancio ed è stato costretto a ridurre il suo personale e le sue attività.

Il ruolo cruciale dei parlamentari

In questo panorama complesso, i parlamentari possono svolgere un ruolo cruciale per proteggere i rifugiati e cercare soluzioni ai loro problemi.

Poiché hanno la capacità di influire sull'opinione pubblica e sulle decisioni politiche, i parlamentari possono incoraggiare i loro elettori a rispettare i rifugiati e promuovere un serio dibattito sulle tematiche relative alla protezione dei rifugiati.

In quanto supervisor delle decisioni di bilancio, i parlamentari possono assicurarsi che sia i programmi nazionali per la protezione dei rifugiati che l'UNHCR, l'unica agenzia internazionale che ha il mandato di proteggere i rifugiati e di promuovere la ricerca di soluzioni durevoli ai loro problemi, ricevano finanziamenti adeguati ed efficaci in rapporto ai loro costi.

In qualità di legislatori, i parlamentari possono incoraggiare l'adesione alla Convenzione sui rifugiati del 1951 e al suo Protocollo del 1967, così come ad altri accordi internazionali e regionali pertinenti che non sono stati ancora ratificati. Essi possono altresì elaborare e adottare una legislazione nazionale sui rifugiati conforme al diritto e agli standard internazionali e vigilare sulla sua messa in atto. ■

Capitolo 1

Il quadro giuridico del regime internazionale di protezione dei rifugiati

È responsabilità degli Stati proteggere i propri cittadini. Quando i governi non vogliono o non possono proteggere i propri cittadini, gli individui rischiano di subire violazioni dei loro diritti tali da costringerli a lasciare le loro case, e spesso persino le loro famiglie, per cercare rifugio in un altro paese. Allorché i governi dei paesi d'origine non proteggono più i diritti fondamentali dei rifugiati, la comunità internazionale interviene a garantire che tali diritti fondamentali siano rispettati.

Dopo la fine della seconda guerra mondiale, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha creato l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). Il compito dell'UNHCR è proteggere i rifugiati e adoperarsi a trovare soluzioni durevoli ai loro problemi. La sua attività si basa su un insieme di norme e strumenti internazionali che comprendono la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948 e le quattro *Convenzioni di Ginevra* (1949) sul diritto umanitario internazionale, così come una serie di trattati e dichiarazioni internazionali e regionali, vincolanti e non, che vanno specificamente incontro alle necessità dei rifugiati.

Norme e standard internazionali

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

La *Convenzione relativa allo status dei rifugiati* è alla base del diritto internazionale del rifugiato. La Convenzione sui rifugiati definisce il termine "rifugiato" (v. tabella a pagina 11) e fissa gli standard minimi per il trattamento delle persone eleggibili.

Poiché la Convenzione è stata redatta alla fine della seconda guerra mondiale la definizione di rifugiato in essa contenuta si riferisce agli individui che si trovavano fuori del proprio paese d'origine e che erano rifugiati a causa degli avvenimenti verificatisi in Europa o altrove prima del 1° gennaio 1951. Con lo scoppio di nuove crisi di rifugiati alla fine degli Anni Cinquanta e nei primi Anni Sessanta, è divenuto necessario ampliare il raggio d'azione sia temporale che geografico della Convenzione sui rifugiati. Di conseguenza è stato elaborato ed adottato un Protocollo alla Convenzione.

Chi è un rifugiato?

Secondo la **Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati**, un rifugiato è un individuo che:

- Ha fondato motivo di temere la persecuzione a motivo della sua*
 - *Razza,*
 - *Religione,*
 - *Nazionalità,*
 - *Appartenenza ad un particolare gruppo sociale,*
 - *Opinione politica;*
- Si trova al di fuori del suo paese d'origine; e*
- Non può o non vuole avvalersi della protezione di quel paese, o ritornarvi, per timore di essere perseguitato.*

La **Convenzione che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa, dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA)**, un trattato regionale adottato nel 1969, ha aggiunto alla definizione che si trova nella Convenzione del 1951 una considerazione di carattere più obiettivo, ovvero :

- Ogni persona che sia costretta a lasciare il paese d'origine a causa di aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico, in tutto o in una parte del paese d'origine o di cittadinanza.*

Nel 1984 una conferenza di rappresentanti di governi latino-americani ed eminenti giuristi ha adottato la **Dichiarazione di Cartagena**. Simile alla Convenzione dell'OUA, la Dichiarazione aggiunge una considerazione di carattere più obiettivo alla definizione contenuta nella Convenzione sui rifugiati del 1951, così da includere:

- Le persone che fuggono dai loro paesi "perché le loro vite, la loro sicurezza o la loro libertà sono state minacciate da una violenza generalizzata, un'aggressione straniera, un conflitto interno, una violazione massiccia dei diritti dell'uomo o altre circostanze che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico". ■*

V. anche il Capitolo 3, *Hanno diritto allo status di rifugiato? Alcuni casi speciali*

➤ Il Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati

Benché integralmente collegato ad essa, il Protocollo sui rifugiati del 1967 è uno strumento indipendente dalla Convenzione del 1951. Il Protocollo elimina i limiti temporali e geografici stabiliti nella definizione di rifugiato data dalla Convenzione.

Insieme, la Convenzione sui rifugiati e il Protocollo coprono tre questioni fondamentali:

- ❑ La definizione del termine rifugiato, così come le condizioni di cessazione e di esclusione dallo status di rifugiato.
- ❑ Lo status giuridico dei rifugiati nei rispettivi paesi di asilo, i loro diritti e doveri, compreso il diritto di essere protetti dal rimpatrio forzato, o *refoulement*, verso un territorio nel quale la loro vita o la loro libertà sarebbe minacciata (v. tabella sul *non-refoulement* a pagina 16)
- ❑ Gli obblighi degli Stati, compreso quello di cooperare con l'UNHCR nell'esercizio delle funzioni che gli sono proprie e facilitare la sua opera di supervisione dell'applicazione della Convenzione

Con l'adesione al Protocollo, gli Stati accettano di applicare gran parte degli articoli della Convenzione sui rifugiati (Articoli 2-34) nei confronti di tutte le persone che rientrano nella definizione di rifugiato del Protocollo. Tuttavia, la gran maggioranza degli Stati ha preferito aderire sia alla Convenzione sia al Protocollo. Così facendo, gli Stati riaffermano che *ambidue* i trattati sono centrali al regime internazionale di protezione dei rifugiati.

“La Conferenza invita tutti i parlamenti e i governi a prendere coscienza del loro dovere di proteggere i rifugiati e accogliere le vittime di persecuzioni politiche, così come definiti dalla Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati”

78esima Conferenza dell'Unione Interparlamentare, ottobre 1987

“Il Comitato Esecutivo riafferma che la Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e il Protocollo del 1967 rimangono centrali al regime internazionale dei rifugiati”

Conclusione N. 87(f) del Comitato Esecutivo dell'UNHCR, 1999

Le responsabilità degli Stati aderenti alla Convenzione sui rifugiati

Secondo i principi generali del diritto internazionale, ogni trattato in vigore è vincolante per le parti che lo hanno sottoscritto e deve essere applicato in buona fede. I paesi che hanno ratificato la Convenzione sui rifugiati sono obbligati a proteggere i rifugiati nel proprio territorio, secondo le disposizioni della Convenzione stessa. Tra le clausole che gli Stati firmatari della Convenzione sui rifugiati e del Protocollo devono applicare figurano:

- ❑ **Cooperazione con l'UNHCR** - L'articolo 35 della Convenzione sui rifugiati e l'articolo II del Protocollo del 1967 impongono agli Stati aderenti di cooperare con l'UNHCR nell'esercizio delle sue funzioni e in particolare di assistere l'UNHCR nel suo ruolo di supervisione dell'applicazione dei trattati.
- ❑ **Informazione sulla normativa nazionale** - Gli Stati aderenti alla Convenzione sui rifugiati si impegnano ad informare il Segretario Generale dell'ONU sulle leggi e i regolamenti adottati per assicurare l'applicazione della Convenzione.
- ❑ **Esenzione dalla reciprocità** - Qualora, secondo la normativa nazionale, la concessione del diritto ad uno straniero sia soggetta alla concessione di un trattamento analogo da parte del paese di nazionalità dello straniero (reciprocità), questo non sarà applicato nei confronti dei rifugiati. La nozione della reciprocità non si applica ai rifugiati poiché essi non godono della protezione del paese d'origine. ■

➤ **Stati aderenti alla Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati * e/o al Protocollo del 1967**

145 al novembre 2003 (*entrata in vigore il 22 aprile 1954)

Albania	Benin	Capo Verde	Costa Rica
Algeria	Bielorussia	Ceca (Repubblica)	Croazia
Angola	Bolivia	Centrafricana (Rep.)	Danimarca
Antigua e Barbuda	Bosnia-Erzegovina	Ciad	Dominica
Argentina	Botswana	Cile	Dominicana (Rep.)
Armenia	Brasile	Cina (Rep. Popolare)	Ecuador
Australia	Bulgaria	Cipro	Egitto
Austria	Burkina Faso	Colombia	El Salvador
Azerbaijjan	Burundi	Congo	Estonia
Bahamas	Cambogia	Congo (Rep. Dem.)	Etiopia
Belgio	Camerun	Corea del Sud	Figi
Belize	Canada	Costa d'Avorio	Filippine

Finlandia	Lesotho	Panama	Stati Uniti d'America
Francia	Lettonia	Papua Nuova Guinea	Sudafrica
Gabon	Liberia	Paraguay	Sudan
Gambia	Liechtenstein	Per�	Suriname
Georgia	Lituania	Polonia	Svezia
Germania	Lussemburgo	Portogallo	Svizzera
Ghana	Macedonia (Rep. ex Jugoslava)	Regno Unito	Swaziland
Giamaica	Madagascar	Romania	Tajikistan
Giappone	Malawi	Ruanda	Tanzania (Rep. Unita)
Gibuti	Mali	Russia (Fed. Russa)	Timor Est
Grecia	Malta	Saint Kitts e Nevis	Togo
Guatemala	Marocco	Saint Vincent e Grenadine	Trinidad e Tobago
Guinea	Mauritania	Salomone (Isole)	Tunisia
Guinea Equatoriale	Messico	Samoa	Turchia
Guinea-Bissau	Moldova (Repubblica)	Santa Sede	Turkmenistan
Haiti	Monaco	S�o Tome e Principe	Tuvalu
Honduras	Mozambico	Senegal	Ucraina
Iran (Rep. Islamica)	Namibia	Serbia e Montenegro	Uganda
Irlanda	Nicaragua	Seychelles	Ungheria
Islanda	Niger	Sierra Leone	Uruguay
Israele	Nigeria	Slovacchia	Venezuela
Italia	Norvegia	Slovenia	Yemen
Kazakhstan	Nuova Zelanda	Somalia	Zambia
Kenya	Paesi Bassi	Spagna	Zimbabwe ■

“Il Comitato Esecutivo esorta gli Stati e l’UNHCR a continuare a promuovere, ovunque siano rilevanti, iniziative regionali per la protezione dei rifugiati e soluzioni durevoli, e ad assicurare che gli standard regionali elaborati siano pienamente conformi agli standard di protezione universalmente riconosciuti e rispondano a circostanze ed esigenze di protezione particolari e regionali.”

Conclusione N. 81(k) del Comitato Esecutivo dell’UNHCR, 1997

Norme e standard regionali

➤ La Convenzione del 1969 che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa, dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA)

I conflitti che hanno caratterizzato la fine dell'epoca coloniale in Africa hanno provocato una serie di movimenti di rifugiati su larga scala. Questi movimenti di persone hanno portato non soltanto all'elaborazione e all'adozione del Protocollo sui rifugiati del 1967, ma anche della *Convenzione dell'OUA del 1969 che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa*. La Convenzione dell'OUA, nella quale si afferma che la Convenzione sui rifugiati del 1951 è "lo strumento fondamentale e universale relativo allo status dei rifugiati," è allo stato attuale l'unico trattato regionale sui rifugiati giuridicamente vincolante.

L'aspetto forse più importante della Convenzione dell'OUA è la sua definizione di rifugiato (v. tabella a pagina 11).

La Convenzione dell'OUA fa propria la definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione del 1951, ma vi aggiunge una considerazione fondata su criteri più obiettivi: qualunque persona costretta a lasciare il proprio paese a causa di "aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico in tutto o in una parte del paese d'origine o di cittadinanza".

Ciò significa che gli individui in fuga da disordini civili, violenza generalizzata e guerra hanno il diritto di rivendicare lo status di rifugiato negli stati che hanno aderito a questa Convenzione, indipendentemente dal fatto che abbiano o no un fondato timore di essere perseguitati.

Gli Stati aderenti alla Convenzione dell'OUA sui rifugiati

*All'agosto 2003
(entrata in vigore il 20 giugno 1974)*

Algeria, Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Capo Verde, Ciad, Congo, Costa d'Avorio, Egitto, Etiopia, Gabon, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Equatoriale, Jamahiriya Araba Libica, Kenya, Lesotho, Liberia, Malawi, Mali, Marocco, Mauritania, Mozambico, Niger, Nigeria, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Sudafrica, Sudan, Swaziland, Tanzania, Togo, Tunisia, Uganda, Zambia, Zimbabwe. ■

➤ La Dichiarazione di Cartagena

Nel 1984 una conferenza di rappresentanti di governi ed eminenti giuristi latino-americani si è riunita a Cartagena, in Colombia, per discutere la protezione internazionale dei rifugiati nella regione. La riunione ha adottato quella che è poi divenuta nota come la Dichiarazione di Cartagena. La Dichiarazione raccomanda che la definizione di rifugiato utilizzata in tutta la regione latino-americana comprenda, oltre alla definizione contenuta nella Convenzione sui rifugiati del 1951, anche le persone che sono fug-

Il principio del non-refoulement

Il diritto di un rifugiato ad essere protetto contro il ritorno forzato, o *refoulement*, è stabilito nella Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati:

“Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere (‘refouler’) in alcun modo un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbe minacciata a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una particolare gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”. Articolo 33(1)

Il *refoulement* è anche proibito, esplicitamente o in via interpretativa, dalla *Convenzione contro la tortura ed altre forme di trattamento e punizione crudeli, disumane o degradanti* (articolo 3), dalla *Quarta Convenzione di Ginevra del 1949* (Art. 45, paragrafo 4), dal *Patto internazionale sui diritti civili e politici* (articolo 7), dalla *Dichiarazione sulla protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate* (articolo 8), e dai *Principi sulla effettiva prevenzione ed investigazione delle esecuzioni extragiudiziali, arbitrarie e sommarie* (Principio 5).

Inoltre, il *refoulement* è vietato, esplicitamente o in via interpretativa, da una serie di strumenti regionali in materia di diritti umani, tra i quali la *Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali* (articolo 3), la *Convenzione americana sui diritti umani* (articolo 22), la *Convenzione dell’OUA sui rifugiati* (articolo II), e la *Dichiarazione del Cairo sulla protezione dei rifugiati e degli sfollati nel mondo arabo* (articolo 2).

È generalmente riconosciuto che il divieto di *refoulement* è parte del diritto internazionale consuetudinario e, in quanto tale, deve essere rispettato anche dagli Stati che non aderiscono alla Convenzione sui Rifugiati.

In base alla Convenzione sui rifugiati e al diritto internazionale consuetudinario, gli Stati hanno l’obbligo di rispettare il principio del *non-refoulement*. Quando questo principio è violato o rischia di esserlo, l’UNHCR risponde intervenendo presso le autorità competenti e, se lo ritiene necessario, ne informa l’opinione pubblica. In determinate circostanze, le persone oggetto di *refoulement* possono ricorrere presso gli strumenti competenti per la difesa dei diritti umani, quali il Comitato contro la tortura (v. i riferimenti a questi meccanismi per la difesa dei diritti umani a pagina 19). ■

gite dal proprio paese “*perché le loro vite, la loro sicurezza o la loro libertà erano minacciate da una violenza generalizzata, un’aggressione straniera, conflitti interni, una violazione massiccia i dei diritti umani o altre circostanze che abbiano gravemente turbato l’ordine pubblico.*”

Nonostante la Dichiarazione non sia giuridicamente vincolante, la maggioranza degli Stati latino-americani applica, di fatto, la sua definizione di rifugiato; alcuni Stati hanno incorporato la definizione nella propria normativa nazionale. La Dichiarazione è stata approvata dall’Organizzazione degli Stati Americani (OSA), dall’Assemblea Generale dell’ONU e dal Comitato Esecutivo consultivo dell’UNHCR.

Le risoluzioni dell’Assemblea Generale dell’ONU - La Dichiarazione del 1967 sull’asilo territoriale

Nel 1967 l’Assemblea Generale dell’ONU ha adottato una Dichiarazione sull’asilo territoriale rivolta agli Stati. La Dichiarazione ribadisce che la concessione dell’asilo è un’azione pacifica e umanitaria che nessuno Stato può giudicare ostile e sottolinea che è responsabilità del paese d’asilo valutare la richiesta d’asilo di ogni individuo.

Asilo

***“Ogni individuo ha diritto di cercare
e godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni”.***

Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, Art. 14(1)

Come riconosciuto nella Convenzione dell’OUA, nella Dichiarazione di Cartagena e nella Dichiarazione dell’ONU sull’asilo territoriale del 1967, la concessione dell’asilo è un’azione umanitaria ed apolitica. La parola “*asilo*” non è definita nel diritto internazionale, ma è diventata un termine generico che comprende tutte le forme di protezione messe a disposizione da un paese a beneficio dei rifugiati sul proprio territorio. Nella sua accezione più ristretta, asilo vuol dire protezione essenziale – ovvero, divieto di ritorno forzato (*refoulement*) verso le frontiere di territori nei quali la vita o la libertà del rifugiato sarebbe minacciata - per un periodo limitato, con la possibilità di rimanere nel paese ospitante finché non sarà possibile trovare una soluzione in un paese diverso. In molti paesi il termine vuol dire molto di più e non solo incorpora i diritti stabiliti dalla Convenzione del 1951, ma va anche ben oltre. ■

Le conclusioni del Comitato Esecutivo dell'UNHCR

Il Comitato Esecutivo dell'UNHCR (ExCom) è un organo consultivo dell'Alto Commissario nell'esercizio delle sue funzioni (v. Capitolo 2). Le Conclusioni annuali adottate dall'ExCom, che costituiscono parte integrante della struttura del regime internazionale per la protezione dei rifugiati, si basano sui principi della Convenzione sui rifugiati e sono spesso elaborate ed adottate per consenso in risposta a particolari questioni in materia di protezione. Le Conclusioni del Comitato Esecutivo sono il risultato di un accordo tra oltre 50 paesi che hanno particolare interesse ed esperienza riguardo la protezione dei rifugiati. Questi ed altri paesi fanno spesso riferimento alle Conclusioni dell'ExCom in fase di elaborazione delle norme e politiche nazionali in materia.

I diritti chiave per la protezione dei rifugiati

La maggior parte dei diritti chiave per la protezione dei rifugiati sono anche diritti fondamentali sanciti dalla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948:

- il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza personale
- il diritto a cercare e godere asilo
- la libertà dalla tortura o da forme di trattamento e punizione crudeli, disumane o degradanti
- la libertà dalla schiavitù e dalla servitù
- il riconoscimento come persona di fronte alla legge
- la libertà di pensiero, coscienza e religione
- la libertà dall'arresto e dalla detenzione arbitrari
- la libertà da ogni interferenza arbitraria nella vita privata, nella casa, nella famiglia
- la libertà di opinione ed espressione
- il diritto all'istruzione
- il diritto a partecipare alla vita culturale di una comunità ■

V. anche tabella sul *non-refoulement*, pagina 16

Norme e standard nazionali

L'adozione di una normativa nazionale sui rifugiati, basata su standard internazionali, costituisce la chiave per rafforzare il diritto d'asilo, rendere la protezione più efficace e fornire le basi per la ricerca di soluzioni al problema dei rifugiati. Incorporare il diritto internazionale nella normativa nazionale diventa particolarmente importante per quelle tematiche sulle quali la Convenzione sui rifugiati tace, quali ad esempio le procedure per la determinazione dello status di rifugiato.

Le Procedure speciali dell'ONU sui diritti umani a disposizione o in favore dei rifugiati

La Commissione delle Nazioni Unite sui Diritti Umani, un organismo composto da 53 Stati, ha stabilito diversi meccanismi per studiare questioni tematiche e situazioni relative ai diritti umani in specifici paesi. Una delle caratteristiche delle procedure speciali è che esse consentono di prendere iniziative indipendentemente dal fatto che lo Stato interessato abbia aderito o no ai trattati internazionali in materia. Secondo tutte le procedure speciali, uno studio sui diritti umani in questione viene presentato alla sessione annuale della Commissione a Ginevra. Secondo molte delle procedure, appelli urgenti possono essere lanciati su base strettamente umanitaria. Per quanto riguarda i rifugiati, possono essere prese in esame le seguenti procedure:

I Relatori Speciali o organi speciali della Commissione dell'ONU possono intervenire presso il governo interessato per impedire che rifugiati, richiedenti asilo o sfollati siano sottoposti a imminenti **abusi dei diritti umani**, ovvero in risposta alla presunta esistenza di tali abusi.

Nel caso di un'imminente **violazione del principio del *non-refoulement***, può in alcuni casi assumere particolare rilievo il ricorso ai seguenti mandati tematici:

- Il Relatore Speciale dell'ONU sulla tortura
- Il Relatore Speciale dell'ONU sulle esecuzioni sommarie
- Il Gruppo di Lavoro dell'ONU sulle sparizioni forzate

I parlamentari possono ricorrere alle summenzionate procedure speciali o contribuirvi nei seguenti modi:

- Fornendo informazioni, secondo le procedure del caso, sulla situazione dei rifugiati, degli sfollati e dei richiedenti asilo.
- Richiedendo l'intervento delle procedure tematiche competenti quando un individuo o un gruppo sia in procinto di essere espulso in violazione del principio del *non-refoulement* o sia arbitrariamente detenuto. Bisogna sottolineare che tali situazioni possono essere affrontate soltanto da un paese o dal meccanismo tematico nel cui mandato rientra l'abuso in questione.
- Esortando i propri governi a rispondere alle richieste di informazione o agli appelli urgenti lanciati sulla base delle procedure speciali. ■

Il diritto umanitario internazionale

Il diritto umanitario internazionale stabilisce che le vittime dei conflitti armati, che si tratti o no di sfollati, debbano essere rispettate, protette dagli effetti della guerra e assistite in modo imparziale. Poiché molti rifugiati si trovano coinvolti in conflitti armati internazionali o interni, il diritto del rifugiato è spesso strettamente collegato al diritto umanitario. *La Quarta Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra* (1949) si occupa specificamente dei rifugiati e degli sfollati (articolo 44). Il Protocollo Addizionale I (1977) stabilisce che i rifugiati e gli apolidi debbano essere protetti in base alle clausole delle Parti I e III della Quarta Convenzione di Ginevra.

La relazione tra diritti dell'uomo e diritti dei rifugiati

Il diritto internazionale del rifugiato fa parte di un più ampio mosaico composto dalla normativa internazionale in materia di diritti umani e diritto umanitario. I diritti umani costituiscono il quadro all'interno del quale interpretare i diritti dei rifugiati. Secondo l'interpretazione del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* la tortura è proibita. Inoltre, quasi tutte le sue clausole sono valide anche per i non cittadini.

I rifugiati godono di due gruppi di diritti che in parte si sovrappongono: i diritti che spettano loro in quanto individui e che sono garantiti in base a standard internazionali in tema di diritti umani e alle normative nazionali, e i diritti specifici legati al loro status di rifugiati.

Due trattati internazionali sui diritti umani hanno un ruolo particolarmente significativo nel diritto internazionale del rifugiato:

- ❑ ***La Convenzione contro la tortura e altre forme di trattamento o punizione crudeli, disumane o degradanti*** prevede la protezione dal *refoulement* in situazioni nelle quali esiste un rischio reale di tortura. Nella Convenzione contro la tortura il divieto di *refoulement* ha un valore assoluto, diversamente dalla clausola sul *non-refoulement* della Convenzione sui rifugiati, che richiede invece che la protezione sia legata ad un timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale o opinione politica. L'obbligo di *non-refoulement* nella Convenzione contro la tortura non ammette eccezioni. A differenza della Convenzione sui rifugiati, la Convenzione contro la tortura non contiene alcuna clausola che consenta l'esclusione dalla protezione di coloro i quali si siano macchiati di crimini di particolare gravità o siano considerati non meritevoli di tale protezione. →

❑ **La Convenzione sui diritti del fanciullo**, alla quale aderiscono quasi tutti gli Stati del mondo, riguarda tutti i bambini senza alcuna discriminazione, compresi i bambini rifugiati e richiedenti asilo. La Convenzione stabilisce specificamente che ogni bambino richiedente ha il diritto alla protezione e all'assistenza umanitaria, nel godimento dei diritti stabiliti nella Convenzione stessa e in altre alle quali lo Stato abbia aderito. ■

Tuttavia, il diritto umanitario può proteggere i rifugiati solo nei casi in cui esso è applicabile, ovvero in situazioni di conflitto armato internazionale o interno. Se un rifugiato fugge da un conflitto armato, ma trova asilo in un paese che non è coinvolto in un conflitto armato internazionale o interno, il diritto umanitario non si applicherà a quel rifugiato (v. *Respect for International Humanitarian Law*, Manuale per i parlamentari N. 1, 1999).

Che cosa possono fare i parlamenti e i loro membri

I parlamenti e i loro membri hanno un ruolo cruciale da svolgere nell'assicurare che i rifugiati siano protetti dalla legge nei fatti. Fondamentali a questo fine sono i seguenti passi:

➤ **Recepire il principio del *non-refoulement***

Il principio del *non-refoulement* deve essere recepito nella normativa nazionale. A questo fine, le leggi relative all'ingresso degli stranieri e alle procedure di controllo alle frontiere devono rispecchiare la differenza tra coloro che cercano asilo e quanti potrebbero voler entrare nel paese per ragioni differenti. Può essere necessario un riesame della normativa nazionale in materia d'immigrazione.

I richiedenti asilo dovrebbero avere a disposizione una procedura equa ed efficiente in base alla quale presentare la loro richiesta di asilo.

➤ **Allargare la definizione di rifugiato**

I parlamenti e i loro membri potrebbero recepire, all'interno delle legislazioni nazionali, una definizione allargata di rifugiato, come quella che si ritrova nella Convenzione dell'OUA e nella Dichiarazione di Cartagena.

I parlamentari potrebbero anche riesaminare la situazione degli sfollati nei loro paesi, nel caso ve ne siano, al fine di facilitare la loro protezione e portare la loro situazione all'attenzione della comunità internazionale.

➤ **Aderire ai trattati internazionali (v. anche il Capitolo 6)**

I governi dovrebbero essere incoraggiati a prendere le iniziative necessarie ai fini del-

l'adesione alla Convenzione sui rifugiati e al Protocollo, se questo non è già avvenuto. L'adesione ai trattati internazionali sui diritti umani che sono rilevanti per la protezione dei rifugiati, in particolare la *Convenzione contro la tortura* e la *Convenzione sui diritti del fanciullo* e ai trattati di diritto umanitario internazionale dovrebbe essere presa in considerazione.

A livello regionale, i parlamenti dei paesi africani che non hanno ancora aderito alla Convenzione dell'OUA dovrebbero prendere in considerazione tale adesione. I trattati regionali sui diritti umani in Africa, Europa e nelle Americhe forniscono anch'essi degli standard rilevanti per la protezione dei rifugiati. I paesi di quelle regioni dovrebbero prendere in considerazione l'adesione.

➤ Riesaminare le riserve e le interpretazioni restrittive

La validità delle riserve e delle interpretazioni restrittive dovrebbe essere rivista periodicamente.

In assenza di iniziative in questo senso da parte dell'Esecutivo, i membri del parlamento potrebbero presentare interrogazioni al governo o anche propri progetti di legge in materia.

➤ Applicare gli standard internazionali

Oltre che ai trattati summenzionati, si può fare riferimento, nell'elaborare sistemi nazionali di protezione dei rifugiati, ad un insieme significativo di standard internazionali, comprese le Conclusioni adottate dal Comitato Esecutivo dell'UNHCR e le linee guida elaborate dall'UNHCR su una serie di questioni relative ai rifugiati.

Gli uffici dell'UNHCR possono fornire assistenza ai parlamentari in termini di informazioni su questi standard e commenti alle proposte di legge.

➤ Incoraggiare la collaborazione con l'UNHCR

I parlamentari possono assicurare che i rispettivi governi forniscano all'UNHCR informazioni riguardo al numero e alle condizioni di vita dei rifugiati sul territorio nazionale, l'applicazione della Convenzione sui rifugiati e le leggi, i regolamenti e i decreti in vigore in materia di rifugiati. I parlamentari possono anche richiedere l'opinione dell'UNHCR su questioni attinenti alla protezione dei rifugiati, comprese le proposte di legge o le leggi in corso di approvazione, i casi giudiziari e le decisioni politiche.

Poiché l'UNHCR ha uffici in 115 paesi (v. allegato 3), i parlamentari di gran parte dei paesi troveranno un ufficio dell'UNHCR nella capitale. ■

Capitolo 2

Il ruolo dell'UNHCR

Organizzazione umanitaria ed apolitica, l'UNHCR ha avuto dalle Nazioni Unite il mandato di proteggere i rifugiati e di assisterli nella ricerca di soluzioni alla loro difficile situazione. Contestualmente alla crescita della complessità dei problemi dello sradicamento nell'ultima metà del secolo scorso, anche l'UNHCR è cresciuto per affrontare la sfida. L'Ufficio, fondato nel 1950, si è trasformato da un'agenzia specializzata relativamente piccola con una durata prevista di tre anni, in un'organizzazione con oltre seimila dipendenti e uffici in 115 paesi e con un bilancio annuale di oltre un miliardo di dollari. Oltre a fornire protezione legale, l'UNHCR offre oggi, direttamente o attraverso agenzie collegate, aiuti materiali nelle maggiori emergenze. Nei suoi primi cinquant'anni di vita l'UNHCR ha protetto ed assistito oltre 50 milioni di persone e il suo lavoro è stato premiato con il conferimento di due Premi Nobel per la Pace.

Sul piano internazionale, l'UNHCR promuove l'elaborazione di accordi internazionali in tema di rifugiati e vigila sul rispetto del diritto internazionale del rifugiato da parte dei governi. Gli operatori dell'UNHCR promuovono il diritto del rifugiato tra tutti coloro che sono coinvolti nella protezione dei rifugiati, compresi le polizie di frontiera, i giornalisti, le ONG, gli avvocati, i giudici e gli alti funzionari di governo.

Sul piano operativo, il personale dell'UNHCR si impegna a proteggere i rifugiati attraverso un'ampia gamma di attività: rispondendo a situazioni di emergenza, trasferendo i campi profughi lontano dalle zone di frontiera per migliorarne le condizioni di sicurezza, assicurando che le donne rifugiate abbiano voce in capitolo nella distribuzione del cibo e dei servizi sociali, riunendo le famiglie separate, fornendo ai rifugiati informazioni sulla situazione nei loro paesi d'origine, così che possano decidere in maniera ponderata l'eventuale ritorno, documentando la necessità da parte di un rifugiato di reinsediarsi in un paese di secondo asilo, visitando i centri di detenzione e consigliando i governi su progetti di legge, politiche ed iniziative concrete in materia di rifugiati.

L'UNHCR ricerca soluzioni durevoli ai problemi dei rifugiati aiutandoli a ritornare nei paesi d'origine, laddove esistano le condizioni per il rientro, ad integrarsi nei rispettivi paesi d'asilo, o a reinsediarsi in paesi di secondo asilo.

Il mandato dell'UNHCR

La Convenzione sui rifugiati e il Protocollo forniscono agli Stati contraenti le basi giuridiche per la protezione dei rifugiati. Da parte sua, l'UNHCR ha avuto il mandato di fornire protezione internazionale ai rifugiati e di ricercare soluzioni permanenti ai loro problemi attraverso il suo Statuto, adottato dall'Assemblea Generale dell'ONU nel dicembre 1950.

Lo Statuto stabilisce le funzioni dell'Alto Commissario, compresa quella di proteggere i rifugiati, definiti in termini simili, anche se non identici, a quelli della Convenzione sui rifugiati. Nel corso degli anni, l'Assemblea Generale ha ampliato le responsabilità dell'UNHCR fino ad includere la protezione di vari gruppi di persone che non sono coperte dalla Convenzione sui rifugiati e dal Protocollo. Alcuni di questi sono i cosiddetti rifugiati "sotto mandato"; altri sono i rimpatriati, gli apolidi e, in determinate circostanze, gli sfollati.

Di conseguenza, il mandato dell'UNHCR è oggi significativamente più esteso rispetto alle responsabilità assunte dagli Stati aderenti alla Convenzione sui rifugiati e al Protocollo. Una delle sfide che i rifugiati e i loro paesi d'asilo devono affrontare è colmare il "deficit di protezione" che si verifica in situazioni nelle quali l'UNHCR cerca di proteggere persone nei confronti delle quali lo Stato interessato, sulla base degli strumenti esistenti in materia, non riconosce di avere alcuna responsabilità.

Un confronto tra lo Statuto dell'UNHCR e la Convenzione sui rifugiati e il Protocollo

Lo Statuto è la costituzione dell'UNHCR. Esso stabilisce le funzioni e responsabilità dell'Alto Commissario e contiene una definizione delle persone in favore delle quali l'Alto Commissario può agire. Questa definizione è stata ampliata in diverse risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU.

La Convenzione sui rifugiati è un trattato internazionale e vincolante per gli Stati firmatari. Essa specifica i diritti e gli obblighi degli individui riconosciuti come rifugiati, in base alla definizione in essa stessa contenuta.

I rifugiati sotto mandato sono persone che l'UNHCR considera rifugiati in base al proprio Statuto o al più ampio mandato attribuitogli dall'Assemblea Generale. La determinazione dello status di rifugiato da parte dell'UNHCR non dipende in alcun modo dall'adesione o meno del paese d'asilo alla Convenzione sui rifugiati o al Protocollo.

I rifugiati ai sensi della Convenzione sono gli individui riconosciuti come rifugiati dalle autorità degli Stati che hanno aderito alla Convenzione e/o al Protocollo. In quanto tali, essi hanno la facoltà di rivendicare quei diritti e benefici che quegli stessi Stati hanno accettato di accordare ai rifugiati. ■

Persone di competenza dell'UNHCR

Le "persone di competenza dell'UNHCR" sono quelle i cui bisogni di protezione e assistenza sono di interesse per UNHCR. Ne fanno parte:

- i rifugiati ai sensi della Convenzione;
- le persone in fuga da conflitti o da avvenimenti che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico (ovvero, i rifugiati ai sensi della Convenzione dell'OUA e dalla Dichiarazione di Cartagena);
- i rimpatriati (ovvero, gli ex rifugiati);
- gli apolidi;
- gli sfollati all'interno dei propri paesi (in determinate circostanze).

L'autorità dell'UNHCR ad agire a loro favore si fonda sulla Convenzione del 1951, sulla Convenzione dell'OUA e la Dichiarazione di Cartagena, o sulle risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU.

Il caso speciale dei palestinesi

L'**Agenzia di soccorso e lavori delle Nazioni Unite per i rifugiati palestinesi del Vicino Oriente** (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA*) è stata creata nel 1948 per assistere i palestinesi sfollati a seguito della creazione dello Stato di Israele. Sono oltre 4 milioni i palestinesi registrati dall'UNRWA, che opera in Giordania, Libano, Siria, Gaza e in Cisgiordania.

L'UNRWA definisce rifugiati palestinesi quelle persone, ed i loro discendenti, che avevano vissuto in Palestina per almeno i due anni precedenti alle ostilità del 1948 e che hanno perso le loro case e i loro mezzi di sussistenza come conseguenza di tale conflitto. L'UNRWA non ha il mandato di proteggere i rifugiati palestinesi, responsabilità questa implicitamente affidata ai paesi nei quali essi hanno trovato asilo. Inoltre, trovandosi già sotto la responsabilità di un'istituzione dell'ONU, i palestinesi registrati dall'UNRWA sono stati esclusi dal mandato dell'UNHCR, al tempo della sua creazione nel 1950. Tuttavia, i palestinesi che si trovano al di fuori dell'area geografica di attività dell'UNRWA ricadono nel mandato dell'UNHCR.

Lo status giuridico dei palestinesi varia a seconda sia della data del loro sfollamento, o di quello dei loro genitori e nonni, che del loro attuale luogo di residenza. Circa 850mila palestinesi, coloro che sono rimasti nello stato di Israele dopo il 1948 e i loro discendenti, hanno ora cittadinanza israeliana. Un numero imprecisato di palestinesi ha acquisito la cittadinanza di paesi fuori del Medio Oriente. Tra gli stati arabi che hanno accolto i rifugiati palestinesi, solo la Giordania ha concesso a gran parte di essi la cittadinanza. Lo status degli altri palestinesi è, nel migliore dei casi, denso di ambiguità e molti palestinesi vivono in condizioni intollerabili. ■

Gli apolidi

Un apolide è una persona che nessuno Stato, sulla base delle proprie leggi, considera un suo cittadino. L'apolide può essere un rifugiato, ma non lo è necessariamente. Gli apolidi nel mondo sono milioni.

Nel 1996 l'Assemblea Generale dell'ONU ha chiesto all'UNHCR di promuovere l'adesione da parte degli Stati alle due Convenzioni internazionali in materia di apolidia e di fornire ai governi consulenza tecnica e giuridica per le normative nazionali in tema di cittadinanza. L'UNHCR collabora quindi con i governi nell'elaborazione delle normative sulla cittadinanza, contribuisce a coordinare i sistemi giuridici emergenti, assiste e consiglia nei casi di individui o gruppi apolidi e aiuta a negoziare trattati relativi agli apolidi.

L'impegno dell'UNHCR a favore degli apolidi si fonda sullo stretto legame l'apolidia e lo sfollamento. Ad esempio:

- Lo sfollamento può essere causa di apolidia, ad esempio, quando lo sfollamento di una persona sia seguito o accompagnato da una nuova definizione dei confini territoriali.
- Lo sfollamento può essere una conseguenza dell'apolidia (nel caso in cui le popolazioni apolidi o denazionalizzate siano costrette ad abbandonare il luogo abituale di residenza).
- L'apolidia può costituire un ostacolo alla soluzione del problema dei rifugiati (ad esempio, nel caso in cui un paese si rifiuti di accogliere ex rifugiati adducendo come motivo la loro apolidia).

L'apolidia è un problema che gli stati devono risolvere. I governi devono adottare le misure necessarie ad assicurare che i benefici della cittadinanza non siano negati o sottratti ad interi gruppi della popolazione che possono dimostrare un vero ed effettivo collegamento con quel paese e che, in mancanza di iniziative da parte dello stato, rimarrebbero altrimenti apolidi.

“Il Comitato Esecutivo riafferma l'importanza del diritto alla nazionalità e richiama gli Stati ad adottare tutte le misure necessarie per prevenire o ridurre l'incidenza dell'apolidia, sia attraverso la legislazione nazionale che, quando appropriato, attraverso l'adesione e l'attuazione delle Convenzioni sull'apolidia.”

Conclusione N. 85(m) del Comitato Esecutivo dell'UNHCR, 1998

Le due principali Convenzioni internazionali sull'apolidia

Il problema dell'apolidia è molto diffuso in alcune parti del mondo e può essere particolarmente serio per i bambini nati da unioni miste o che sono nati in un paese diverso dal paese d'origine dei genitori, poiché non necessariamente acquisiscono la cittadinanza del luogo dove sono nati. Così come i rifugiati, gli apolidi possono essere costretti a lasciare il luogo di residenza per l'impossibilità di ricevere adeguata protezione. Nel 1994 il Comitato Esecutivo ha esortato l'UNHCR a rafforzare la sua azione nel campo degli apolidi, in particolare a promuovere l'adesione alle convenzioni del 1954 e del 1961 sull'apolidia, ad assicurare la formazione professionale e la raccolta sistematica di informazioni sulle dimensioni del problema. I primi risultati dello studio, ancora in corso, lasciano pensare che vi siano milioni di apolidi nel mondo.

La Convenzione del 1954 sullo status degli apolidi contribuisce a regolamentare e a rafforzare lo status degli apolidi e ad assicurare che essi godano i diritti e le libertà fondamentali senza alcuna discriminazione.

La Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia stabilisce in quali modi quali individui, che sarebbero altrimenti apolidi, possono acquisire o conservare la cittadinanza attraverso un legame consolidato, per nascita o per discendenza, con uno Stato. La Convenzione tratta questioni quali la concessione, la perdita, la rinuncia, o la privazione della nazionalità e il trasferimento di territorio. L'accento è anche posto sul mantenimento della nazionalità, una volta che sia stata acquisita.

L'adesione alla Convenzione del 1954 concede agli apolidi molti dei diritti necessari a condurre un'esistenza stabile. L'adesione alla Convenzione del 1961 contribuisce a risolvere molti dei problemi che hanno come conseguenza l'apolidia e costituisce un punto di riferimento per le legislazioni nazionali.

La nazionalità è una condizione dalla quale derivano altri diritti. La Convenzione del 1961 sulla riduzione dei casi dell'apolidia stabilisce che una persona non può essere privata della propria nazionalità per motivi di ordine razziale, etnico, religioso o politico; indica misure tese a prevenire l'apolidia in caso di cessione di un territorio; stabilisce regole per la concessione della nazionalità a persone nate in un paese e che sarebbero altrimenti apolidi. Essa prevede che le richieste di nazionalità debbano essere supervisionate da un organismo dell'ONU in base alla Convenzione stessa. Tale organismo non è stato in realtà mai creato ma l'Assemblea Generale dell'ONU (risoluzione 3247 XXIX) ne ha affidato le funzioni all'UNHCR.

Al luglio 2003, i seguenti Stati avevano aderito alla Convenzione del 1954 (entrata in vigore il 6 giugno 1960): Albania, Algeria, Antigua e Barbuda, Argentina, Armenia, Australia, Azerbaijan, Barbados, Belgio, Bolivia, Bosnia-Erzegovina, Botswana, Brasile, Ciad, Corea del Sud, Costa Rica, Croazia, Danimarca, Ecuador, Figi, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Guatemala, Guinea, Irlanda, Israele, Italia, Jamahiriya Araba Libica, Kiribati, Lesotho, Lettonia, Liberia, Lituania,



Lussemburgo, Macedonia (Repubblica ex Jugoslava), Madagascar*, Messico, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Saint Vincent e Grenadines, Serbia e Montenegro, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Swaziland, Trinidad e Tobago, Tunisia, Uganda, Ungheria, Zambia, Zimbabwe.

* Con una notifica al Segretario Generale il 2 aprile 1965 il governo del Madagascar ha denunciato la Convenzione; la denuncia ha effetto dal 2 aprile 1966.

Al luglio 2003 i seguenti Stati avevano aderito alla Convenzione del 1961 (entrata in vigore il 13 dicembre 1975): Albania, Armenia, Australia, Austria, Azerbaijan, Bolivia, Bosnia-Erzegovina, Canada, Ciad, Costa Rica, Danimarca, Germania, Guatemala, Irlanda, Jamahiriya Araba Libica, Kiribati, Lettonia, Niger, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Svezia, Swaziland, Tunisia, Uruguay. ■

Gli sfollati

Sono circa 20-25 milioni nel mondo le persone sfollate all'interno dei confini dei loro paesi. Queste persone sono fuggite dalle loro case, spesso nel corso di guerre civili, ma non hanno cercato rifugio in altre nazioni. In generale, gli sfollati hanno le stesse necessità dei rifugiati in termini di protezione ma, non avendo attraversato una frontiera internazionale, non rientrano nella Convenzione sui rifugiati o nello Statuto dell'UNHCR.

“Gli sfollati sono persone o gruppi di persone che sono state costrette od obbligate a fuggire o a lasciare le proprie case o i propri luoghi di residenza abituale, in particolare come conseguenza di un conflitto armato, di situazioni di violenza generalizzata, di violazioni dei diritti umani o di disastri naturali o provocati dall'uomo, o allo scopo di sfuggire alle loro conseguenze e che non hanno attraversato le frontiere internazionalmente riconosciute di uno Stato.”

Principi Guida delle Nazioni Unite sullo sfollamento delle persone all'interno del loro paese, Introduzione, paragrafo 2

Negli ultimi anni, la preoccupazione della comunità internazionale per la situazione degli sfollati è andata crescendo, mentre crescente è il numero delle persone che, sradicate da conflitti e violenze interni, sono esposte al pericolo e alla morte. Tuttavia, non esiste una singola agenzia internazionale, né un trattato internazionale, che si occupi specificamente dello sfollamento interno. Di conseguenza, la risposta internazionale allo sfollamento interno è stata selettiva, sbilanciata e, in molti casi, inadeguata. Un gran numero di sfollati non riceve alcuna assistenza umanitaria o protezione. La comunità internazionale sta ora cercando la maniera di fornire una protezione ed un'assistenza più efficaci a questo gruppo di persone.

L'interesse dell'UNHCR per gli sfollati deriva dal fatto che le cause e le conseguenze della loro fuga forzata sono spesso strettamente legate a quelle dei rifugiati. Quest'interessamento, che si basa sul mandato umanitario dell'UNHCR ed è stato sancito da successive risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU, ha portato l'UNHCR a:

- prendere posizione a favore degli sfollati;
- mobilitare sostegno a loro favore;
- rafforzare la capacità di risposta dell'organizzazione ai loro problemi;
- assumere un ruolo guida nel proteggerli ed assisterli in determinate circostanze.

L'UNHCR è stato ripetutamente coinvolto nel problema degli sfollati, sin dai primi Anni Settanta, ogniqualevolta l'Assemblea Generale dell'ONU o il Segretario Generale hanno richiesto la sua partecipazione ad operazioni umanitarie per le quali l'UNHCR disponeva di particolare conoscenza ed esperienza. Ma è soprattutto negli ultimi anni che le dimensioni e lo scopo delle attività dell'UNHCR a favore degli sfollati sono cresciuti enormemente. Al gennaio 2003, l'UNHCR forniva protezione ed assistenza a circa 5,8 milioni di sfollati in tutto il mondo.

I Principi guida sullo sfollamento

L'azione dell'UNHCR in favore degli sfollati si basa sui *Principi guida sullo sfollamento (Guiding Principles on Internal Displacement)*. I *Principi guida*, che rafforzano molti dei più importanti principi della protezione internazionale applicati agli sfollati, sono stati presentati alla Commissione dell'ONU sui diritti umani nell'aprile 1998. I principi riflettono i diritti umani e il diritto umanitario, con i quali sono coerenti, e si ispirano ad elementi rilevanti del diritto del rifugiato. Essi trattano tutte le fasi dello sfollamento e hanno lo scopo di fornire un orientamento sulle questioni dello sfollamento a Stati, istituzioni non statali e altre autorità, organizzazioni intergovernative e non governative.

Nella Conclusione N. 87(t) del 1999, il Comitato Esecutivo dell'UNHCR ha reiterato l'importanza dei *Principi guida* e riaffermato il suo sostegno al ruolo dell'UNHCR nella questione degli sfollati, sulla base dei criteri specificati dall'Assemblea Generale.

Il documento Guiding Principles on Internal Displacement è disponibile presso le Nazioni Unite. Il testo integrale del documento può essere consultato sul sito web dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per il Coordinamento degli Affari Umanitari (OCHA): www.reliefweb.int, cliccando su OCHA On-line e poi su Publications. ■

L'UNHCR interviene a favore degli sfollati solo laddove siano soddisfatti determinati criteri stabiliti dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1993. L'UNHCR deve avere:

- una richiesta o autorizzazione da parte dell'Assemblea Generale o da un altro organismo competente delle Nazioni Unite;
- il consenso dello Stato interessato e, se del caso, di altre entità coinvolte nel conflitto;
- l'accesso alla popolazione colpita;
- adeguate condizioni di sicurezza per il personale dell'UNHCR e delle agenzie partner;
- chiare linee di responsabilità e controllo, con la capacità di intervenire direttamente in questioni relative alla protezione;
- risorse e capacità adeguate al compito.

La strategia dell'UNHCR è orientata verso la ricerca di soluzioni. L'Agenzia darà priorità all'intervento in situazioni nelle quali si stia già profilando o sia in fase di considerazione una soluzione politica. L'UNHCR lavora in stretta collaborazione con il Coordinatore dell'ONU per l'Assistenza di Emergenza ed altre organizzazioni nel settore per promuovere una visione comune dei rispettivi ruoli e delle responsabilità nell'assistenza agli sfollati.

➤ **Popolazioni di sfollati (*Internally Displaced Persons, IDPs*) assistite dall'UNHCR**
(al gennaio 2003)

<i>Paesi</i>	<i>Sfollati</i>	<i>Sfollati rientrati*</i>
Afghanistan	665.156	753.344
Angola	188.728	13.272
Azerbaijan	577.179	-
Bosnia-Erzegovina	367.491	70.775
Burundi	100.000	-
Colombia	950.000	-
Congo (Rep. Democratica)	9.000	-
Costa d'Avorio	100.000	-
Croazia	17.100	6.302
Georgia	261.583	-
Liberia	304.115	-
Macedonia (Rep. ex Jug.)	9.442	6.929
Moldova	1.000	-
Russia (Federazione Russa)	371.195	59.404
Serbia e Montenegro	261.826	-
Sri Lanka	447.080	236.206
Totale	4.630.895	1.146.232

* Sfollati rientrati nelle proprie aree di origine nel corso del 2002.

Le cifre non rappresentano necessariamente il totale degli sfollati nei Paesi interessati.

Il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) e gli sfollati

In ogni circostanza in cui gli sfollati siano esposti alla violenza derivante da conflitti o disordini il CICR considera proprio dovere intervenire concretamente, secondo il proprio mandato e capacità e nella misura in cui le autorità competenti e le condizioni di sicurezza lo consentono. In termini geografici, questo coinvolgimento può andare ben al di là delle zone direttamente interessate dalle ostilità, così che il CICR si trova ad affrontare i problemi di protezione degli sfollati e in realtà, anche di altre popolazioni civili, dovunque si trovino nel paese.

Il coinvolgimento del CICR si basa sulla necessità di essere presente e operativo principalmente in determinate situazioni. Come intermediario neutrale, il CICR mira a fornire protezione e assistenza alle vittime di conflitti armati internazionali e civili, disordini interni e tensioni. In queste situazioni, il Comitato cerca di dare la priorità a coloro i cui bisogni sono più urgenti, in sintonia con il principio dell'imparzialità. Da questo punto di vista il CICR considera uno sfollato prima di tutto e soprattutto un civile, che in quanto tale è protetto dal diritto umanitario internazionale.

Troppo spesso gli sfollati soffrono privazioni estreme che minacciano la possibilità stessa di sopravvivenza e sono esposti a gravi pericoli, sia durante la fuga, sia quando già sfollati. Di conseguenza, la mortalità tra gli sfollati ha spesso raggiunto punte altissime, in particolare tra le persone fisicamente più deboli, come i bambini, gli anziani e le donne incinte. A questo problema si aggiungono le difficoltà incontrate dalle comunità che li ospitano o da coloro che rimangono nei luoghi di origine.

Data la precarietà della loro situazione, gli sfollati vittime di conflitti armati, che costituiscono una delle principali categorie di sfollati e in molti casi quelli maggiormente in pericolo di vita, sono spesso un obiettivo prioritario delle attività del CICR.

Sebbene le statistiche sullo sfollamento siano destinate a rimanere a livello di stime, l'ICRC ritiene che dei quasi cinque milioni di persone assistite nel corso del 1999 la gran maggioranza fosse costituita da sfollati. Per l'anno 2000, 31 paesi del mondo hanno elaborato programmi destinati specificamente a proteggere ed assistere gli sfollati. ■

V. sito web del CICR: www.icrc.org

Assistenza

L'assistenza è l'aiuto fornito per venire incontro alle necessità fisiche e materiali delle persone che rientrano nel mandato dell'UNHCR. Essa può comprendere generi alimentari, forniture mediche, vestiario, alloggio, sementi e arnesi da lavoro, servizi sociali, consulenza psicologica e la costruzione o la ricostruzione di infrastrutture, quali scuole e strade. L'"assistenza umanitaria" si riferisce all'assistenza fornita da organizzazioni umanitarie e per scopi umanitari, ovvero non politici, non commerciali o non militari. In pratica, nell'ambito delle attività dell'UNHCR, l'assistenza funge da sostegno e complemento alla protezione.

In presenza di un gran numero di rifugiati in fuga in un breve lasso di tempo, è essenziale poter rendere disponibili rapidamente generi alimentari, alloggio, medicinali e altri beni di prima necessità. Il sostegno logistico e materiale può essere reperito nel paese d'asilo o fornito da esso, dai paesi vicini o dai paesi donatori. Per rispondere rapidamente alle emergenze l'UNHCR conserva degli stock di aiuti in varie località nel mondo.

“La Conferenza fa appello agli Stati, a tutte le parti coinvolte nei conflitti armati e agli organismi dell'ONU e di altre organizzazioni perché prestino attenzione urgente alla protezione e all'assistenza a favore dei più vulnerabili tra i rifugiati e gli sfollati, in particolare le donne e i bambini che sono soggetti a violenze, abusi o sfruttamento sessuale ed esposti ai rischi risultanti dai conflitti armati, ivi compreso quello del reclutamento forzato dei bambini”.

103^{esima} Conferenza dell'Unione Interparlamentare, maggio 2000

In diversi e recenti interventi a favore di rifugiati è stato necessario utilizzare la capacità logistica delle forze militari di paesi donatori per distribuire gli aiuti umanitari. Ciò avviene soltanto in emergenze di dimensioni eccezionali e solo come ultima risorsa.

A causa della loro ampiezza e dei costi, le operazioni di emergenza richiedono finanziamenti aggiuntivi e non sono realizzate con fondi che sarebbero stati comunque messi a disposizione dell'UNHCR.

Nonostante l'uso delle forze armate per la distribuzione dell'aiuto umanitario abbia senza dubbio contribuito a salvare vite umane, esso ha anche sollevato una serie di questioni riguardo ai rapporti tra le organizzazioni umanitarie e i militari.

La posizione dell'UNHCR è che le operazioni umanitarie devono mantenere il loro carattere di operazioni civili.

I principi di imparzialità e indipendenza da qualunque considerazione politica devono essere rispettati.

Complementarità di protezione e aiuto materiale

All'epoca della sua creazione, l'UNHCR operava essenzialmente in Europa, dove l'assistenza materiale era generalmente fornita dai paesi che avevano concesso asilo ai rifugiati. Successivamente, con l'emergere di problematiche di rifugiati nei paesi in via di sviluppo, l'UNHCR, con il sostegno della comunità internazionale, è stato chiamato a fornire aiuto materiale e protezione anche ai rifugiati di quei paesi.

“La Conferenza fa appello ai governi e ai parlamenti perché prendano in considerazione misure atte a garantire la sicurezza degli sfollati, ivi compresi gli sfollati all'interno dei propri paesi, e delle loro proprietà durante e dopo il rimpatrio”.

99^{esima} Conferenza dell'Unione Interparlamentare, aprile 1998

Di fatto, la protezione e l'assistenza sono spesso legate tra loro. Le tende di fortuna costruite con i teloni di plastica blu dell'UNHCR sono diventate un simbolo immediatamente riconoscibile della protezione nelle maggiori emergenze, dai Balcani all'Africa centrale, a Timor Est. Sebbene il mandato dell'UNHCR rimanga quello della *protezione* dei rifugiati, la distribuzione di aiuti materiali, alleviando in parte gli oneri finanziari che l'accoglienza comporta, spesso facilita l'accettazione dei rifugiati da parte dei paesi ospitanti. I rifugiati necessitano di un'effettiva protezione legale, ma devono anche poter soddisfare i loro bisogni fondamentali: alloggio, cibo, acqua, sanità e assistenza medica. L'UNHCR coordina la fornitura e la distribuzione di tali beni ed ha sviluppato progetti specifici a favore delle donne, dei bambini e degli anziani, che insieme costituiscono fino a 80% di una popolazione tipo di rifugiati.

Cosciente del divario che generalmente esiste tra aiuti di emergenza e gli aiuti allo sviluppo di più lungo termine forniti da altre agenzie, l'UNHCR ha sviluppato il concetto dei Progetti a Rapido Impatto (*Quick Impact Projects, QIPs*). Questi progetti di assistenza, realizzati per la prima volta in America Centrale e successivamente in altre parti del mondo, riguardano generalmente la ricostruzione o la riparazione di infrastrutture di base, quali scuole e strutture mediche, strade, ponti e pozzi. Come il loro nome lascia intendere, questi progetti mirano a ripristinare un senso di ritorno alla normalità nel più breve tempo possibile dopo una crisi.

L'UNHCR nel mondo

➤ Uffici sul terreno: vicini ai rifugiati

Un rapido sguardo ad una mappa dei punti caldi del mondo è il modo più semplice per trovare gli uffici sul terreno dell'UNHCR (v. la lista degli Uffici dell'UNHCR nell'Allegato 3). Il personale dell'UNHCR e le agenzie partner lavorano accanto ai rifugiati in alcuni dei luoghi più pericolosi, desolati e remoti della terra. Sempre più di frequente,

l'UNHCR e altre agenzie lavorano in zone di conflitto armato o in luoghi dove l'effettiva autorità del governo è minima o nulla. La presenza internazionale in zone insicure è di per sé una forma di protezione, poiché essa può essere un mezzo per scoraggiare gli abusi. Degli oltre seimila operatori dell'UNHCR, quasi 85% lavora fuori della sede centrale dell'agenzia a Ginevra. Il personale dell'UNHCR può essere dislocato sul luogo di una grave emergenza nel giro di 72 ore, mentre esistono accordi con agenzie partner per il dispiegamento rapido anche delle loro risorse.

➤ **Le capitali: vicini a chi decide**

Come parte della sua responsabilità di vigilare sull'applicazione della Convenzione sui rifugiati, l'UNHCR ha uffici nelle capitali di molti paesi. Il principale punto di riferimento dell'UNHCR è generalmente il Ministero degli Affari Esteri del paese in questione. Tuttavia, poiché le questioni attinenti alla protezione dei rifugiati investono diversi ambiti di responsabilità, l'UNHCR spesso opera di concerto con ministeri e uffici incaricati degli affari interni, della giustizia, dell'immigrazione, dei diritti umani, nonché con la polizia e le forze armate.

A causa della limitatezza dei fondi disponibili, l'UNHCR non ha un ufficio in ogni capitale. Tuttavia, ogni paese ha un ufficio dell'UNHCR nelle vicinanze e l'UNHCR promuove spesso un approccio regionale alle questioni relative ai rifugiati.

Amministrazione

➤ **L'Assemblea Generale dell'ONU**

L'Assemblea Generale dell'ONU elegge l'Alto Commissario su nomina del Segretario Generale, generalmente con un mandato di cinque anni. L'Alto Commissario riferisce all'Assemblea Generale dell'ONU attraverso il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC).

➤ **L'Alto Commissario**

L'attuale Alto Commissario, Ruud Lubbers, è stato eletto dall'Assemblea Generale nell'ottobre del 2000 ed ha assunto l'incarico nel gennaio 2001. Il signor Lubbers è un ex statista e docente universitario olandese ed è stato Primo Ministro dei Paesi Bassi dal 1982 al 1994.

➤ **Il Comitato Esecutivo**

Il Comitato Esecutivo (ExCom) dell'UNHCR è stato creato dall'ECOSOC nel 1958 su richiesta dell'Assemblea Generale dell'ONU ed è composto da Stati membri. Il suo compito principale è quello di approvare i programmi di assistenza dell'Alto Commissario, di consigliare l'Alto Commissario nell'esercizio delle sue funzioni statutarie, in particolare la protezione internazionale, e di vigilare sulle attività finanziarie e ammini-

strative dell'agenzia. I membri dell'ExCom sono eletti dall'ECOSOC. L'ExCom si riunisce annualmente per una settimana, nel mese di ottobre. Gli incontri del Comitato Permanente si tengono fino a cinque volte l'anno.

Il partenariato dell'UNHCR con gli Stati

➤ Organismi esecutivi e amministrativi

I governi collaborano con l'UNHCR concedendo asilo ai rifugiati e consentendo loro di rimanere nei rispettivi paesi. Molti governi aiutano i rifugiati a stabilirsi nel paese fornendo loro assistenza finanziaria.

L'UNHCR lavora al fianco dei governi per condividere la responsabilità della protezione dei rifugiati ed incoraggia i governi a trovare soluzioni alle cause all'origine dei flussi di rifugiati. Quando una crisi internazionale di rifugiati è causata da problemi interni, tutte le nazioni, e specialmente i paesi vicini, hanno la responsabilità di contribuire a ripristinare la pace e la sicurezza. I paesi d'asilo prendono su di sé l'onere più pesante nel corso delle crisi di rifugiati, poiché offrire rifugio provoca spesso tensioni nelle zone nelle quali i rifugiati arrivano. Ma questi paesi non devono assumersi da soli questa responsabilità. Altri paesi, sia della regione che altrove, possono condividere le responsabilità fornendo aiuti, sia finanziari che materiali, atti a sostenere e proteggere i rifugiati. L'UNHCR contribuisce a mobilitare e a veicolare questi aiuti.

In alcuni paesi l'UNHCR assiste i governi nell'esame delle istanze dei richiedenti asilo (v. Capitolo 3). Il livello di coinvolgimento dell'UNHCR varia secondo le circostanze e le esigenze di ciascun paese.

➤ Parlamenti

I parlamenti e i loro membri hanno un ruolo chiave nella creazione di un quadro giuridico nazionale per la protezione dei rifugiati e sono di conseguenza partner importanti dell'UNHCR.

L'UNHCR incoraggia i paesi che non l'hanno ancora fatto, ad aderire alla Convenzione sui rifugiati o al Protocollo, o alle due Convenzioni sull'apolidia.

Nei paesi che hanno già aderito a queste convenzioni, l'UNHCR pone l'accento sulla necessità di mettere in pratica gli standard internazionali, con l'adozione di normative pertinenti e l'allocatione dei finanziamenti necessari.

“La Conferenza fa appello ai membri dei parlamenti affinché si adoperino attivamente per risolvere i problemi dei rifugiati attraverso l'applicazione di leggi e regolamenti che incorporino il principio della condivisione degli oneri”.

102^{esima} Conferenza dell'Unione Interparlamentare, ottobre 1999

L'UNHCR può informare i parlamentari e fornire, se richiesto, materiale riguardante la situazione dei rifugiati. L'agenzia incoraggia i parlamentari ad usare il proprio ruolo per evidenziare il valore del contributo che i rifugiati danno al paese e sollecitare rispetto per loro in quanto esseri umani.

L'UNHCR collabora strettamente con l'Unione Interparlamentare (IPU). L'UNHCR e l'IPU collaborano al fine di rafforzare tra i parlamentari la comprensione del quadro internazionale di protezione dei rifugiati, per chiarire le responsabilità degli Stati e il mandato dell'UNHCR nella protezione dei rifugiati e per cercare soluzioni al problema dei rifugiati. Le due organizzazioni inoltre lavorano insieme per fornire informazioni e orientamento sul ruolo cruciale che i parlamentari possono svolgere nel campo della protezione dei rifugiati e a ricercare i modi in cui i singoli paesi e la comunità internazionale nel suo insieme possono superare le attuali sfide poste al regime internazionale di protezione dei rifugiati.

L'Unione Interparlamentare ha puntualmente riaffermato che la Convenzione sui rifugiati e il Protocollo sono fondamentali al fine di garantire la protezione dei rifugiati e ha fatto appello agli Stati che non lo hanno ancora fatto, perché aderiscano a questi strumenti e adempiano agli obblighi che ne derivano. Una risoluzione adottata nel maggio 2000 ha espresso sostegno per l'azione dell'ONU volta a garantire il rispetto dei diritti dei rifugiati e degli sfollati ed ha lanciato ai parlamentari un appello a *“perseguire azioni innovative e di collaborazione con l'UNHCR... allo scopo di rafforzare il quadro della protezione internazionale”*.

Un anno dopo, l'IPU ha sottolineato in una nuova risoluzione, in occasione del cinquantesimo anniversario dell'adozione della Convenzione, *“la necessità di sviluppare nuovi approcci, strumenti e criteri per garantire la continua vitalità e rilevanza della Convenzione sui rifugiati, a fronte di un dibattito incentrato sulle crisi protratte e di vaste proporzioni, sull'alto costo dei richiedenti asilo nei paesi industrializzati, sugli oneri legati all'ospitalità fornita ai rifugiati nei paesi in via di sviluppo, e sugli abusi reali o supposti [dei regimi d'asilo] da parte dei richiedenti asilo”*.

Esprimendo *“allarme per il numero crescente di rifugiati nel mondo e per la loro terribile situazione, così come per le sfide crescenti affrontate dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR)”*, l'IPU ha incoraggiato i parlamenti ad interessarsi e contribuire al consolidamento del regime internazionale di protezione dei rifugiati attraverso un'applicazione rafforzata e più efficace della Convenzione.

➤ Il potere giudiziario

I giudici svolgono un ruolo importante nella protezione dei rifugiati, in particolare laddove il regime di protezione nazionale si basa sulla legislazione vigente, e non unicamente sulla discrezionalità amministrativa. L'UNHCR assiste i giudici offrendo seminari di aggiornamento professionale sul diritto del rifugiato e sulle condizioni dei diritti umani nei paesi dai quali sono originari i rifugiati. In alcuni casi, l'UNHCR può offrire la sua opinione su leggi, questioni o casi individuali particolari per assistere i giudici nelle loro deliberazioni.

L'UNHCR collabora strettamente con l'Associazione Internazionale dei Giudici del Diritto del Rifugiato (*International Association of Refugee Law Judges, IARLJ*). L'IARLJ contribuisce a promuovere nel sistema giudiziario una maggiore comprensione degli obblighi risultanti dalla Convenzione sui rifugiati, incoraggia l'uso del procedimento giudiziario per determinare i diritti di coloro che rivendicano lo status di rifugiati, contribuisce a sviluppare una coscienza dell'indipendenza del potere giudiziario nel contesto del diritto del rifugiato nelle democrazie emergenti e nei paesi in via di sviluppo e fornisce una tribuna per lo scambio di informazioni, la diffusione delle attività più appropriate e lo sviluppo di un approccio coerente all'interpretazione e applicazione del diritto del rifugiato.

Il partenariato dell'UNHCR con le agenzie dell'ONU ed altre organizzazioni

L'UNHCR è parte di un sistema di fondi, programmi, agenzie specializzate e commissioni dell'ONU. Tra i suoi partner più frequenti figurano:

- ❑ il Programma Alimentare Mondiale (WFP), che fornisce aiuti alimentari;
- ❑ il Fondo dell'ONU per l'Infanzia (UNICEF), che assiste i governi con programmi incentrati sulla salute, l'alimentazione, l'istruzione, la formazione e i servizi sociali per i bambini. L'UNICEF si adopera a proteggere i minori non accompagnati e a riunire le famiglie eventualmente separate durante la fuga dal paese d'origine;
- ❑ l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO), che dirige e coordina l'attività sanitaria internazionale ed è attiva, tra l'altro, nelle campagne di immunizzazione e contro l'AIDS;
- ❑ il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP), che coordina tutte le attività dell'ONU nel campo dello sviluppo, supervisiona i progetti di sviluppo a lungo termine dopo le emergenze e svolge un ruolo importante nei programmi di integrazione e reintegrazione;
- ❑ l'Alto Commissariato dell'ONU per i Diritti Umani (UNHCHR), che svolge un ruolo guida nelle questioni dei diritti umani, coordina l'azione dell'ONU in materia e interviene nel caso di gravi violazioni dei diritti umani;
- ❑ l'Ufficio ONU per il Coordinamento degli Affari Umanitari (OCHA), che coordina l'assistenza dell'ONU nelle crisi umanitarie le cui dimensioni vanno oltre le capacità e il mandato delle singole agenzie umanitarie;
- ❑ un altro partner importante è l'Organizzazione Internazionale per la Migrazione (IOM), un organismo intergovernativo che non fa parte del sistema ONU, che assiste nel trasferimento rifugiati, sfollati e coloro che necessitano di servizi di emigrazione interna o internazionale;
- ❑ l'UNHCR lavora inoltre con organismi regionali quali l'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA), l'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) e l'Organizzazione Consultiva Giuridica Asiatico-Africana.

Il partenariato dell'UNHCR con il CICR e la FICR

Il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), un'agenzia indipendente che opera per assistere tutte le vittime della guerra e delle violenze interne e cerca di assicurare l'applicazione di regole umanitarie che limitano l'uso della violenza armata, è un partner chiave nella protezione. Come intermediario neutrale, il CICR offre protezione ed assistenza alle vittime di conflitti internazionali così come di conflitti e disordini interni. Gli sfollati costituiscono uno dei principali obiettivi dell'attività del CICR. Nel corso del 2000, il CICR ha realizzato programmi finalizzati alla protezione e all'assistenza degli sfollati in 31 paesi del mondo.

Tramite le società nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, anche la Federazione delle Associazioni della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (FICR) realizza attività complementari a quelle dell'UNHCR, fornendo assistenza umanitaria alle popolazioni colpite dalle emergenze e promuovendo il diritto umanitario internazionale.

Il partenariato dell'UNHCR con le ONG

“La Conferenza elogia le organizzazioni non governative responsabili di fornire aiuti e assistenza ai rifugiati e agli sfollati, e sottolinea la necessità che gli Stati sostengano tali organizzazioni.”

78^{esima} Conferenza dell'Unione
Interparlamentare, ottobre 1987

Le organizzazioni non governative (ONG) variano molto in dimensioni, ampiezza dei programmi, fonti di finanziamento e modalità operative. Alcune sono internazionali, altre sono nazionali ma svolgono attività internazionali, altre operano soltanto a livello nazionale o locale. L'importanza del ruolo delle ONG nella protezione dei rifugiati è stata riconosciuta dall'Assemblea Generale dell'ONU quando, nell'adottare lo Statuto del-

l'UNHCR, ha sollecitato l'Alto Commissario a stabilire contatti con le “organizzazioni private” (oggi note come ONG) che operano nel campo dei rifugiati e a contribuire al coordinamento delle attività di tali organizzazioni.

L'UNHCR lavora in collaborazione con oltre 500 ONG che operano come partner nella realizzazione dei suoi programmi. Gran parte delle ONG che operano nel campo dei rifugiati forniscono assistenza materiale e/o assistono nell'allestimento e nella manutenzione dei campi e di altri insediamenti, ciò che le mette in condizione di vigilare e riferire sulle violazioni dei diritti umani che possono avvenire all'interno dei campi e degli insediamenti di rifugiati.

Altri tipi di organizzazioni private a carattere professionale o di ispirazione religiosa forniscono consulenza e rappresentanza legale ai richiedenti asilo, visitano i centri di de-

tenzione, assistono i rifugiati reinsediati e si mobilitano a favore dei singoli rifugiati o per l'adozione di leggi e procedure che rispettino gli obblighi internazionali sottoscritti dai rispettivi paesi. Le ONG possono non avere il mandato specifico di offrire protezione ai rifugiati stabilito dalle convenzioni internazionali. Tuttavia, molte ONG realizzano le loro attività nell'ambito di propri statuti che le impegnano a fornire tale protezione. Nel fare ciò, le ONG svolgono un servizio prezioso ed urgente che può fare una differenza cruciale nell'effettiva protezione dei rifugiati.

“La Conferenza sottolinea l'importanza di un accesso sicuro ed illimitato del personale umanitario ai civili colpiti dai conflitti armati, compresi i rifugiati e gli sfollati, così come della salvaguardia dell'assistenza umanitaria nei loro confronti, e chiama gli Stati e le parti coinvolte ad adottare tutte le misure possibili per garantire l'incolumità, la sicurezza e la libertà di movimento del personale dell'ONU e del personale umanitario associato.”

103^{esima} Conferenza dell'Unione Interparlamentare, maggio 2000

Assicurare protezione e soluzioni: che cosa potete fare

Istituire un quadro giuridico adeguato

- Potete invitare l'UNHCR ad assistervi nella realizzazione di un quadro giuridico nazionale per la protezione dei rifugiati e nella ricerca di soluzioni ai loro problemi.
- Potete chiedere all'UNHCR di commentare le normative proposte ed assicurare che le opinioni dell'UNHCR siano rispecchiate nel dibattito parlamentare o nella discussione di questioni rilevanti per la protezione.

Garantire un finanziamento adeguato

- Potete stanziare fondi sufficienti per le strutture adibite alla protezione dei rifugiati all'interno del vostro paese e prendere in considerazione la possibilità di contribuire al finanziamento dell'UNHCR. Questo finanziamento assume un valore particolare quando viene da un paese che non ha precedentemente contribuito all'UNHCR, poiché indica un ampliamento del sostegno internazionale all'agenzia e ne promuove l'indipendenza.



Facilitare il compito dell'UNHCR di supervisione dell'applicazione della Convenzione sui rifugiati

- ❑ Potete facilitare l'UNHCR nella supervisione dell'applicazione della Convenzione sui rifugiati e del Protocollo assicurando che l'agenzia riceva informazioni sul numero e le condizioni di vita dei rifugiati che risiedono nel vostro paese e sulle leggi e procedure in vigore.
- ❑ L'UNHCR deve avere accesso ai rifugiati. Se necessario, potete sollecitare il vostro governo a garantire tale accesso.

Vigilare sulle attività del governo

Potete vigilare sull'azione del governo per quanto riguarda l'applicazione della Convenzione sui rifugiati e del Protocollo, anche visitando le strutture e i campi per i rifugiati. ■

> Persone di competenza dell'UNHCR

Al 1° gennaio 2003

Rifugiati	10.389.700
Richiedenti asilo	1.014.400
Rifugiati rimpatriati	2.425.000
Sfollati	4.630.900
Sfollati rientrati	1.146.300
Altri*	950.800
Totale	20.556.700

* Persone di competenza dell'UNHCR non comprese nelle categorie precedenti, come migranti forzati, apolidi, 'residenti locali a rischio' e Sahrawi (in Mauritania).

> Persone di competenza dell'UNHCR per regione

<i>Regione</i>	<i>Totale al 1° gennaio 2002</i>	<i>Totale al 1° gennaio 2003</i>
Asia	8.820.700	9.378.900
Africa	4.152.300	4.593.200
Europa	4.855.400	4.403.900
Nord America	1.806.800	1.061.200
America Latina e Caraibi	765.400	1.050.300
Oceania	81.300	69.200
Totale	19.761.900	20.556.700

➤ **Persone di competenza dell'UNHCR per categoria**
Al 1° gennaio 2003

<i>Regione</i>	<i>Rifugiati</i>	<i>Richiedenti asilo</i>	<i>Rifugiati rimpatriati</i>	<i>Sfollati</i>	<i>Altri</i>	<i>Totale</i>
Asia	4.188.100	28.900	1.995.700	2.940.600	225.700	9.378.900
Africa	3.343.700	159.600	345.300	715.100	29.600	4.593.200
Europa	2.136.300	366.800	84.000	1.171.500	645.400	4.403.900
Nord America	615.100	446.100	-	-	-	1.061.200
America Latina e Caraibi	41.100	9.100	-	950.000	50.100	1.050.300
Oceania	65.400	3.900	-	-	-	69.200
Totale	10.389.700	1.014.400	2.425.000	5.777.200	950.800	20.556.700

➤ **Provenienza delle principali popolazioni di rifugiati nel 2002**

<i>Paese d'origine</i>	<i>Principali paesi d'asilo</i>	<i>Totale</i>
Afghanistan	Pakistan, Iran	2.481.000
Burundi	Tanzania, Rep. Dem. Congo (RDC)	574.000
Sudan	Uganda, Etiopia, RDC, Kenya, Rep. Centrafricana	505.200
Angola	Zambia, RDC, Namibia, Congo	433.000
Somalia	Kenya, Yemen, Etiopia, Regno Unito, USA, Gibuti	429.000
Rep. Dem. del Congo (RDC)	Tanzania, Congo, Zambia, Burundi, Ruanda	415.000
Iraq	Iran, Germania, Paesi Bassi, Svezia	401.000
Bosnia-Erzegovina	Serbia-Montenegro, USA, Svezia, Danimarca, P. Bassi	372.000
Viet Nam	Cina, USA	348.000
Eritrea	Sudan, Etiopia	316.000

Oltre 4 milioni di palestinesi che rientrano nel mandato specifico dell'Agenzia di soccorso e lavori delle Nazioni Unite per i rifugiati palestinesi del Vicino Oriente (UNRWA) non sono compresi in questa tabella. Tuttavia, i palestinesi che non risiedono nell'area operativa dell'UNRWA, come quelli in Arabia Saudita, Iraq o Egitto, sono invece considerati di competenza dell'UNHCR. Al 1° gennaio 2003 il loro numero era di 428.710

> **Richieste d'asilo presentate nel 2002 in alcuni paesi**

<i>Paese d'asilo</i>	<i>Principali paesi d'origine</i>	<i>Richieste d'asilo</i>
Regno Unito	Iraq, Zimbabwe, Afghanistan, Somalia, Cina	110.700
USA*	Cina, Messico, Colombia, Haiti, India	81.100
Germania	Iraq, Turchia, Serbia-Montenegro, Fed. Russa, Afghanistan	71.100
Francia	Turchia, Rep. Dem. Congo, Mauritania, Algeria, Cina	50.800
Austria	Serbia-Montenegro, Iraq, Afghanistan, Turchia, India	37.100
Canada	Pakistan, Colombia, Messico, Cina, Sri Lanka	33.400
Svezia	Serbia-Montenegro, Iraq, Bosnia-Erzegovina, Fed. Russa, Somalia	33.000
Svizzera	Serbia-Montenegro, Turchia, Bosnia-Erzegovina, Iraq, Macedonia	26.200
Belgio	RDC, Serbia-Montenegro, Fed. Russa, Turchia, Algeria	18.800
Paesi Bassi	Angola, Sierra Leone, Afghanistan, Iraq, Iran	18.700
Norvegia	Serbia-Montenegro, Fed. Russa, Iraq, Somalia, Bosnia-Erzegovina	17.500
Irlanda	Nigeria, Romania, Moldova, Zimbabwe, Ucraina	11.600

* Stima dell'UNHCR

> **I principali flussi di rimpatrio volontario nel 2002**

<i>Verso (Paese d'origine)</i>	<i>Da (Principali paesi d'asilo)</i>	<i>Totale</i>
Afghanistan	Pakistan, Iran	1.958.000
Angola	Zambia, Rep. Dem. Congo (RDC), Namibia	88.000
Sierra Leone	Guinea, Liberia	76.000
Burundi	Tanzania, RDC	54.000
Ruanda	Tanzania, RDC	39.000
Bosnia-Erzegovina	Serbia-Montenegro, Croazia, Svezia, Germania	42.000
Somalia	Etiopia, Gibuti	32.000
Timor Est	Indonesia	32.000
Liberia	Costa d'Avorio	22.000
Eritrea	Sudan	20.000

Capitolo 3

Riconoscere i rifugiati

Il miglioramento a livello internazionale dei sistemi di trasporto e comunicazione ha reso più semplice per le persone muoversi tra paesi e continenti. La maggioranza dei paesi incoraggia i viaggi internazionali per motivi d'affari, di famiglia o di turismo. Molti paesi consentono anche l'immigrazione permanente di singoli stranieri selezionati. Al contempo, tuttavia, molti paesi devono affrontare il problema dell'arrivo di persone prive di documenti, o persino vittime di tratta.

Di regola, nessun paese è obbligato ad accettare l'arrivo di stranieri sul proprio territorio. Il diritto di ciascun paese di decidere se e come consentire l'ingresso ai non cittadini è uno degli elementi della sovranità dello Stato.

L'eccezione a questa regola generale è che gli Stati non possono in alcun modo rimpatriare un rifugiato verso le frontiere di un territorio dove la sua vita o la sua libertà sarebbe minacciata per motivi legati alla sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un gruppo sociale particolare o alla sua opinione politica (il principio del *non-refoulement*). Questo principio rimane valido anche nel caso in cui il rifugiato sia entrato illegalmente nel paese ospitante. Un rifugiato che rappresenta un pericolo per la sicurezza del paese o della comunità non può rivendicare tale protezione.

Altri individui sono specificamente esclusi dalla protezione della Convenzione; ad esempio coloro che sulla base di seri motivi possono essere ritenuti responsabili di crimini di guerra o di gravi atti criminali di natura non politica.

Rifugiati e migranti: qual è la differenza?

Al contrario dei migranti, i rifugiati *non scelgono* di lasciare i propri paesi; vi sono costretti. I migranti economici sono persone che lasciano i paesi d'origine esclusivamente per motivi economici, per cercare di migliorare la propria vita dal punto di vista materiale. La differenza chiave tra i rifugiati e i migranti economici è che questi ultimi godono della protezione dei loro paesi d'origine; i rifugiati no. I migranti economici non rientrano nei criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato e di conseguenza non hanno il diritto di ricevere la protezione internazionale concessa ai rifugiati. ■

Per quanto riguarda la protezione dal rimpatrio in base alla clausola del *non-refoulement* contenuta nella Convenzione contro la tortura, così come in altri strumenti in tema di diritti umani, non esiste alcuna categoria di persone di per sé esclusa da questo tipo di protezione.

Hanno il diritto allo status di rifugiato?

Alcuni casi speciali

❑ **Può un soldato essere un rifugiato?**

Un rifugiato è per definizione un civile. Una persona che, dal paese d'asilo, porta avanti una lotta armata contro il proprio paese d'origine, non può essere considerata un rifugiato.

❑ **Può un renitente alla leva essere un rifugiato?**

Ogni paese ha il diritto di chiamare alle armi i propri cittadini in periodi d'emergenza nazionale. Tuttavia, i cittadini hanno un analogo diritto all'obiezione di coscienza. Nel caso in cui la scelta dell'obiezione di coscienza non sia rispettata o il conflitto in atto violi in modo flagrante le norme internazionali, i renitenti alla leva che temono di essere oggetto di persecuzione (ad esempio sulla base di opinioni politiche che le autorità potrebbero loro imputare) possono essere riconosciuti come rifugiati.

❑ **Può un criminale essere un rifugiato?**

Una persona che sfugge ad un procedimento giudiziario avviato nei suoi confronti per un crimine comune non sta fuggendo da una forma di persecuzione. Tuttavia, una persona accusata di un crimine comune o di un altro tipo di crimine di natura non politica, sia che sia innocente o colpevole, può al tempo stesso essere perseguitata per motivi politici o di altra natura e di conseguenza non è necessariamente esclusa dallo status di rifugiato. Allo stesso modo, coloro che sono incriminati per il "reato" di attivismo politico possono essere considerati rifugiati.

❑ **Può un criminale di guerra essere un rifugiato?**

Le persone che hanno partecipato a crimini di guerra e a gravi violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale, compreso il crimine di genocidio, sono esplicitamente escluse dalla protezione e dall'assistenza concessa ai rifugiati. Qualunque individuo che, sulla base di seri motivi, sia sospettato di aver commesso tali crimini, non dovrebbe ricevere protezione come rifugiato. Tuttavia, identificare ed isolare questi individui risulta particolarmente difficile nei campi profughi di grandi dimensioni e dove le condizioni di sicurezza sono precarie. L'UNHCR non è un giudice, né una forza di polizia. Di fatto, date le dimensioni del problema, l'approccio più realistico è quello di fornire il massimo sostegno alle iniziative internazionali volte a portare i criminali di guerra di fronte alla giustizia. L'UNHCR ha l'obbligo di condividere con le autorità competenti e gli organismi dell'ONU interessati qualsiasi informazione di rilievo pertinente di cui venga a conoscenza (pur tuttavia con le dovute cautele nel divulgare informazioni che i rifugiati possono aver rivelato in via confidenziale al personale sul campo). L'attività dei tribunali internazionali che indagano sui crimini di guerra e i genocidi commessi in Ruanda e nell'ex-Jugoslavia è cruciale, poiché solo il perseguimento di una



giustizia celere ed equa può assicurare una pace ed una riconciliazione genuine, e di conseguenza garantire un rimpatrio durevole.

❑ **Può una donna che subisce violenza per il suo rifiuto di adeguarsi a determinati obblighi sociali, essere un rifugiato?**

Ovviamente, le donne possono essere oggetto di persecuzione per motivi di natura politica, etnica o religiosa, a causa della loro razza o della loro appartenenza a vari gruppi sociali. Oltre a questo, l'UNHCR ritiene che una donna che fugge da gravi discriminazioni o altri trattamenti disumani, riconducibili alla persecuzione, per il suo mancato adeguamento a rigidi codici sociali, ha motivo di essere presa in considerazione ai fini della concessione dello status di rifugiato. Questa forma di persecuzione può originare da un'autorità di governo o, in assenza di un'adeguata protezione da parte del governo, da agenti non statuali. La violenza sessuale, nella fattispecie lo stupro, può costituire persecuzione.

Una donna che teme di essere oggetto di aggressione per il suo rifiuto di indossare indumenti restrittivi della sua libertà, o a causa del desiderio di poter scegliere il suo consorte e di vivere una vita indipendente, può a tutti gli effetti essere considerata un rifugiato. Nel 1984 il Parlamento Europeo ha stabilito che le donne a rischio di subire trattamenti crudeli o disumani a motivo per aver trasgredito la morale socialmente accettabile, dovrebbero essere considerate alla stregua di un gruppo sociale particolare ai fini della determinazione dello status di rifugiato. L'Australia, il Canada, il Regno Unito e gli Stati Uniti hanno direttive dettagliate in materia di persecuzione di genere e progressi analoghi si sono registrati anche in Germania, nei Paesi Bassi e in Svizzera. L'UNHCR incoraggia gli altri paesi ad adottare formalmente tale posizione.

❑ **Può una donna che teme, per sé o per sua figlia, la mutilazione genitale nel paese d'origine, essere un rifugiato?**

In Francia, in Canada e negli Stati Uniti è stato ufficialmente riconosciuto che la mutilazione genitale costituisce una forma di persecuzione e che le donne che temono di essere sottoposte a mutilazione genitale nel loro paese hanno un diritto reale a chiedere lo status di rifugiato. In un caso recente, una donna che temeva di essere oggetto di persecuzione nel suo paese *a causa del suo rifiuto di infliggere la mutilazione genitale alla figlia* è stata riconosciuta come rifugiato. L'UNHCR incoraggia gli altri paesi ad adottare questa posizione.

❑ **Può una persona che teme di essere perseguitata a causa del suo orientamento sessuale essere un rifugiato?**

Gli omosessuali possono ottenere lo status di rifugiato sulla base di un reale timore di persecuzione a causa della loro appartenenza ad un gruppo sociale particolare. È orientamento dell'UNHCR che le persone che rischiano aggressioni, trattamenti disumani o gravi discriminazioni a causa della loro omosessualità, e i cui governi sono incapaci o indisponibili ad offrire loro protezione, dovrebbero essere riconosciute come rifugiati.



❑ **Esistono regole applicabili ai clandestini o ai naufraghi soccorsi in mare che chiedono asilo?**

Secondo il diritto internazionale, i comandanti delle imbarcazioni hanno l'obbligo di prestare soccorso alle persone in difficoltà in mare. In alcuni casi, come quello dell'esodo dei *boat people* vietnamiti, queste persone sono risultate essere dei richiedenti asilo. Anche i clandestini scoperti sulle imbarcazioni possono essere dei richiedenti asilo.

Non esiste una convenzione internazionale vincolante sui clandestini richiedenti asilo e le politiche al riguardo variano ampiamente. L'UNHCR sostiene che, ogni qualvolta sia possibile, i clandestini dovrebbero essere autorizzati a sbarcare nel primo porto di attracco, dove le autorità locali potranno determinare il loro status.

Se lo Stato del porto di attracco non consente lo sbarco del clandestino e il prossimo porto di attracco si trova in uno Stato nel quale la vita del clandestino sarebbe minacciata, allora l'azione equivale ad un *refoulement*. In tal caso, i funzionari dell'UNHCR hanno istruzioni di cercare di organizzare un'audizione a bordo del natante e, nel caso in cui il richiedente asilo sia un rifugiato, di contribuire a trovare una soluzione durevole, generalmente il reinsediamento in un paese terzo. ■

Per proteggere i rifugiati uno Stato deve sapere chi sono. Uno Stato deve poter distinguere coloro che necessitano di protezione internazionale da altre persone che cercano di fare ingresso nel suo territorio. Le modalità di tale differenziazione dipenderanno in gran parte dall'eventualità che la richiesta di asilo possa essere esaminata individualmente ovvero che l'arrivo in massa renda più opportuna la determinazione di gruppo.

Il rapporto tra asilo e *non-refoulement*

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e la Convenzione sui rifugiati

Il diritto di chiedere ed ottenere asilo è riconosciuto dalle norme internazionali in materia di diritti umani ed è cruciale ai fini della protezione dei rifugiati. Nel 1992 il Comitato Esecutivo dell'UNHCR ha dichiarato che *"l'istituto dell'asilo, che deriva direttamente dal diritto di chiedere e ottenere asilo sancito nell'articolo 14(1) della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, è uno dei meccanismi fondamentali per la protezione internazionale dei rifugiati"* (Conclusione n. 28(c)). L'asilo soddisfa due scopi: fornisce un quadro per la protezione e rende possibile la ricerca di soluzioni al problema dei rifugiati.

"Il Consiglio Inter-Parlamentare [...] accoglie con favore la risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU, adottata il 4 dicembre 2000, che stabilisce la celebrazione il 20 giugno - a partire dal 20 giugno 2001 - della "Giornata Mondiale del Rifugiato" ed incoraggia i parlamenti ad intraprendere, in tale data, attività a sostegno dei rifugiati."

Consiglio dell'Unione Interparlamentare, aprile 2001

Protezione aggiuntiva prevista dalle norme internazionali in materia dai diritti umani

Oltre alla clausola della Convenzione sui rifugiati contro il *refoulement*, i diritti umani impongono, sebbene con una terminologia diversa, l'obbligo di non respingere chicchessia verso una situazione di pericolo. La Convenzione contro la tortura, alla quale al luglio 2003 avevano aderito 133 Stati, vieta l'espulsione o il rimpatrio verso luoghi dove esista un sostanziale rischio di tortura.

➤ **Gli Stati aderenti alla Convenzione contro la tortura ed altre forme di trattamento e punizione crudeli, disumane o degradanti.**

Entrata in vigore il 26 giugno 1987

Afghanistan, Albania, Algeria, Antigua e Barbuda, Arabia Saudita, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaijan, Bahrein, Bangladesh, Belgio, Belize, Benin, Bielorussia, Bolivia, Bosnia-Erzegovina, Botswana, Brasile, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cambogia, Camerun, Canada, Capo Verde, Ciad, Cile, Cina, Cipro, Colombia, Corea del Sud, Costa d'Avorio, Costa Rica, Croazia, Cuba, Danimarca, Ecuador, Egitto, El Salvador, Estonia, Etiopia, Filippine, Finlandia, Francia, Gabon, Georgia, Germania, Ghana, Giappone, Gibuti, Giordania, Grecia, Guatemala, Guinea, Guinea Equatoriale, Guyana, Honduras, Indonesia, Irlanda, Islanda, Israele, Italia, Jamahiriya Araba Libica, Kazakistan, Kenya, Kuwait, Kirghizistan, Lesotho, Lettonia, Libano, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malawi, Mali, Malta, Marocco, Mauritius, Messico, Monaco, Mongolia, Mozambico, Namibia, Nepal, Niger, Nigeria, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Panama, Paraguay, Perù, Polonia, Portogallo, Qatar, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Democratica del Congo, Repubblica di Moldova, Repubblica ex Jugoslava di Macedonia, Romania, Russia (Federazione Russa), Saint Vincent e Grenadine, Santa Sede, Senegal, Seychelles, Serbia-Montenegro, Sierra Leone, Slovacchia, Slovenia, Somalia, Stati Uniti d'America, Sudafrica, Spagna, Sri Lanka, Svezia, Svizzera, Tagikistan, Timor Est, Togo, Tunisia, Turchia, Turkmenistan, Ucraina, Uganda, Ungheria, Uruguay, Uzbekistan, Venezuela, Yemen, Zambia. ■

(luglio 2003)

Inoltre, il Patto internazionale sui diritti civili e politici e la Convenzione europea sui diritti umani sono stati interpretati nel senso di vietare l'espulsione o il rimpatrio verso situazioni a rischio di tortura (v. tabella sul *non-refoulement*, pagina 16).

Quali sono i diritti e i doveri di un rifugiato?

Il rifugiato ha diritto ad un asilo sicuro. Tuttavia la protezione internazionale comporta più che la sola garanzia dell'incolumità fisica. I rifugiati dovrebbero godere almeno degli stessi diritti e della stessa assistenza di qualsiasi altro straniero legalmente residente nel paese, compresi alcuni diritti fondamentali dei quali ogni individuo ha la titolarità. I rifugiati hanno quindi una serie di diritti civili fondamentali, che comprendono la libertà di espressione e di movimento, la libertà dalla tortura e da forme di trattamento degradanti.

Allo stesso modo, i diritti economici e sociali spettano ai rifugiati così come a qualsiasi altro individuo. Ogni rifugiato dovrebbe avere accesso alle cure mediche. Ogni rifugiato adulto dovrebbe avere il diritto al lavoro. Nessun bambino rifugiato dovrebbe essere privato del diritto all'istruzione.

In determinate circostanze, come ad esempio nei casi di afflusso in massa di rifugiati, gli Stati d'asilo possono sentirsi obbligati a limitare alcuni diritti, quali la libertà di movimento, la libertà di lavorare, il diritto ad un'istruzione adeguata per tutti i bambini. Tali lacune andrebbero colmate, dove possibile, dalla comunità internazionale. Di conseguenza, laddove non sono disponibili altre risorse da parte del governo del paese d'asilo o di altre agenzie, l'UNHCR fornisce assistenza ai rifugiati e alle altre persone di sua competenza che non sono in grado di soddisfare i propri bisogni fondamentali. Quest'assistenza può prendere la forma di aiuto economico, generi alimentari, forniture di utensili da cucina o attrezzi agricoli, assistenza sanitaria e alloggi, programmi per la costruzione di scuole o cliniche per i rifugiati che vivono nei campi profughi o in altri insediamenti. L'UNHCR compie ogni sforzo possibile per assicurare che i rifugiati diventino autosufficienti nel più breve tempo possibile. Ciò può richiedere l'organizzazione di attività che producono reddito o di programmi di formazione professionale.

I rifugiati hanno anche specifici obblighi. In particolare, essi sono tenuti a rispettare le leggi e i regolamenti dei rispettivi paesi d'asilo e le misure adottate dalle autorità locali per il mantenimento dell'ordine pubblico. ■

Le clausole sul *non-refoulement* contenute nella Convenzione sui rifugiati e nella Convenzione contro la tortura si sovrappongono in parte. Sempre più spesso, nei paesi che hanno aderito ad ambedue i trattati, i richiedenti asilo chiedono protezione sulla base delle due Convenzioni. Ciò è dovuto ad una serie di motivi: alcune istanze sono state in passato erroneamente respinte in base ai criteri vigenti sui rifugiati; alcune persone non corrispondono alla definizione di rifugiato ma necessitano comunque di protezione internazionale e alcune richieste rientrano tra le eccezioni previste dalla Con-

venzione sui rifugiati. Il Comitato contro la tortura dell'ONU, l'organismo di esperti che vigila sull'applicazione della Convenzione contro la tortura, ha deciso in numerosi casi a favore di richiedenti asilo le cui richieste erano state respinte dagli organismi competenti della determinazione dello status di rifugiato nel paese d'asilo.

➤ **L'applicabilità del *non-refoulement*: un confronto**

La Convenzione sui rifugiati e il Protocollo

- Chi è protetto?** I rifugiati: coloro che hanno un fondato motivo di temere la persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale od opinione politica
- Da quale tipo di minaccia?** Le minacce alla vita o alla libertà
- Eccezioni?** Ragionevole motivo di ritenere che il rifugiato costituisca un pericolo per la sicurezza del paese d'asilo o l'avvenuta condanna in giudizio definitivo per un crimine particolarmente grave che induca a considerare il rifugiato una minaccia per la comunità del paese stesso.

La Convenzione contro la tortura e altre forme di trattamento o punizione crudeli, disumane o degradanti

- Chi è protetto?** Ogni individuo
- Da quale tipo di minaccia?** Fondato motivo di ritenere che l'individuo in questione rischierebbe di essere sottoposto a tortura
- Eccezioni?** Nessuna

Alcuni paesi hanno istituito delle procedure per esaminare le richieste di asilo sia in base ai criteri della Convenzione sui rifugiati che della Convenzione contro la tortura. Questo procedimento può risultare più efficiente, a patto che l'esame avvenga nel contesto di un'applicazione piena e integrale della Convenzione sui rifugiati. Uno dei rischi è che, spesso, coloro i quali usufruiscono dei benefici del *non-refoulement* ai sensi della Convenzione contro la tortura, non godono dei diritti e benefici concessi ai rifugiati, poiché tali diritti non sono previsti nella Convenzione contro la tortura. Pertanto, se costoro rispondono ai criteri per la concessione dello status di rifugiato, dovrebbero essere riconosciuti tali in base alla Convenzione sui rifugiati.

Determinazione individuale dello status

Il diritto di chiedere asilo esige che i singoli richiedenti abbiano accesso a procedure eque ed efficienti per l'esame delle loro domande. In alcuni casi, su richiesta del paese interessato, è lo stesso UNHCR ad effettuare la determinazione dello status di rifugiato. Rimane comunque responsabilità degli Stati identificare i rifugiati così da adempiere agli obblighi stabiliti dalla Convenzione sui rifugiati e prevenire il *refoulement*.

I parlamentari possono influire enormemente sulla protezione dei rifugiati con l'adozione di una legislazione che sia coerente con la Convenzione, il Protocollo ed gli altri strumenti internazionali. Le procedure nazionali per la determinazione dello status di rifugiato sono un campo d'azione di particolare importanza per i parlamentari, non solo perché tali procedure sono essenziali ai fini della protezione, ma anche perché la Convenzione sui rifugiati lascia che siano i paesi d'asilo a determinarne i contenuti.

Richiedenti asilo e rifugiati: qual è la differenza?

“Richiedente asilo” è un termine generico che definisce un individuo sulla cui domanda d'asilo non sia stata ancora presa una decisione. Il termine può essere riferito ad un individuo che non ha ancora presentato la sua richiesta o a che è in attesa di una risposta. Non tutti i richiedenti asilo saranno alla fine riconosciuti come rifugiati, ma molti sì.

Finché la domanda non è sottoposta ad un equo esame, il richiedente asilo ha il diritto di non essere rimpatriato, in base al principio del *non-refoulement*, e di ricevere un trattamento basato su standard umanitari.

Dal punto di vista del diritto internazionale, un individuo è un rifugiato dal momento in cui risponde ai criteri contenuti nella definizione.

Il riconoscimento dello status di rifugiato ha natura declaratoria, ovvero afferma che l'individuo è in effetti un rifugiato. Un individuo non diventa un rifugiato per effetto del riconoscimento, ma viene *riconosciuto* perché è, in effetti, un rifugiato. ■

Le procedure utilizzate per decidere se riconoscere o no un individuo come rifugiato variano nei diversi paesi, rispecchiando una diversità di tradizioni giuridiche, circostanze locali e risorse nazionali. Data questa diversità, il Comitato Esecutivo dell'UNHCR ha elaborato una serie di linee guida sugli criteri minimi delle procedure di determinazione dello status.

Il ruolo consultivo dell'UNHCR: l'UNHCR ha una considerevole esperienza giuridica e pratica nell'interpretazione e applicazione della Convenzione sui rifugiati. In molti paesi l'UNHCR svolge un ruolo consultivo nelle procedure di determinazione dello status, è informato sulle richieste di asilo presentate, ha accesso alla documentazione e alle decisioni ed ha il diritto di presentare le proprie osservazioni in merito. In alcuni paesi l'UNHCR fa parte degli organi d'appello che riesaminano le decisioni sfavorevoli. L'UNHCR è a volte sostanzialmente coinvolto nelle procedure speciali istituite presso gli aeroporti o nelle procedure di espulsione e deportazione che colpiscono rifugiati riconosciuti.

Procedure eque: elementi di verifica

La Convenzione del 1951 non stabilisce requisiti specifici per i sistemi nazionali di determinazione dello status di rifugiato. Le domande elencate qui di seguito si basano sulle linee guida del Comitato Esecutivo e sull'esperienza e competenza dell'UNHCR e possono essere usate per valutare l'equità delle procedure messe a disposizione dei richiedenti asilo.

Accesso

- Il richiedente asilo ha accesso ad una procedura di determinazione dello status, ovvero gli è consentito di presentare la propria richiesta?

Prima dell'audizione

- Il richiedente asilo è stato informato delle procedure da seguire?
- Il richiedente asilo ha avuto la possibilità di prendere contatto con l'UNHCR?
- Il tempo concesso è sufficiente per preparare adeguatamente la richiesta di asilo?

Durante l'audizione

- Il funzionario qualificato dell'autorità competente a determinare lo status di rifugiato conduce un'audizione personale completa?
- L'interprete è qualificato e neutrale?
- Il richiedente asilo ha accesso ad una rappresentanza legale?
- È presente un funzionario donna qualificato e, se del caso, anche un'interprete donna, quando il richiedente asilo è una donna?
- Quali procedure sono messe in atto per le audizioni con bambini separati dalle loro famiglie?

Ricorsi in appello

- Esiste un meccanismo formale per il ricorso in appello in caso di decisione sfavorevole in primo grado?
- L'autorità di appello è diversa da quella di primo grado?
- Fatta eccezione per i casi evidenti di abuso, è concesso al richiedente asilo rimanere nel paese in attesa dell'esito del suo ricorso in appello?

Il ruolo di supervisione dell'UNHCR

- L'UNHCR ha pieno accesso alle informazioni riguardanti il richiedente asilo e al procedimento in atto? ■

Procedure efficaci

Oltre che eque, le procedure devono essere efficaci. I parlamentari possono promuovere tale efficacia stanziando risorse sufficienti per le procedure di determinazione dello status di rifugiato. Giova ai rifugiati la possibilità di avere decisioni rapide, essere rassicurati riguardo le condizioni di sicurezza ed iniziare a ricostruire le proprie vite. L'opinione pubblica è più incline a sostenere la protezione dei rifugiati quando è evidente che le autorità nazionali rispondono fattivamente alla presenza dei richiedenti asilo. Una gestione rapida delle domande di asilo in base a criteri di efficienza economica e nel rispetto dei principi dei diritti umani giova anche ai governi. Gli individui che non hanno diritto alla protezione internazionale sono in tal modo identificati e rimpatriati in tempi rapidi.

Altre considerazioni nella determinazione dello status

Decidere se un individuo ha diritto alla protezione come rifugiato è un procedimento in due tempi. Primo, l'individuo rientra nella definizione di rifugiato? Secondo, se l'individuo corrisponde a tale definizione, sussistono altri motivi per i quali non dovrebbe comunque ottenere la protezione internazionale?

➤ Come valutare le mutate circostanze?

Una questione che emerge spesso nell'esame delle domande d'asilo è se le circostanze che hanno dato origine allo status di rifugiato siano venute meno. Sebbene le cosiddette clausole di cessazione della Convenzione sui rifugiati (articolo 1, C, 5) si riferiscano alla terminazione dello status di un rifugiato già riconosciuto, si fa spesso riferimento alle stesse considerazioni nel contesto della determinazione iniziale dello status. Il Comitato Esecutivo dell'UNHCR ha messo in guardia gli Stati perché non ricorrano alle clausole di cessazione in maniera affrettata. Essi devono accertarsi che la necessità di protezione sia effettivamente venuta a cessare.

La clausola di cessazione può essere invocata quando i mutamenti avvenuti del paese d'origine del rifugiato sono importanti, profondi e sostanziali. Tali mutamenti devono anche protrarsi nel tempo.

Poiché la cessazione per le mutate circostanze si basa su una situazione oggettiva nel paese d'origine, essa può essere applicata, fino a prova contraria, a tutti i rifugiati provenienti da quel paese. Tuttavia, i singoli rifugiati devono avere la possibilità di chiedere un riesame della propria situazione particolare.

Quand'anche sia venuta meno la necessità di protezione internazionale, potrebbero tuttavia esserci motivi validi, derivanti da precedenti persecuzioni, che rendono irragionevole attendersi che un individuo o i membri della sua famiglia, ritornino al loro paese d'origine. Ad esempio, individui che hanno subito traumi gravi non dovrebbero essere costretti a tornare nel loro paese d'origine.

“Gli Stati devono valutare attentamente il carattere fondamentale dei mutamenti avvenuti nel paese di nazionalità od origine, compresa la situazione generale dei diritti umani, così come la causa specifica del timore di persecuzione, ai fini di assicurare in modo obiettivo e verificabile che la situazione che aveva giustificato la concessione dello status di rifugiato sia venuta meno.”

Conclusione N. 69 (1992) del Comitato Esecutivo dell'UNHCR

➤ **E per quanto riguarda gli individui che non meritano protezione?**

I paesi non sono tenuti a proteggere un individuo che non merita la protezione internazionale. Secondo la Convenzione sui rifugiati (articolo 1, F) un individuo non è meritevole di protezione internazionale se sussistono gravi motivi per ritenere che egli abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità; abbia commesso un crimine grave di diritto comune fuori del paese di accoglimento prima di esservi ammesso in qualità di rifugiato; si sia reso colpevole di azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite.

Inoltre, un individuo che continui a prendere parte ad attività militari contro il proprio paese d'origine non può essere considerato un rifugiato. La lotta armata non è compatibile con il carattere eminentemente civile e umanitario dello status di rifugiato.

L'UNHCR raccomanda che la normativa nazionale sull'esclusione dallo status di rifugiato faccia propria la terminologia usata nella relativa clausola della Convenzione sui rifugiati.

➤ **Possono gli Stati imporre criteri propri?**

Uno Stato è libero di adottare, in materia di rifugiati, criteri più inclusivi di quelli che si ritrovano nella Convenzione sui rifugiati, ad esempio la definizione che si ritrova nella Convenzione dell'OUA o nella Dichiarazione di Cartagena. In effetti, un paese, nel pieno esercizio della sovranità, può concedere asilo a qualunque individuo. Tuttavia, uno Stato firmatario della Convenzione non può imporre criteri più restrittivi riguardo alla definizione di rifugiato, ad esempio rifiutandosi di riconoscere i rifugiati portatori di handicap o i rifugiati provenienti da un particolare paese. Nella misura in cui rispondono ai criteri della definizione, questi individui devono poter ricevere protezione. Assistenza e soluzioni adeguate devono essere fornite, se possibile con l'aiuto internazionale nel paese di asilo o, nei casi più urgenti che necessitano di reinsediamento, in un altro paese d'asilo.

I rifugiati e l'HIV/AIDS

Secondo il Programma delle Nazioni Unite sull'HIV/AIDS (UNAIDS) sono circa 42 milioni le persone nel mondo che alla fine del 2002 convivevano con l'HIV/AIDS. Il 70% di esse viveva nell'Africa subsahariana. È ampiamente riconosciuto che i conflitti, l'instabilità, l'insicurezza alimentare, la povertà e le privazioni costituiscono terreno fertile per la diffusione dell'HIV/AIDS. È anche evidente che sono proprio queste le condizioni nelle quali la maggior parte dei rifugiati è costretta a vivere.

Nei campi profughi gli effetti deleteri di queste condizioni di vita sono esacerbati. La condizione di rifugiato favorisce i comportamenti ad alto rischio e gli abusi sessuali. Donne e ragazze sono spesso costrette a fornire prestazioni sessuali per avere accesso a beni di prima necessità, dal cibo, all'alloggio, alla sicurezza. Le donne e i bambini sono anche maggiormente esposti a rischi di violenze, compreso lo stupro (quasi l'80% delle donne stuprate durante il genocidio in Ruanda nel 1993-94 e che si sono sottoposte volontariamente ai test sono risultate sieropositive). I giovani nei campi profughi possono diventare sessualmente attivi in età molto giovane ed avere pratiche sessuali rischiose, dal sesso non protetto ai partner multipli, alla concessione di favori sessuali a maschi più anziani in cambio di regali. Tra i rifugiati adulti, il commercio del sesso, l'abuso dell'alcol e la condizione d'inferiorità sociale delle donne sono tra le cause principali della diffusione dell'HIV nei campi profughi.

Nel 1996 l'UNHCR, l'UNAIDS e l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO) hanno pubblicato le *Direttive per gli interventi relativi all'HIV in situazioni d'emergenza*, allo scopo di consentire ai governi e alle agenzie coinvolte di adottare le misure necessarie a prevenire la diffusione dell'HIV in situazioni di emergenza e di prestare le cure necessarie ai malati. Il problema dell'HIV/AIDS deve essere affrontato nelle fasi iniziali delle crisi di rifugiati. La risposta fondamentale per prevenire la trasmissione dell'HIV è denominata "pacchetto essenziale minimo" e consiste in cinque misure:

- Fornire informazione e formazione ai rifugiati per aiutarli a proteggersi dal contagio.
- Far sì che le persone abbiano i mezzi per proteggersi dall'HIV, compreso l'accesso ai profilattici.
- Fornire guanti ed altro materiale necessario ad evitare la trasmissione dell'HIV agevolando l'adozione di precauzioni universali.
- Garantire la disponibilità di riserve di sangue sicure attraverso il test HIV del sangue donato.
- Raccogliere informazioni sulla diffusione dell'HIV/AIDS e sulle iniziative prese al riguardo sia nelle regioni d'origine dei rifugiati che nei paesi d'accoglienza.



Nella misura in cui la situazione diventa più stabile, i programmi di prevenzione andrebbero estesi fino a coprire l'intera comunità di rifugiati e particolari cure dovrebbero essere prestate alle persone che hanno contratto l'HIV e l'AIDS. La pianificazione ed esecuzione dei programmi sull'HIV/AIDS dovrebbero essere parte di un programma integrato di assistenza sanitaria di base. Poiché l'HIV/AIDS non è solo un problema sanitario ma può anche influire sull'economia, sullo sviluppo e sul rispetto dei diritti umani in una comunità, esso richiede un approccio multisettoriale che includa l'istruzione, i servizi per la comunità e la pianificazione in loco. I rifugiati stessi dovrebbero contribuire all'elaborazione dei programmi riguardo l'HIV/AIDS, poiché gli interventi basati sulla comunità interessata sono sempre i più efficaci per prevenire la diffusione dell'HIV e prestare le cure necessarie alle persone colpite.

Le persone che convivono con l'HIV/AIDS, compresi i rifugiati, hanno il diritto a vivere in dignità, libere da ogni forma di discriminazione. Il test sull'HIV su base individuale non è contrario alle politiche dell'UNHCR e le risorse per il test sull'HIV dovrebbero essere usate per garantire la sicurezza delle riserve di sangue disponibili in loco per i rifugiati. Tuttavia, l'UNHCR si oppone fermamente all'ipotesi di sottoporre i rifugiati a test obbligatori sull'HIV. L'obbligatorietà dei test per l'HIV non contribuisce in alcun modo ad arrestare la diffusione del virus ma può invece risultare in una violazione dei diritti umani nella forma di discriminazione nei confronti di coloro che dovessero risultare positivi. Nel 1990 l'UNHCR e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM) hanno pubblicato una dichiarazione comune nella quale si oppongono ai test obbligatori sull'HIV e a qualsiasi restrizione basata sulla sieropositività da parte dei potenziali paesi d'asilo e di reinsediamento. ■

V. anche: Handbook for Legislators on HIV/AIDS, Law and Human Rights; UNAIDS-IPU, 1999

Afflussi in massa di rifugiati

Un arrivo in massa di rifugiati può a volte soverchiare la capacità delle autorità locali di proteggerli ed assisterli. In questi casi è necessario che la comunità internazionale condivida la responsabilità di assistere il paese d'asilo. Tuttavia, il rispetto dei principi fondamentali della protezione quale il *non-refoulement* costituisce un obbligo in sé e non può essere in alcun modo condizionato dalla condivisione degli oneri. L'UNHCR fa il possibile per assistere i paesi d'asilo nel tenere aperte le frontiere e per mobilitare il sostegno internazionale. Una risposta adeguata ad un afflusso in massa di rifugiati salverà delle vite umane, promuoverà la stabilità regionale e stimolerà la cooperazione internazionale.

Nel caso di un afflusso in massa di rifugiati è difficile, se non impossibile, esaminare individualmente le richieste di asilo, anche se esistono dubbi sul fatto che tutti i richiedenti siano dei rifugiati. Se le circostanze indicano che membri del gruppo in fuga po-

trebbero essere considerati rifugiati, può essere opportuno per il paese d'asilo usare la determinazione "prima facie" ovvero una determinazione di status di gruppo. Quest'approccio consente di assicurare protezione e assistenza a coloro che ne hanno bisogno, in attesa che si trovi una soluzione durevole e senza dover immediatamente affrontare la questione del loro status in base alla Convenzione sui rifugiati e al Protocollo.

“Il Comitato Esecutivo riconosce che la solidarietà internazionale e la condivisione degli oneri sono di importanza cruciale per l'applicazione soddisfacente dei principi di protezione dei rifugiati; a questo proposito sottolinea tuttavia che l'accesso all'asilo e l'adempimento da parte degli Stati dei propri obblighi in tema di protezione non devono essere dipendenti dalla messa in atto preventiva di accordi di ripartizione degli oneri, in particolare perché il rispetto dei diritti umani fondamentali e dei principi umanitari è un obbligo per tutti i membri della comunità internazionale”.

Conclusione N.85(p) (1998) del Comitato Esecutivo dell'UNHCR

➤ La protezione temporanea

La protezione temporanea rappresenta una risposta immediata e a breve termine nel caso di un afflusso in massa di persone in fuga da conflitti armati, violazioni dei diritti umani su larga scala o altre forme di persecuzione. Lo scopo della protezione temporanea, così come adottata dai paesi europei a beneficio delle persone in fuga dall'ex Jugoslavia, è di assicurare la protezione nei paesi d'asilo "in prima linea" e di fornire una risposta regionale coerente. Essa si basa sui principi del regime internazionale di protezione dei rifugiati, poiché tutte le persone in fuga sono rifugiati che rientrano nel mandato dell'UNHCR e molti soddisfano la definizione della Convenzione sui rifugiati.

“La Conferenza esorta i governi e i parlamenti a condannare l'uso dei rifugiati come scudi umani nei conflitti armati o come pedine politiche”.

⁹⁹esima Conferenza dell'Unione Interparlamentare, aprile 1998

I paesi d'asilo possono porre fine alla protezione temporanea quando occorra un cambiamento fondamentale nelle circostanze che hanno originariamente indotto le persone alla fuga. L'esperienza insegna che nell'eventualità di tale mutamento la gran maggioranza delle persone può ritornare e ritornerà volontariamente alle proprie case, anche nel caso in cui la situazione rimanga ben lontana dall'essere ideale. I paesi d'asilo dovrebbero aver cura di non sollecitare rientri prematuri, che potrebbero destabilizzare il paese d'origine. Un ritorno in massa troppo rapido può finire per esercitare forti pressioni su una pace fragile e su infrastrutture probabilmente devastate.

Inoltre, i paesi d'asilo devono individuare e proteggere quella piccola minoranza di persone che non può far ritorno al paese d'origine, compresi coloro che hanno gravi motivi, derivanti da passate persecuzioni. Coloro che non desiderano tornare dovrebbero avere accesso alle procedure d'asilo.

La protezione temporanea non deve continuare troppo a lungo, anche se le circostanze che l'hanno originata non sono migliorate perché le condizioni minime di protezione non dovrebbero essere prolungate a tempo indeterminato. Gli Stati dovrebbero ricorrere alle loro abituali procedure d'asilo, ovvero disciplinare in qualche modo la residenza dei beneficiari. L'UNHCR può offrire consigli su questioni quali l'opportunità della protezione temporanea, il trattamento da accordare ai beneficiari e quando e come mettere fine a tale protezione.

“La Conferenza esorta la comunità internazionale a fornire, in maniera appropriata e tempestiva, assistenza umanitaria e sostegno ai paesi nei quali affluiscono rifugiati e sfollati e, in particolare, a fornire cure e mezzi di sussistenza alle popolazioni.”

99esima Conferenza dell'Unione Interparlamentare, aprile 1998

“In situazioni caratterizzate da afflussi in massa i richiedenti asilo dovrebbero essere ammessi nello Stato nel quale hanno cercato originariamente rifugio e, se tale Stato è incapace di accoglierli in maniera duratura, esso dovrebbe comunque ammetterli almeno su base temporanea e fornire loro protezione conformemente ai principi elencati di seguito.”

Conclusione N. 22 (1981) del Comitato Esecutivo dell'UNHCR

Proteggere le persone che non corrispondono alla definizione di rifugiato: la protezione sussidiaria

Alcuni individui necessitano di protezione internazionale anche se, dopo l'esame delle loro istanze, è evidente che essi non soddisfano i criteri contenuti nella definizione di rifugiato della Convenzione. Si tratta generalmente di persone in fuga da conflitti armati, gravi disordini interni o altre forme di grave pericolo che non hanno tuttavia alcun legame con le clausole della Convenzione. Queste persone rientrano nella definizione allargata di rifugiato contenuta nella Convenzione dell'OUA e nella Dichiarazione di Cartagena, e sono anch'esse di competenza dell'UNHCR. A queste persone dovrebbe essere attribuito, per tutto il tempo necessario, uno status formale e legale con diritti e doveri ben precisi. I parlamentari possono rivolgersi all'UNHCR per indicazioni nel determinare l'opportunità di porre fine alla cosiddetta “protezione sussidiaria” per i rifugiati.

Adottare standard minimi per il trattamento dei rifugiati che affluiscono in massa

“Nelle situazioni caratterizzate da afflussi in massa, i richiedenti asilo dovrebbero essere ammessi nello Stato nel quale per primo hanno cercato rifugio e, se quello Stato non è in grado di ammetterli su base durevole, dovrebbe sempre ammetterli almeno su base temporanea e garantire loro protezione.”

Conclusione N. 28(c) (1982) del Comitato Esecutivo dell'UNHCR

Il Comitato Esecutivo ha raccomandato degli standard minimi per il trattamento dei rifugiati nel caso il loro afflusso sia così massiccio da rendere impossibile una determinazione rapida dello status individuale.

Questi standard dovrebbero essere rafforzati nel tempo se la situazione non migliora rapidamente al punto da rendere possibile un rimpatrio in condizioni di sicurezza e dignità. Gli standard minimi dovrebbero comprendere:

- l'ammissione senza discriminazioni a condizioni di sicurezza
- la protezione dal *refoulement*
- la disponibilità di strutture d'accoglienza adeguate, compresa una registrazione rapida
- il diritto temporaneo di residenza nel paese d'asilo
- un trattamento in linea con standard umanitari minimi, così come definiti dal Comitato Esecutivo dell'UNHCR e che prevedono:
 - alloggio
 - assistenza, o accesso a forme di impiego
 - accesso a servizi sanitari di base
 - accesso all'istruzione per i bambini
- il rispetto dei diritti umani fondamentali, compresi l'accesso alla giustizia e la libertà di movimento
- la possibilità di ricongiungersi ai familiari separati in altri paesi d'asilo e meccanismi per la ricerca di familiari scomparsi.

I parlamentari dovrebbero stabilire le procedure appropriate a queste situazioni, compresi meccanismi di determinazione dei bisogni di protezione che persistono anche dopo la fine di una crisi. I parlamentari potrebbero prendere in considerazione l'istituzione, nel quadro legislativo, di un ruolo consultivo dell'UNHCR. ■

Le procedure di determinazione dello status di rifugiato

Come introduzione generale al processo di elaborazione di una legislazione relativa alla determinazione dello status di rifugiato, i parlamentari possono prendere in considerazione gli elementi sotto elencati, che si basano su standard e prassi internazionali. La Convenzione sui rifugiati non definisce le procedure per la determinazione dello status di rifugiato. Tuttavia, l'UNHCR dispone di una vasta conoscenza ed esperienza a fini della consulenza sulle normative nazionali. Gli uffici locali dell'UNHCR possono essere consultati per ottenere assistenza nell'elaborazione di disegni di legge specifici o per qualsiasi quesito o problema in tema di rifugiati.

□ Registrazione ed identificazione dei richiedenti asilo

La documentazione personale è lo strumento principale nella protezione dei rifugiati. Essa costituisce la prova dell'identità e dello status di persona protetta e fornisce ai paesi d'asilo uno strumento importante per garantire che nessun rifugiato sia rimpatriato verso situazioni di pericolo. L'UNHCR ha assistito diversi paesi ad organizzare sistemi di registrazione e documentazione con l'aiuto di tecnologie moderne.

I richiedenti asilo dovrebbero essere forniti di un documento d'identità che comprovi la loro richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato e che possa essere considerato equivalente ad un permesso di soggiorno valido fino al momento della decisione finale sulla loro richiesta. Le donne richiedenti asilo dovrebbero avere eguali diritti nell'ottenere tale documentazione, che dovrebbe essere rilasciata a loro nome e indipendentemente dai loro parenti e congiunti maschi.

Le richieste d'asilo dovrebbero essere accolte e registrate da autorità chiaramente designate e che abbiano istruzioni chiare in merito ai propri compiti e obblighi. Tali autorità dovrebbero comprendere personale designato ai punti d'ingresso delle frontiere, negli aeroporti, nelle stazioni ferroviarie e nei porti, così come nei vari dipartimenti ed agenzie governative nelle diverse località. Il personale designato nei porti dovrebbe essere autorizzato a ricevere le richieste di asilo dei clandestini a bordo di imbarcazioni localizzate nelle acque territoriali dello Stato.

□ Consulenza e rappresentanza legale

Il concetto di status di rifugiato non sempre è chiaro per gli stessi rifugiati e la maggior parte dei essi non conosce le procedure in vigore nel paese nel quale chiede asilo. Sfortunatamente, molti rifugiati contano su consigli ricevuti da fonti non competenti, ciò che può spesso complicare la loro situazione. La disponibilità di consigli e informazioni sul processo di



determinazione è un modo per rendere a loro volta più eque ed efficienti le procedure nazionali.

Il richiedente asilo dovrebbe poter ricevere, in una lingua a lui comprensibile, consulenza legale ed informazioni sulle procedure da seguire e sui suoi diritti e doveri nel corso del procedimento.

Le donne richiedenti asilo dovrebbero essere informate dei loro diritti, compreso quello di presentare una domanda individuale anche se accompagnate da altri componenti della famiglia.

Il paese d'asilo dovrebbe fornire al richiedente tutte le strutture necessarie per consentirgli di adempiere a tutte le formalità, compreso, a titolo gratuito, il servizio di interpreti qualificati e neutrali.

Interpreti donne dovrebbero essere messe a disposizione delle richiedenti asilo allo scopo di ridurre gli ostacoli posti dalle barriere culturali legate al genere.

Molte donne richiedenti asilo, specialmente se sono state vittime di violenza sessuale, provano disagio a dover parlare delle proprie esperienze con funzionari di sesso maschile.

Un rappresentante legale dovrebbe essere designato per ogni bambino separato dalla famiglia allo scopo di rappresentare gli interessi del minore.

❑ **Possibilità di prendere contatto con l'UNHCR**

Le autorità nazionali dovrebbero informare i richiedenti asilo della possibilità di prendere contatto con l'UNHCR, così come con un consulente o rappresentante legale di loro scelta. Se del caso, ai richiedenti asilo dovrebbe anche essere consentito l'accesso ad organizzazioni che si occupano dell'assistenza ai rifugiati o di diritti umani.

❑ **Tempi di presentazione della richiesta d'asilo**

Un rapido esame delle richieste d'asilo è a vantaggio sia del richiedente che del paese d'asilo: esso consente di assicurare protezione a chi ne ha bisogno sottoponendo invece alle normali procedure per l'immigrazione coloro che non necessitano protezione. Il richiedente asilo dovrebbe avere a disposizione l'assistenza e le strutture necessarie per poter presentare la sua domanda nel più breve tempo possibile.

Esistono tuttavia numerose ragioni per le quali un richiedente asilo potrebbe incontrare difficoltà a presentare la sua richiesta nei tempi consentiti, dalle questioni di carattere psicologico, quali i traumi, a problemi pratici, quale l'impossibilità di trovare o pagare un'assistenza legale. Al momento della valutazione della domanda d'asilo, un richiedente può



essere chiamato a giustificare un ritardo eccessivo nella presentazione della domanda stessa. Tuttavia, nessun limite temporale dovrebbe essere posto alla presentazione delle richieste. L'esperienza insegna che la rigida applicazione di scadenze può portare al *refoulement*, poiché non tutti saranno in grado di presentare le loro richieste entro i termini stabiliti.

□ **Audizione personale con un funzionario qualificato**

È al tempo stesso auspicabile e utile per ambedue le parti che il richiedente asilo abbia la possibilità di presentare di persona il suo caso di fronte ad un funzionario qualificato che sia competente a prendere una decisione individuale, obiettiva ed imparziale. Il funzionario dovrebbe prendere in considerazione e cercare di stabilire tutti i fatti pertinenti e consentire al richiedente asilo di presentare una descrizione sostanziale delle circostanze del proprio caso e fornire le prove necessarie.

Il richiedente asilo deve presentare tutti i fatti e le circostanze a sua conoscenza e fornire tutte le prove disponibili. In realtà, gran parte dei rifugiati non ha altro che la propria testimonianza personale a sostegno della propria richiesta. Il riconoscimento dello status di rifugiato non dipende dalla produzione di alcuna particolare prova formale e può essere basato sulla sola, credibile testimonianza del richiedente asilo.

L'audizione personale è importante, data la difficoltà di valutare l'attendibilità del richiedente soltanto sulla base della trascrizione di un colloquio o di un rapporto. Un'audizione personale consente a chi prende le decisioni di valutare l'atteggiamento e i modi del richiedente asilo e di porre domande ulteriori e dettagliate. Interpreti qualificati dovrebbero essere disponibili a titolo gratuito. Esaminatrici ed interpreti donne dovrebbero essere disponibili per le richiedenti asilo, poiché molte donne, specialmente se vittime di violenze sessuali, potrebbero provare vergogna o disonore nel discutere con persone di sesso maschile.

Procedure speciali dovrebbero essere adottate per i minori separati dalle famiglie sulla base del principio dell' "interesse superiore" sancito dalla *Convenzione sui diritti del fanciullo* (v. tabella a pagina 75) e UNHCR's *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Minors Seeking Asylum*.

□ **Decisione**

Un'autorità, preferibilmente centrale, dovrebbe essere chiaramente designata a decidere per prima sulla richiesta d'asilo. L'autorità decisionale dovrebbe disporre di un dossier sul richiedente asilo e di tutte le annotazioni e raccomandazioni delle varie autorità che sono state coinvolte nel procedimento. Alla luce delle informazioni sul paese d'origine, tale autorità dovrebbe giungere ad una decisione prendendo in considerazione tutte le informazioni pertinenti presentate dal richiedente asilo e valutando se



il caso del richiedente rientra nei criteri di rifugiato o un qualche altro criterio di protezione riconosciuto dal paese d'asilo.

Nei casi che coinvolgono minori non accompagnati la decisione dovrebbe essere basata sul criterio dell'interesse superiore del bambino.

I richiedenti devono essere informati della decisione per iscritto.

□ **Appello**

I richiedenti asilo le cui richieste sono state respinte devono avere a disposizione un tempo ragionevole per chiedere il riesame formale del loro caso e devono essere informati delle procedure applicabili. L'organo d'appello dovrebbe essere indipendente ed imparziale e competente a giudicare sia nel merito che sulla legittimità. Tale organo dovrebbe essere un'autorità diversa da quella che ha respinto la richiesta o perlomeno, dovrebbe essere composto da individui diversi da quelli che costituivano l'autorità di primo grado.

Al richiedente dovrebbe essere consentito di rimanere nel paese durante l'iter procedurale dell'appello presentato ad un'autorità amministrativa superiore o ai tribunali.

□ **Cessazione dello status**

Le clausole di cessazione contenute nella Convenzione sui rifugiati sono esaustive e di conseguenza la normativa nazionale non dovrebbe apportarvi variazioni o aggiunte. Se un individuo rientra nelle clausole di cessazione a causa delle mutate circostanze nel paese d'origine, dovrebbero essere adottate le misure necessarie per consentire un esame della sua situazione individuale e per esplorare la possibilità di uno status alternativo che consenta al richiedente di continuare a risiedere nel paese d'asilo. L'UNHCR dovrebbe svolgere un ruolo nel determinare se la clausola di cessazione, legata a mutate circostanze nel paese d'origine, debba essere invocata.

La normativa dovrebbe prevedere delle procedure in base alle quali il rifugiato è informato dei motivi per i quali si sta prendendo in considerazione il ritiro del suo status di rifugiato. Il rifugiato dovrebbe anche avere la possibilità di esporre all'organo competente le ragioni per le quali ritiene che il suo status di rifugiato, o un altro status appropriato, debbano essere mantenuti. L'organo decisionale dovrebbe preferibilmente essere lo stesso di quello che decide sullo status di rifugiato, con la possibilità di presentare ricorso in appello, in tempi ragionevoli, presso un'autorità superiore.

□ **Annullamento dello status**

L'annullamento è una misura eccezionale che può essere presa soltanto in due circostanze, definite in maniera restrittiva:

- quando si viene a conoscenza del fatto che l'individuo ha intenzionalmente distorto o nascosto fatti materiali allo scopo di ottenere lo status di rifugiato; →

- quando emergono nuove prove che rivelano che l'individuo non avrebbe dovuto ottenere la qualifica di rifugiato, ad esempio, perché rientrava nelle clausole di esclusione.

□ **Ruolo di supervisione dell'UNHCR**

L'UNHCR può vigilare sull'applicazione della Convenzione sui rifugiati in diversi modi, che dipendono dalle condizioni locali, dalle risorse disponibili e dalle strutture giuridiche del paese interessato. L'UNHCR dovrebbe almeno avere pieno accesso alle informazioni relative ai richiedenti asilo e alle procedure. L'ufficio locale dell'UNHCR può, se richiesto, informare i parlamentari sul possibile contributo dell'UNHCR. ■

➤ **Rifugiati e totale di persone che rientrano nel mandato dell'UNHCR nel mondo**

(Al 1° gennaio di ogni anno)

<i>Anno</i>	<i>Rifugiati</i>	<i>Totale persone "di competenza"</i>
1994	16.280.100	23.033.000
1995	15.703.100	27.419.000
1996	14.860.600	26.103.000
1997	13.317.400	22.729.000
1998	11.966.200	19.741.000
1999	11.429.700	19.827.700
2000	11.625.700	20.503.200
2001	12.062.500	21.800.300
2002	12.029.900	19.761.000
2003	10.389.600	20.556.700

➤ **Persone di competenza dell'UNHCR per regione**

<i>Regione</i>	<i>Totale al 1° gennaio 2002</i>	<i>Totale al 1° gennaio 2003</i>
Asia	8.820.700	9.378.900
Africa	4.152.300	4.593.200
Europa	4.855.400	4.403.900
Nord America	1.806.800	1.061.200
America Latina e Caraibi	765.400	1.050.300
Oceania	81.300	69.200
Totale	19.761.900	20.556.700

> Uno sguardo ai numeri

All'inizio del 2003, circa 20,6 milioni di persone rientravano nelle competenze dell'UNHCR. Questa cifra comprendeva 10,4 milioni di rifugiati (il 50,5%), 1 milione di richiedenti asilo (il 4,9%), 2,4 milioni di rifugiati rimpatriati (l'11,8%), 4,6 milioni di sfollati (il 22,5%), 1,1 milioni di sfollati rientrati (il 5,6%) e 950mila altre persone rilevanti ai fini del mandato (il 4,6%).

Soprattutto a seguito del massiccio rimpatrio dei rifugiati afgiani, nel corso del 2002 la popolazione dei rifugiati a livello mondiale   diminuita del 14%, passando dai 12 milioni del gennaio 2002 ai 10,4 milioni del gennaio 2003.

Al gennaio 2003 l'Asia ospitava il maggior numero di rifugiati (40,3%), seguita da Africa (32,2%), Europa (20,6%), Nord America (5,9%), Oceania (0,6%) e America Latina e Caraibi (0,4%).

Alla stessa data, di tutte le persone che rientrano nella competenza dell'UNHCR il 45,6% si trovava in Asia, il 22,3% in Africa, il 21,4% in Europa, il 5,2% in Nord America, il 5,1% in America Latina e Caraibi e lo 0,3% in Oceania.

Nel corso del 2002, circa 2,3 milioni di rifugiati – soprattutto afgiani di ritorno da Pakistan e Iran - hanno volontariamente fatto ritorno nei propri paesi d'origine. Oltre 2 milioni di questi ha beneficiato dell'assistenza dell'UNHCR. Durante 2001 il numero di rimpatri era stato di circa 460mila. Nel 2002, circa 41mila rifugiati hanno potuto reinsediarsi in paesi terzi, soprattutto Stati Uniti e Canada. Si tratta di una netta diminuzione rispetto ai 92mila del 2001 e ai 99mila del 2000.

Il 51% della popolazione di competenza dell'UNHCR   costituito da donne. Nella categoria delle persone oltre i 60 anni, le donne rappresentano il 54%, dato che riflette la maggiore aspettativa di vita delle donne.

Circa il 46% della popolazione sulla quale sono disponibili informazioni ha meno di 18 anni e il 13% meno di 5 anni. Il 7% ha 60 anni e oltre.

Il numero delle richieste d'asilo presentate in 37 paesi, perlopi  industrializzati,   sceso dalle 620mila del 2001 alle 590mila del 2002, per una diminuzione del 5%. Il 16,3% delle quasi 970mila decisioni in materia d'asilo prese in tutto il mondo nel 2002 ha portato al riconoscimento dello status di rifugiato, mentre nel 6,2% dei casi   stato autorizzato il soggiorno per motivi umanitari. ■

Capitolo 4

La protezione internazionale in pratica

Le Convenzioni, le Dichiarazioni, la normativa nazionale e gli strumenti non vincolanti discussi nei precedenti capitoli formano l'ossatura giuridica delle misure tese a proteggere i rifugiati ed i richiedenti asilo. L'operatore umanitario sul terreno dovrebbe essere guidato dai principi generali e dagli standard codificati nel diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani.

D'altro canto, i parlamentari dovrebbero conoscere bene alcune delle misure pratiche essenziali che sono adottate in risposta a specifici problemi in materia di protezione dei rifugiati.

Tre sono le sfide principali da affrontare in tema di protezione:

- rispondere alle emergenze di rifugiati;
- proteggere le donne, i bambini e le famiglie di rifugiati;
- cercare soluzioni durevoli ai problemi dei rifugiati.

Rifugiati: situazioni di emergenza

➤ Cos'è un'emergenza di rifugiati?

Le emergenze sono periodi di crisi per i rifugiati e spesso anche per i paesi d'asilo. Molte vite umane sono a rischio e una risposta rapida è essenziale. Il paese d'asilo può trovarsi sottoposto a pressioni enormi, spesso sotto i riflettori dei mezzi d'informazione, e può essere privo di esperienza nella gestione di un afflusso in massa di persone affamate, malate, ferite o spaventate.

Le crisi di rifugiati avvengono quasi sempre nel contesto di conflitti armati e, in questo senso, possono essere viste come un'emergenza all'interno di una catastrofe più grande.

Definire un'emergenza di rifugiati

L'UNHCR definisce un'emergenza di rifugiati come: *“qualunque situazione in cui, in mancanza di un'azione adeguata e appropriata, la vita o il benessere dei rifugiati saranno in pericolo, e che richiede una risposta straordinaria e misure eccezionali.”*

Più importante di ogni definizione è la capacità di riconoscere *tempestivamente* l'insorgere di una situazione che richiederà una risposta di carattere straordinario. ■

I parlamentari possono adottare in anticipo delle misure che contribuiscano a garantire protezione ai rifugiati in circostanze così difficili. In presenza di un quadro normativo nazionale e strutture istituzionali, l'UNHCR potrà mobilitare il sostegno internazionale in maniera molto più rapida ed efficiente.

➤ Responsabilità in situazioni di emergenza

Lo scopo di un intervento di emergenza è assicurare che l'assistenza necessaria sia fornita in tempo. Il paese d'asilo è responsabile per la sicurezza e l'assistenza dei rifugiati, il rispetto della legge e il mantenimento dell'ordine tra i rifugiati sul proprio territorio. Spesso, i governi contano sulla comunità internazionale per una ripartizione degli oneri finanziari. L'UNHCR fornisce assistenza ai rifugiati su richiesta dei governi.

L'UNHCR è generalmente responsabile del coordinamento della risposta da parte del sistema ONU, in stretta collaborazione con il Programma Alimentare Mondiale (WFP), l'UNICEF, il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) e altri organismi. Le ONG svolgono un ruolo cruciale nell'assistenza ai rifugiati durante le emergenze. I paesi d'asilo, l'UNHCR e le ONG coinvolte nell'emergenza concludono accordi di attuazione per definire le rispettive competenze. Idealmente, accordi di attuazione ben congegnati evitano la duplicazione degli sforzi e colmano le lacune in materia di assistenza.

La protezione nelle emergenze

➤ Persone in fuga dalla guerra: definire un rifugiato

Mentre nel contesto dell'Africa e in alcuni stati latino-americani le persone in fuga da conflitti armati vengono definite rifugiati (ai sensi, rispettivamente, della Convenzione dell'OUA e della Dichiarazione di Cartagena), il mandato dell'UNHCR considera rifugiati sotto mandato le persone in fuga da conflitti armati *ovunque* nel mondo. Tuttavia, in molti paesi al di fuori dell'Africa e dell'America Latina può esistere un divario tra la protezione fornita dagli Stati in base alla Convenzione sui rifugiati - la quale richiede che una persona abbia un fondato motivo di temere la persecuzione per motivi legati ad uno dei cinque elementi individuati dalla Convenzione - e la protezione offerta dall'UNHCR in base al suo mandato allargato. Questo divario giuridico può causare problemi di ordine pratico per le vittime dei conflitti armati. I parlamentari possono assicurarsi che la normativa nazionale contempli una protezione piena basata sulla definizione allargata di rifugiato e che includa le vittime dei conflitti armati.

□ Il rapporto tra conflitto e persecuzione

Conflitti e persecuzioni possono coesistere: il conflitto stesso può essere il metodo che il persecutore sceglie per esercitare repressione o eliminare determinati gruppi. Nella maggioranza dei casi, le persone che fuggono da un conflitto armato rientrano nella definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione sui rifugiati. Questo vuol dire che, *oltre* a trovarsi coinvolte in un conflitto, esse hanno un fondato motivo di temere la persecuzione a causa della loro razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale o opinione politica.

Ad esempio, le persone in fuga dalla "pulizia etnica" nell'ex Jugoslavia o dal genocidio in Ruanda cercavano di sottrarsi ad una persecuzione basata sugli elementi definiti dalla Convenzione e in cui la guerra stessa era il mezzo della persecuzione. I due casi citati

sono esempi di persecuzioni su larga scala che sono state condotte insieme a campagne militari, o come parte di esse. Nel corso di un conflitto armato, i singoli individui possono essere oggetto di persecuzione per i motivi riferiti nella Convenzione sui rifugiati.

La protezione degli individui che non rientrano nella definizione della Convenzione sui rifugiati

Coloro che fuggono da un conflitto armato non sono sempre riconosciuti come rifugiati nei paesi d'asilo che non usano la definizione allargata di rifugiato enunciata nella Convenzione dell'OUA e nella Dichiarazione di Cartagena. Tuttavia, nella prassi, si riconosce che le persone in fuga da una guerra non possono essere rinviate nel paese d'origine. La maggior parte degli Stati concede a queste persone una qualche forma di autorizzazione a rimanere sul proprio territorio in base alla normativa nazionale o alla discrezionalità amministrativa. I parlamentari dei paesi che non hanno adottato la definizione allargata di rifugiato possono prevedere nella normativa nazionale delle misure a favore delle persone che, pur non rispondendo alla definizione data dalla Convenzione sui rifugiati, sono tuttavia bisognose di protezione. Gli standard suggeriti per questo tipo di protezione sono illustrati più avanti nel capitolo.

La determinazione di gruppo

Assicurare protezione è la priorità assoluta in un'emergenza di rifugiati. Quando è evidente che un gran numero di persone è in fuga da un conflitto armato o da altre massicce violazioni dei diritti umani, non è pratico, né necessario, esaminare ogni richiesta individuale di riconoscimento dello status di rifugiato. In questi casi, l'UNHCR e gli Stati ricorrono generalmente alla determinazione dello status di rifugiato per l'intero gruppo delle persone interessate, sulla base della conoscenza delle condizioni obiettive nel paese d'origine. Ogni membro del gruppo è così riconosciuto come rifugiato *prima facie*, ovvero fino a prova contraria.

Il rapporto tra l'afflusso in massa e l'asilo

I paesi che non hanno utilizzato il riconoscimento *prima facie* hanno generalmente offerto protezione temporanea, consentendo alle persone in fuga l'accesso immediato a condizioni di sicurezza e proteggendo i diritti umani fondamentali. La protezione temporanea è uno strumento utilizzato in risposta ad emergenze in cui esistono chiari bisogni di protezione ma poche o nessuna possibilità di determinare rapidamente il bisogno su base individuale. La protezione temporanea deve poter durare solo fino a quando non si verifichi un cambiamento fondamentale nelle circostanze che hanno indotto le persone alla fuga. Quando questo cambiamento fondamentale accade, il paese d'asilo può presumere che la necessità di protezione non sussiste più e che la maggioranza dei suoi beneficiari possa ritornare al paese d'origine in condizioni di sicurezza. Tuttavia i paesi d'asilo devono essere consapevoli del fatto che alcune persone continueranno ad avere bisogno di protezione, anche per motivi legati a persecuzioni passate. Gli Stati dovranno quindi disporre di un meccanismo - in genere il regime di determinazione dello status di rifugiato - per identificare queste persone.

❑ L'esclusione

Alcune persone non meritano la protezione internazionale (v. Capitolo 3). Un individuo può essere escluso dallo status di rifugiato anche in caso di determinazione di gruppo. Identificare e respingere gli individui che rientrano nelle clausole di esclusione può essere molto difficile per il paese d'asilo. È quindi consigliabile che gli Stati richiedano l'assistenza e la consulenza dell'UNHCR nella fase iniziale dell'emergenza, per esaminare il profilo della popolazione di rifugiati e le risorse disponibili per separare coloro che sono da escludere dalla protezione dal resto dei rifugiati.

Affrontare un'emergenza di rifugiati: cosa fare?

Il Comitato Esecutivo dell'UNHCR ha adottato una serie di criteri di base riconosciuti a livello internazionale e applicabili nelle emergenze di rifugiati.

Assicurare che le frontiere siano tenute aperte per consentire l'accesso a condizioni di sicurezza

Assicurarsi che le persone abbiano accesso a situazioni di sicurezza fornendo un quadro normativo per la loro accoglienza prima che ne insorga la necessità.

Adottare la definizione allargata di rifugiato

L'utilizzo della definizione allargata di rifugiato, come quella che si ritrova nella Convenzione dell'OUA, nella Dichiarazione di Cartagena e nelle normative nazionali di molti paesi, fornirà le basi per la protezione in situazioni di emergenza.

Fornire protezione temporanea quando necessario

Quando la definizione di rifugiato utilizzata nel paese d'asilo è più restrittiva di quella che si ritrova nella Convenzione sui rifugiati, i parlamentari possono garantire protezione ad altre persone che ne abbiano bisogno attraverso la protezione temporanea, che tutela le vittime dei conflitti armati e di altre violazioni generalizzate dei diritti umani.

Aderire agli standard di trattamento applicabili in situazioni di emergenza

Come stabilito dal Comitato Esecutivo dell'UNHCR:

- ❑ i rifugiati ed i richiedenti asilo non dovrebbero essere penalizzati o sottoposti a trattamento sfavorevole per il solo fatto che la loro presenza nel paese è considerata illegale. Non dovrebbero essere soggetti a restrizioni di movimento che non siano strettamente necessarie per motivi di sanità e ordine pubblico;



- ❑ i rifugiati ed i richiedenti asilo dovrebbero godere dei diritti civili fondamentali internazionalmente riconosciuti, in particolare dei diritti contenuti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo;
- ❑ i rifugiati ed i richiedenti asilo dovrebbero ricevere tutta l'assistenza necessaria a soddisfare i loro bisogni fondamentali, compresi cibo, alloggio, servizi sanitari e medici di base. In questo senso, la comunità internazionale dovrebbe conformarsi ai principi della solidarietà e della condivisione degli oneri;
- ❑ i rifugiati ed i richiedenti asilo dovrebbero essere trattati come persone le cui vicende tragiche richiedono particolare comprensione e solidarietà. Non dovrebbero essere soggetti a trattamento crudele, disumano o degradante;
- ❑ non dovrebbe esistere alcuna discriminazione sulla base della razza, della religione, dell'opinione politica, della nazionalità, del paese d'origine o dell'incapacità fisica;
- ❑ i rifugiati ed i richiedenti asilo devono essere considerati come persone di fronte alla legge, e come tali avere libero accesso alle corti di giustizia e ad altre autorità amministrative competenti;
- ❑ il luogo d'accoglienza dei richiedenti asilo dovrebbe essere deciso in funzione della sicurezza e del benessere dei rifugiati stessi, così come delle esigenze di sicurezza dello Stato che li riceve. I richiedenti asilo dovrebbero, per quanto possibile, essere ospitati in una località ad una distanza ragionevole dalla frontiera del loro paese d'origine. Essi non devono partecipare ad attività sovversive contro il proprio paese d'origine o qualsiasi altro Stato;
- ❑ l'unità della famiglia deve essere rispettata;
- ❑ tutta l'assistenza possibile dovrebbe essere fornita al fine di rintracciare i familiari;
- ❑ dovrebbero essere adottati provvedimenti adeguati in materia di protezione dei minori e dei bambini non accompagnati;
- ❑ dovrebbe essere consentito inviare e ricevere posta;
- ❑ l'assistenza materiale da parte di amici e parenti dovrebbe essere permessa;
- ❑ nei limiti del possibile, dovrebbero essere adottate disposizioni appropriate per la registrazione delle nascite, dei decessi e dei matrimoni;
- ❑ i rifugiati dovrebbero avere accesso a tutte le strutture necessarie a consentire il raggiungimento di una soluzione durevole soddisfacente;
- ❑ dovrebbe essere consentito ai rifugiati trasferire nel territorio del paese nel quale ricercano una soluzione durevole del loro problema, i beni che hanno eventualmente portato con sé;
- ❑ dovrebbero essere adottati tutti i provvedimenti necessari per favorire il rimpatrio volontario.

Assicurare protezione alle vittime dei conflitti che non rientrano nella definizione della Convenzione sui rifugiati

Alcune persone in fuga da conflitti non otterranno il riconoscimento in base alla Convenzione sui rifugiati, anche dopo il procedimento di determinazione



individuale dello status. Tenuto conto degli sconvolgimenti e dei traumi che queste persone hanno subito, esse hanno diritto ad un certo grado di sicurezza e stabilità. Astenersi dall'espellerli non è sufficiente.

Queste persone dovrebbero godere dei benefici di uno status giuridico formale con diritti e doveri definiti e dovrebbero ottenere i documenti che certificano tale status. Lo status dovrebbe durare abbastanza a lungo da consentire loro di recuperare una qualche normalità nelle loro vite. Esso dovrebbe anche garantire i diritti fondamentali così come definiti nei trattati internazionali e regionali. In alcuni paesi le norme nazionali o regionali in materia di diritti umani possono richiedere standard più elevati di quelli minimi elencati qui di seguito:

- ❑ Diritti civili e politici:
 - protezione dal *refoulement* e dall'espulsione
 - non discriminazione
 - protezione dalla tortura o da forme di trattamento o punizione crudeli, disumane o degradanti.
 - libertà di movimento
 - accesso alle corti di giustizia
- ❑ I diritti economici e sociali, equivalenti a quelli generalmente disponibili nel paese d'asilo, sono anch'essi importanti e comprendono l'accesso all'alloggio o all'impiego, all'assistenza sanitaria e all'istruzione primaria e secondaria.
- ❑ Il rispetto dell'unità familiare è fondamentale ed i paesi d'asilo dovrebbero favorire il ricongiungimento tra congiunti stretti. Più lungo è il periodo di permanenza in un paese d'asilo, maggiore la necessità di ricongiungimenti familiari.

La protezione delle vittime dei conflitti può cessare quando non è più necessaria. I criteri obiettivi per valutare quando la protezione può essere ritirata dovrebbero essere fissati per iscritto, preferibilmente per legge. Sarebbe opportuno richiedere il parere dell'UNHCR quando si tratta di stabilire se e quando ritirare tale protezione.

Appelli al sostegno internazionale e alla condivisione delle responsabilità

I parlamentari possono sostenere gli appelli alla solidarietà internazionale e alla condivisione delle responsabilità rendendo di dominio pubblico le necessità dei rifugiati ed i contributi già forniti dal proprio paese nel concedere asilo e consentire l'accesso alle organizzazioni umanitarie.

Chiedere ai governi di garantire la sicurezza nei campi

I parlamentari possono fare appello al governo affinché faccia tutto il possibile per proteggere i rifugiati, così come gli operatori umanitari locali ed internazionali che cercano di proteggerli ed assisterli. La sicurezza e l'ordine pubblico sono responsabilità del paese d'asilo. Nei casi nei quali si renda necessario un sostegno internazionale a supporto di questa funzione,



il governo del paese d'asilo dovrebbe esplorare le modalità di ricezione dell'assistenza necessaria.

L'impatto umano e sociale: difendere la causa dei rifugiati

Durante le emergenze, i parlamentari possono influenzare in maniera significativa il trattamento che è riservato ai rifugiati. Essi possono chiedere al proprio paese di rispettare gli impegni umanitari internazionali; possono manifestare solidarietà nei confronti dei rifugiati tenendosi informati sulla loro situazione; possono visitare i campi profughi, gli insediamenti ed i centri di detenzione. Essi possono inoltre rispondere alle preoccupazioni ed alle richieste della popolazione locale e tentare di disinnescare atteggiamenti negativi che potrebbero emergere per mancanza di informazione, o a causa di incomprensioni o pregiudizi. ■

Proteggere le donne rifugiate

> Problemi specifici che riguardano le donne rifugiate

Le donne costituiscono almeno la metà di ogni popolazione di rifugiati. I bisogni delle donne rifugiate sono, per molti aspetti, identici a quelli dei rifugiati uomini: la protezione contro il rimpatrio forzato, il rispetto dei loro diritti umani durante l'esilio e l'assistenza nella ricerca di soluzioni durevoli ai loro problemi. Tuttavia, le donne hanno anche necessità ulteriori e specifiche nel corso della loro esperienza di rifugiate.

Nelle condizioni spesso caotiche che caratterizzano le emergenze di rifugiati, le donne sono particolarmente vulnerabili all'aggressione sessuale e ad altre forme di violenza. Inoltre, esse sono spesso responsabili di altri familiari più vulnerabili, come i bambini e gli anziani. Le donne sono spesso separate dai congiunti maschi, i quali possono essere attivamente impegnati in un conflitto o aver deciso di rimanere nel paese d'origine per vigilare sulle proprietà della famiglia.

Nei campi profughi, lo sconvolgimento dei modelli decisionali tradizionali può lasciare le donne prive di voce su questioni che influiscono sulla loro vita quotidiana e sulla loro sicurezza. Ad esempio, se gli uomini, o un gruppo di uomini, assumono il controllo della distribuzione degli aiuti, le donne possono vedersi costrette a fornire prestazioni sessuali in cambio di cibo. Le donne possono anche essere esposte al rischio di violenze sessuali da parte di altri rifugiati, della popolazione locale, di combattenti nella zona e della polizia o delle forze di sicurezza del paese d'asilo.

Nei paesi dotati di procedure di determinazione individuale dello status, le donne che viaggiano accompagnate da congiunti uomini possono vedersi preclusa la possibilità di presentare la propria domanda, anche nel caso in cui sia stata respinta quella del congiunto uomo. Le donne possono incontrare maggiori difficoltà a parlare con franchezza di fronte ad un esaminatore uomo o attraverso un interprete uomo, specialmente se alcuni aspetti della richiesta di riconoscimento dello status riguardano violenze sessuali o questioni attinenti all'onore familiare.

Oltre agli ostacoli procedurali nei sistemi per la determinazione dello status, possono esistere impedimenti giuridici ad una precisa valutazione di istanze di genere.

➤ La persecuzione di genere

Persecuzione di genere è una terminologia utilizzata nel diritto internazionale del rifugiato per descrivere una serie di istanze, alcune delle quali presentate da rifugiati uomini. Anche se il genere non viene specificamente menzionato nella Convenzione sui rifugiati (nella quale il timore di persecuzione deve essere fondato sulla razza, la religione, la nazionalità, l'appartenenza ad un particolare gruppo sociale o sull'opinione politica), è generalmente riconosciuto che il genere può influenzare o determinare il tipo di persecuzione subito e/o le motivazioni di tale persecuzione.

Le domande basate sul genere includono tipicamente casi di violenza sessuale, violenza all'interno della famiglia, pianificazione familiare coercitiva, mutilazione genitale femminile, punizioni per la trasgressione della morale sociale e per l'omosessualità. Queste rivendicazioni variano considerevolmente per il fatto che combinano *forme* di persecuzione con *motivi* di persecuzione. Ciò che esse hanno in comune è il genere come fattore determinante della domanda. Alla luce di ciò, la persecuzione non è necessariamente o unicamente provocata dal sesso della vittima, bensì dall'ideologia del persecutore, in base alla quale le persone che deviano dal proprio ruolo di genere devono essere perseguitate. Ad esempio, le donne che temono di essere perseguitate a motivo della loro trasgressione di particolari costumi sociali non sono generalmente perseguitate in quanto donne, bensì per il loro rifiuto di essere "donne perbene".

La definizione contenuta nella Convenzione sui rifugiati deve essere interpretata in modo da tenere conto delle questioni di genere. Così come le informazioni sul paese d'origine del richiedente asilo sono cruciali al fine di determinare la domanda "tipica" di un rifugiato, anche la comprensione dei ruoli definiti dalla società nel paese d'origine è essenziale per un'interpretazione corretta della definizione di rifugiato. Una serie di organismi internazionali, tra i quali il Comitato Esecutivo dell'UNHCR, ha fatto propria quest'interpretazione.

“Il Comitato Esecutivo prende atto, con soddisfazione, degli sforzi particolari intrapresi dagli Stati per integrare considerazioni di genere nelle politiche, nei regolamenti e nella prassi in materia d’asilo; incoraggia gli Stati, l’UNHCR ed altri attori interessati a promuovere un più ampio riconoscimento e l’inclusione nei loro criteri di protezione, del concetto che la persecuzione può essere legata al genere o perpetrata attraverso la violenza sessuale; incoraggia inoltre l’UNHCR e gli altri attori interessati a sviluppare, promuovere e mettere in atto direttive, codici di condotta, programmi di formazione sulle problematiche dei rifugiati legate al genere, allo scopo di sostenere l’emergere di una prospettiva di genere e rafforzare l’obbligo di rispondere dell’applicazione di politiche di genere.”

Conclusione N. 87(n) (1999) del Comitato Esecutivo dell'UNHCR

➤ Esaminare le richieste d'asilo presentate da donne

L'UNHCR ed alcuni Stati hanno approvato delle direttive sulle modalità di esame delle domande d'asilo presentate da donne, comprese le domande legate a motivazioni di genere. La giurisprudenza in materia è sempre più ampia e molti Stati hanno manifestato interesse ad includere questa problematica nel quadro nazionale della protezione.

In aggiunta agli strumenti internazionali in tema di diritti umani applicabili ad ogni persona, una serie di standard in materia di diritti umani fanno riferimento specifico alla condizione delle rifugiate e richiedenti asilo donne. I principali strumenti giuridici internazionali in materia sono la *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne*, insieme al suo *Protocollo opzionale*.

Questa Convenzione definisce gli standard a cui gli Stati devono adeguarsi in una serie di settori rilevanti per le rifugiate, compresi:

- la soppressione di ogni forma di traffico delle donne e di sfruttamento della prostituzione
- la nazionalità
- l'istruzione
- l'impiego
- l'assistenza sanitaria
- i problemi specifici delle donne nelle zone rurali
- l'eguaglianza di fronte alla legge
- tutte le questioni riguardanti il matrimonio e i rapporti familiari

Altri criteri internazionali rilevanti in materia sono contenuti nella Dichiarazione dell'Assemblea Generale dell'ONU sull'eliminazione della violenza contro le donne, che riconosce le rifugiate come uno dei gruppi particolarmente esposti alla violenza e fa appello agli Stati affinché adottino misure finalizzate all'eliminazione della violenza contro le donne.

Proteggere i bambini rifugiati

Circa il 46% della popolazione di competenza dell'UNHCR ha meno di 18 anni; il 13% è costituito da bambini sotto i cinque anni. I bambini rifugiati devono poter beneficiare della stessa protezione concessa ai rifugiati adulti e, tenuto conto della loro vulnerabilità e delle loro necessità specifiche, essi dovrebbero anche ricevere una protezione e un'assistenza speciali.

Accade spesso, nelle situazioni di crisi, che i bambini si ritrovino separati dalle famiglie. Di conseguenza, meccanismi di registrazione e di ricerca dei familiari dovrebbero essere stabiliti immediatamente. I bambini separati sono ancora più esposti degli altri bambini rifugiati al rischio di reclutamento forzato o allo sfruttamento sessuale. A ragione dei bisogni specifici legati alla crescita, anche i bambini che rimangono con le proprie famiglie soffrono in maniera drammatica i traumi e lo sconvolgimento provocati dalla fuga.

Bambini rifugiati: direttive in tema di protezione e assistenza

I bambini sono vulnerabili. Sono esposti a malattie, malnutrizione e a rischi per la loro incolumità fisica.

I bambini sono fortemente dipendenti. Hanno bisogno del sostegno degli adulti, non solo per la loro sopravvivenza fisica, soprattutto nei primi anni dell'infanzia, ma anche per il loro benessere psichico e sociale.

I bambini sono in piena crescita. Essi crescono in sequenze di sviluppo, come una torre di mattoni, ogni strato reggendosi sullo su quello inferiore. Gravi ritardi che interrompono queste sequenze possono provocare serie disfunzioni nello sviluppo.

I bambini rifugiati affrontano pericoli per la loro incolumità e il loro benessere ben più gravi rispetto alla media degli altri bambini. Lo scoppio improvviso e violento delle emergenze, lo sconvolgimento delle famiglie e delle strutture comunitarie, così come la drammatica scarsità di risorse che la gran parte di rifugiati deve fronteggiare, influiscono profondamente sul benessere fisico e psichico dei bambini rifugiati. È tristemente noto che i giovani ed i bambini sono spesso le prime e più frequenti vittime delle violenze, delle malattie e della malnutrizione che si accompagnano allo movimenti forzati delle popolazioni e ai flussi di rifugiati. Nelle fasi successive alle crisi e al momento della ricerca di soluzioni durevoli, la separazione delle famiglie e delle strutture familiari continua ad avere un effetto avverso sui bambini rifugiati di tutte le età. Di conseguenza, aiutare i bambini rifugiati a soddisfare i fondamentali bisogni fisici e sociali, significa spesso fornire assistenza alle loro famiglie e comunità. ■

Prefazione, Bambini rifugiati: linee guida in materia di protezione e assistenza, UNHCR

Nei paesi dove i rifugiati adulti sono sottoposti a detenzione, anche i bambini rischiano di essere detenuti, a meno che non siano adottati provvedimenti speciali che portino al rilascio dei genitori. I bambini non dovrebbero essere detenuti a meno che questo sia l'unico modo per garantire l'unità della famiglia.

Nel corso delle procedure per la determinazione dello status individuale, dovrebbe essere nominato un tutore, che rappresenti gli interessi dei bambini separati dalle famiglie. Nel valutare la richiesta dello status di rifugiato da parte di un bambino, è neces-

sario prendere in considerazione il grado di sviluppo mentale del bambino, il suo livello di maturità e la sua capacità di esprimere in maniera articolata la sua domanda alla luce della sua storia personale, dell'ambiente familiare e culturale d'origine. La decisione sullo status può richiedere un'applicazione non restrittiva del principio del beneficio del dubbio.

I bambini vittime di conflitti armati hanno diritto ad una protezione e ad un trattamento speciali, in considerazione della loro particolare vulnerabilità al pericolo fisico, allo sfruttamento e alla morte. Altri importanti diritti dei bambini rifugiati comprendono l'istruzione, un'alimentazione adeguata e le migliori condizioni di salute possibile.

L'interesse superiore del bambino e il ruolo della famiglia quale fonte principale di protezione devono guidare ogni decisione riguardo i bambini rifugiati. Questo principio trova la sua piena espressione giuridica nella *Convenzione sui diritti del fanciullo*, alla quale aderiscono quasi tutti i paesi del mondo. La Convenzione sui diritti del fanciullo ha una clausola specifica che riguarda i bambini rifugiati, ma stabilisce anche che tutte le sue clausole si applicano a tutti i bambini senza alcuna discriminazione. Analogamente, la *Carta africana sui diritti e il benessere del bambino* contiene clausole specifiche per la protezione di bambini rifugiati e sfollati.

L'interesse superiore dei bambini rifugiati e richiedenti asilo

L'articolo 3 della *Convenzione sui diritti del fanciullo* stabilisce che l'interesse superiore del bambino deve essere la considerazione principale in ogni decisione riguardante i bambini, che sia presa da istituzioni di protezione sociale pubbliche o private, corti di giustizia, autorità amministrative o organi legislativi. In qualunque circostanza, in ogni decisione destinata ad influire sul bambino, è necessario che siano considerate le diverse soluzioni possibili e sia dato il giusto peso all'interesse superiore del bambino. Tale approccio prevale in tutti i casi, dall'intervento diretto degli Stati nelle rispettive giurisdizioni, al contesto privato della vita familiare, in cui gli Stati possono intervenire indirettamente, ad esempio attraverso le autorità locali, per garantire e proteggere i diritti del bambino.

L'"interesse superiore del bambino" comporta per gli organi legislativi assicurarsi che le leggi adottate o emendate siano il più possibile a vantaggio dei bambini.

I bambini rifugiati o richiedenti asilo sono oggetto di particolare considerazione nella Convenzione sui diritti del fanciullo il cui articolo 22 im-

pegna gli Stati contraenti ad adottare le misure necessarie ad assicurare che i bambini rifugiati ricevano adeguata protezione e assistenza umanitaria.

Nel documento *Bambini rifugiati: linee guida in materia di protezione ed assistenza*, l'UNHCR definisce gli scopi e gli obiettivi, così come i principi e le misure di ordine pratico, della protezione e dell'assistenza ai bambini rifugiati, trattando argomenti quali i diritti dei bambini, la cultura, il benessere psicosociale, la salute e la nutrizione, la prevenzione e il trattamento degli handicap, la libertà personale e la sicurezza, lo status giuridico, l'istruzione, i bambini separati dalle famiglie e le soluzioni durevoli. ■

Proteggere la famiglia rifugiata

Il modo più efficace per proteggere i rifugiati più vulnerabili consiste nel proteggere le famiglie rifugiate. I nuclei familiari monoparentali necessitano di un sostegno particolare. Tutti i membri delle famiglie rifugiate affrontano gravi problemi quando sono separati durante la fuga o quando i paesi d'asilo non facilitano il ricongiungimento. Questa situazione può rivelarsi particolarmente difficile per coloro che beneficiano di soluzioni temporanee, poiché ciò implica spesso minori diritti rispetto ai rifugiati riconosciuti.

La Conferenza, [...] in considerazione del fatto che l'unità della famiglia, elemento naturale e fondamentale della società, è un diritto essenziale del rifugiato, e che tale unità è costantemente sotto minaccia, [...] raccomanda ai governi di adottare tutte le misure necessarie per la protezione della famiglia rifugiata, in particolare ai fini di:

- (1) garantire che l'unità della famiglia rifugiata sia mantenuta, particolarmente nei casi nei quali il capofamiglia ha adempiuto a tutte le condizioni necessarie all'ammissione in un determinato paese;***
- (2) garantire la protezione dei rifugiati minorenni, in particolare dei bambini e delle ragazze non accompagnati, specialmente per quanto riguarda la tutela e l'adozione.***

Atto finale della Conferenza del 1951 dei Plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati e degli apolidi, IV B.

Proteggere le donne, i bambini e le famiglie rifugiate: cosa fare?

Adottare misure particolari per le donne e i bambini nelle procedure per la determinazione dello status

- I parlamentari possono adottare misure particolari per le donne e i bambini nelle procedure di determinazione dello status, tra cui il ricorso ad esaminatori ed interpreti di sesso femminile.
- Tutti coloro che partecipano alle decisioni sullo status di rifugiato dovrebbero avere accesso a informazioni sulla situazione dei diritti umani e i ruoli sociali dei paesi d'origine poiché questi influiscono sulla situazione di donne e i bambini.
- I parlamentari possono chiedere ai governi di stabilire delle direttive, per le richieste basate sul genere, utilizzando come modello le linee guida già esistenti in materia.
- I bambini separati dalle famiglie dovrebbero avere un tutore legale nominato in rappresentanza del loro interesse superiore.
- Tutti i familiari dovrebbero ottenere il riconoscimento se il richiedente principale è riconosciuto ed ogni membro della famiglia dovrebbe avere la possibilità di presentare la propria domanda individualmente.
- Le donne e i bambini dovrebbero ricevere a proprio nome la documentazione relativa al loro status di rifugiati.

Proibire la detenzione

- I parlamentari possono prendere le misure necessarie per proibire la detenzione dei bambini e dovrebbero prevedere misure alternative per assicurare loro protezione ed assistenza.
- Le donne non dovrebbero essere sottoposte a detenzione, in particolare se viaggiano con bambini o altri familiari sotto la loro responsabilità o sono in gravidanza o in periodo di allattamento.

Creare le condizioni per i ricongiungimenti familiari

- I parlamentari possono adottare le misure necessarie per promuovere il ricongiungimento, in tempi rapidi, dei familiari separati durante la fuga, stabilire standard liberali per decidere quali familiari possono essere ammessi e promuovere l'autosufficienza dei membri adulti al fine di rafforzare la loro capacità di rispondere ai bisogni dei congiunti dipendenti. ■

Il ricongiungimento familiare è la chiave per la protezione delle famiglie rifugiate. Il Comitato Esecutivo dell'UNHCR ha insistito sulla necessità di proteggere l'unità delle famiglie rifugiate attraverso:

- ❑ il ricongiungimento dei familiari separati durante la fuga;
- ❑ l'adozione di standard liberali nel decidere quali familiari ammettere;
- ❑ il riconoscimento dello status di rifugiato a tutti i familiari quando il richiedente principale è stato riconosciuto e la possibilità di ciascun componente del nucleo familiare di presentare la sua propria richiesta;
- ❑ il riconoscimento dell'unità familiare come questione prioritaria nelle fasi iniziali di ogni operazione a favore dei rifugiati;
- ❑ la promozione dell'autosufficienza dei familiari adulti al fine di rafforzare la loro capacità di venire incontro ai bisogni dei familiari dipendenti.

La ricerca di soluzioni

Il ritorno nel paese d'origine è la migliore delle soluzioni per la maggioranza dei rifugiati. Il rimpatrio volontario deve avvenire in condizioni di sicurezza e dignità e sulla base di una chiara decisione del rifugiato stesso. Ad alcuni rifugiati è consentito rimanere definitivamente nel paese nel quale hanno originariamente cercato asilo, ciò che viene definita "integrazione locale". Infine, una percentuale molto esigua di rifugiati viene reinsediata in un paese di secondo asilo. Anche se il reinsediamento è la soluzione adottata solo per un numero esiguo di rifugiati, esso rappresenta uno strumento di protezione estremamente importante, così come una soluzione durevole.

➤ Il rimpatrio volontario

Il rimpatrio volontario costituisce la soluzione preferita dalla maggioranza dei rifugiati così come dai paesi d'asilo. La maggior parte dei rifugiati cerca asilo nelle vicinanze del proprio paese d'origine in modo da poter rientrare al più presto quando se ne presenti l'opportunità, per riprendere la propria vita e ricostruire la comunità.

Nella **migliore delle ipotesi**, il conflitto è cessato e le minacce alla sicurezza fisica delle persone, quali le mine, sono state rimosse, o altri miglioramenti nella situazione dei diritti umani hanno eliminato le cause della fuga dei rifugiati. I rifugiati decidono il ritorno liberamente, nella piena consapevolezza della situazione nel paese d'origine e con una protezione internazionale ed un'assistenza sufficienti a garantire un ritorno in condizioni di sicurezza e dignità. Il loro status giuridico è garantito da un accordo tripartito tra l'UNHCR, il paese d'asilo e il paese d'origine. Il vuoto tra la fase di emergenza dell'operazione e l'assistenza allo sviluppo a più lungo termine sono stati colmati. Il processo di riconciliazione tra le parti della popolazione in conflitto è stato avviato.

Sfortunatamente, raramente la realtà rispecchia questo scenario. Troppo spesso la protezione offerta e l'assistenza disponibile nel paese d'asilo sono insufficienti. I rifugiati devono scegliere il minore tra due mali e spesso scelgono di tornare a casa nel-

la speranza che le condizioni siano migliorate durante la loro assenza. Il rimpatrio in queste circostanze comporta il grave rischio che i rifugiati, una volta rientrati, siano nuovamente costretti a fuggire.

L'UNHCR esige un certo livello di sicurezza prima di promuovere attivamente il rimpatrio volontario. Tuttavia, si sforza di aiutare per quanto possibile i rifugiati che tornano spontaneamente, per loro libera scelta, in un paese che si trova ancora coinvolto in un conflitto.

La Conferenza fa appello ai governi e ai parlamenti perché facilitino il rimpatrio volontario, in tempi brevi, dei rifugiati e degli sfollati, così come il reinsediamento e la riabilitazione, il disarmo, la smobilitazione e conseguentemente, la formazione e la reintegrazione degli ex combattenti, specialmente dei bambini soldato, nella società civile, nonché la riabilitazione delle popolazioni traumatizzate, in particolare le donne e i bambini.

99^{esima} Conferenza dell'Unione Interparlamentare, aprile 1998

I rifugiati che ritornano nei paesi d'origine affrontano spesso problemi economici, giuridici e sociali. Con le infrastrutture nazionali devastate dalla guerra, i rimpatriati possono incontrare molte difficoltà nel riprendere possesso dei loro beni o nell'ottenere una compensazione per la perdita degli stessi. L'UNHCR, spesso operando di concerto con le ONG impegnate sul terreno, vigila sul ritorno dei rifugiati per cercare di risolvere i problemi di protezione che potrebbero presentarsi. L'UNHCR e la Scuola di diritto di Harvard hanno recentemente lanciato un progetto denominato "Immaginare la coesistenza," finalizzato a promuovere la coesistenza nel breve periodo durante la reintegrazione post-conflitto allo scopo di prevenire il riaccendersi della violenza nelle comunità lacerate e di promuovere la riconciliazione nel lungo periodo. Uno dei mezzi utilizzati dal progetto consiste nella creazione di attività che producono reddito su base comunitaria, che contribuiscono a riavvicinare i diversi gruppi precedentemente in conflitto tra loro.

➤ **L'integrazione locale**

Lo Statuto dell'UNHCR cita l'integrazione in nuove comunità nazionali come una delle possibili soluzioni al problema dei rifugiati. La Convenzione sui rifugiati prevede che gli Stati favoriscano, per quanto possibile, l'integrazione e la naturalizzazione dei rifugiati. Un certo numero di paesi, specialmente quelli che sono soliti accogliere immigrati, consente di routine la naturalizzazione dei rifugiati.

Altri paesi d'asilo si sono mostrati disponibili a valutare se consentire ai rifugiati di rimanere permanentemente, specialmente quando essi contribuiscono all'economia locale. Negli ultimi anni, tuttavia, un numero sempre minore di paesi si è sentito nelle

condizioni di offrire l'integrazione locale, con alcune significative eccezioni, quali la naturalizzazione da parte del Messico di migliaia di rifugiati del Guatemala.

➤ Paesi di reinsediamento storici

Australia, Canada, Danimarca, Finlandia, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Stati Uniti d'America, Svezia, Svizzera.

➤ Paesi di reinsediamento emergenti

Argentina, Benin, Brasile, Burkina Faso, Cile, Irlanda, Islanda, Spagna. ■

➤ Il reinsediamento

Il reinsediamento è previsto per un numero relativamente esiguo di rifugiati che sono a rischio nel paese di primo asilo o per i quali non esistano prospettive di soluzioni durvoli. Alcuni paesi offrono regolarmente la possibilità di reinsediamento; altri offrono il reinsediamento su base individuale. Per poter essere raccomandati per il reinsediamento i rifugiati devono soddisfare i criteri stabiliti dall'UNHCR ed anche essere accettati in base ai criteri del paese di reinsediamento. ■

Trovare soluzioni ai problemi dei rifugiati: cosa fare?

Nei paesi d'asilo

- ❑ Allo scopo di garantire che il rimpatrio avvenga effettivamente su base volontaria, i parlamentari possono accertarsi che nessun rifugiato sia respinto verso il paese d'origine contro la propria volontà, a meno che la clausola di cessazione della Convenzione sui rifugiati non sia stata opportunamente invocata.
- ❑ I parlamentari possono anche chiedere che ai rifugiati sia data la possibilità di effettuare una visita "esplorativa" del proprio paese d'origine per valutare la situazione senza perdere il diritto di rientrare nel paese d'asilo.



- ❑ Se la situazione nazionale lo permette, i parlamentari possono prevedere l'estensione della possibilità di naturalizzazione ai rifugiati riconosciuti.

Nei paesi d'origine

- ❑ I parlamentari possono far sì che un quadro giuridico per la protezione dei diritti dei rimpatriati sia effettivamente in vigore.
- ❑ I diritti di proprietà, la restituzione dei beni e il risarcimento sono elementi chiave dell'azione legislativa. Si dovrebbe riconoscere la cittadinanza ai bambini rifugiati nati fuori del paese e fornire documenti di identificazione nazionali.
- ❑ I parlamentari possono chiedere ai governi di autorizzare l'accesso dell'UNHCR e delle ONG nel territorio, affinché possano vigilare sulla situazione dei rimpatriati.

Nei paesi di reinsediamento tradizionali o potenziali

- ❑ I paesi di reinsediamento possono prevedere un incremento delle quote disponibili per i rifugiati, così come di quote supplementari d'emergenza per i casi in cui l'UNHCR debba trasferire rapidamente un rifugiato per urgenti motivi di sicurezza.
- ❑ I paesi che non sono ancora paesi di reinsediamento dovrebbero valutare l'opportunità di diventarlo, o almeno manifestare all'UNHCR la loro disponibilità a prendere in considerazione le richieste di reinsediamento caso per caso.

Nei paesi donatori tradizionali o potenziali

- ❑ I paesi donatori possono chiedere che sia migliorata la qualità dell'asilo e possono sostenere gli sforzi fatti in questa direzione, così che i rifugiati non si vedano costretti a scegliere il rimpatrio verso situazioni di instabilità e insicurezza.
- ❑ I donatori possono esercitare pressioni politiche affinché siano affrontate le cause all'origine dei flussi di rifugiati.
- ❑ I donatori possono anche sostenere l'insieme delle attività necessarie per un rimpatrio ed un'integrazione locale efficaci, compresi i programmi di bonifica delle aree minate, i progetti che producono reddito e l'assistenza allo sviluppo di lungo periodo. ■

Capitolo 5

Fornire alternative alla detenzione e proteggere i rifugiati dalle discriminazioni

La protezione del rifugiato non è necessaria soltanto nelle zone di frontiera. I richiedenti asilo e i rifugiati riconosciuti possono rimanere vulnerabili anche in paesi d'asilo che hanno aderito alla Convenzione sui rifugiati, nei quali sono in vigore norme di attuazione ed esistono procedure consolidate per l'esame delle richieste di riconoscimento. Numerose questioni, attinenti alla protezione e rilevanti per la vita quotidiana dei rifugiati nel paese d'asilo, rimangono aperte. Per molti richiedenti asilo e/o rifugiati tali questioni includono il rischio di detenzione arbitraria e del manifestarsi di sentimenti di razzismo e xenofobia in alcuni settori della popolazione nazionale.

“Il Comitato Esecutivo deplora il fatto che molti paesi continuino regolarmente a sottoporre a detenzione i richiedenti asilo (compresi i minori) in maniera arbitraria e per periodi di tempo ingiustificatamente lunghi, senza consentire loro un accesso adeguato all’UNHCR e a procedure eque per il riesame tempestivo del loro stato di detenzione; rileva che tali pratiche di detenzione sono inconciliabili con gli standard riconosciuti in materia di diritti umani ed esorta gli Stati a studiare attivamente tutte le possibili alternative alla detenzione.”

Conclusione N. 85 (dd) (1998) del Comitato Esecutivo dell’UNHCR

La detenzione

Il Comitato Esecutivo dell’UNHCR ha espresso preoccupazione per il fatto che numerosi rifugiati e richiedenti asilo, in diverse parti del mondo, sono attualmente sottoposti a detenzione o a misure restrittive simili, motivate dal loro ingresso o dalla loro presenza illegale in un paese nel quale hanno cercato asilo e in attesa di una soluzione alla loro situazione.

- ❑ ***“Nessuna persona deve essere soggetta in maniera arbitraria ad arresto, detenzione o esilio”.***
Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo, Art. 9
- ❑ ***“In considerazione delle sofferenze che comporta, la detenzione dovrebbe normalmente essere evitata”.***
Conclusione N. 44 (1986) dell’ExCom dell’UNHCR

Il Comitato è dell'opinione che, alla luce delle sofferenze che comporta, la detenzione dovrebbe, come regola, essere evitata. Se necessario, si può ricorrere alla detenzione per scopi specifici, compresa la verifica dell'identità e la determinazione degli elementi costitutivi della richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato o della richiesta d'asilo.

Sottoporre a detenzione i richiedenti asilo è considerato legittimo e non arbitrario, se conforme alla normativa nazionale, alla Convenzione sui rifugiati e al diritto internazionale. La detenzione deve seguire modalità non discriminatorie ed essere soggetta ad un riesame giudiziario o amministrativo in modo da garantire che essa continui ad essere necessaria. Il rilascio deve essere previsto laddove non ci sono ragioni che giustifichino il perdurare della detenzione.

➤ **Cos'è la detenzione?**

Detenzione non significa necessariamente incarcerazione. La detenzione è il confinamento in una località limitata o ristretta, che comprende prigioni, campi chiusi, strutture di detenzione operate da pubblici e privati, stanze d'albergo, o le zone di transito degli aeroporti, dove la libertà di movimento è sostanzialmente limitata e la partenza dal territorio del paese di asilo costituisce l'unica alternativa.

Per determinare se un richiedente asilo si trova in stato di detenzione, è necessario valutare l'impatto cumulativo delle restrizioni cui è sottoposto e il grado e l'intensità di ciascuna di tali restrizioni.

Le limitazioni eventualmente poste sui luoghi dove un richiedente asilo può risiedere non costituiscono generalmente uno stato di detenzione.

➤ **I richiedenti asilo non dovrebbero essere detenuti**

La *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* riconosce il diritto di cercare e godere asilo come un diritto umano fondamentale. Per esercitare tale diritto i richiedenti asilo si trovano spesso costretti ad arrivare o entrare nel paese d'asilo illegalmente. Al contrario dei normali migranti, molti richiedenti asilo non hanno la possibilità di ottenere passaporti e visti adeguati. Questo dato di fatto, insieme al riconoscimento dei traumi fisici e psichici che molti richiedenti asilo hanno subito, dovrebbe essere tenuto nella dovuta considerazione al momento di decidere se imporre restrizioni alla loro libertà di movimento.

➤ **In quali circostanze i richiedenti asilo possono essere detenuti?**

Come eccezione alla regola generale, i richiedenti asilo possono essere detenuti per i motivi sotto elencati nella misura in cui **questi siano chiaramente fondati su una normativa nazionale conforme agli strumenti internazionali in materia di diritti umani.**

Dovrebbe esistere una presunzione *normativa* contro la detenzione. Dovrebbero essere previste e valutate misure alternative, a meno che non sussistano va-

lidi motivi per ritenere che esse non sarebbero efficaci nel caso dell'individuo in questione. Il richiedente asilo non dovrebbe essere sottoposto a detenzione prima che tutte le alternative possibili siano state prese in considerazione. Nel decidere la detenzione, le autorità dovrebbero determinare se il provvedimento è ragionevole e proporzionato agli obiettivi che si prefigge. Se giudicata necessaria, la detenzione dovrebbe essere imposta solo in maniera non discriminatoria e per un periodo minimo.

Le **quattro eccezioni possibili** alla regola generale che impone di evitare la detenzione devono essere tutte prescritte per legge. I richiedenti asilo dovrebbero essere detenuti solo:

- per verificarne l'identità*: questo si riferisce ai casi in cui l'identità può non essere stata accertata o essere contestata;
- per determinare gli elementi costitutivi della richiesta d'asilo*: si tratta di un'audizione preliminare per chiarire fatti essenziali. Ciò non significa che il richiedente può essere detenuto per tutta la durata della procedura di determinazione dello status, o per un periodo di tempo indefinito;
- nei casi in cui i richiedenti asilo hanno distrutto i loro documenti d'identità e di viaggio o hanno usato documenti falsi per ingannare le autorità del paese dove intendono chiedere asilo*: le autorità devono dimostrare che il richiedente asilo ha agito in malafede ed intendeva indurre in inganno, ovvero si è rifiutato di collaborare con le autorità del paese d'asilo. I richiedenti asilo che arrivano privi di documenti perché non sono stati in grado di ottenerne non dovrebbero essere posti in detenzione unicamente per tale ragione;
- per proteggere la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico*: questo punto si riferisce ai casi in cui esistono prove a dimostrazione del fatto che il richiedente asilo ha precedenti penali e/o affiliazioni che possono mettere a rischio la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico. I richiedenti asilo che arrivano come parte di un traffico organizzato o della tratta di esseri umani non dovrebbero generalmente essere compresi in questa categoria e non dovrebbero essere detenuti solo per tale motivo. Essi sono infatti vittime e non autori di crimini.

➤ Quali circostanze non giustificano la detenzione?

I richiedenti asilo non dovrebbero essere detenuti quando provengono direttamente da un territorio nel quale la loro vita o la loro libertà erano in pericolo, si presentano senza indugi alle autorità ed espongono buoni motivi a giustificazione del loro ingresso o presenza illegale nel paese. La detenzione per motivi diversi da quelli menzionati, ad esempio nell'ambito di una politica tesa a scoraggiare futuri richiedenti asilo o dissuadere coloro che hanno presentato richieste di riconoscimento dal portare avanti le loro istanze, è contraria alle norme del diritto internazionale. La detenzione non dovrebbe essere impiegata come misura punitiva o disciplinare in caso di ingresso o presenza illegale nel paese. La detenzione non dovrebbe essere usata nei casi di mancato

rispetto di regole amministrative legate alla residenza nei centri di accoglienza o nei campi profughi. L'evasione non dovrebbe comportare l'automatica esclusione dalle procedure di determinazione dello status, né il rimpatrio verso il paese d'origine.

➤ **Che cosa succede nel caso in cui i richiedenti asilo siano entrati irregolarmente?**

La Convenzione sui rifugiati stabilisce che i rifugiati che arrivano direttamente da un paese dove sono soggetti a persecuzione non possono essere puniti a causa del loro ingresso o della loro presenza irregolari, a condizione che arrivino direttamente dal paese nel quale temevano la persecuzione, si presentino senza indugi alle autorità ed espongano ragioni ritenute valide. Questa clausola si applica anche ai richiedenti asilo, dato che alcuni di loro sono in effetti rifugiati che non hanno ancora ottenuto il riconoscimento del loro status. Alcuni Stati ed alcuni richiedenti asilo finiscono per essere coinvolti in una sorta di braccio di ferro: quando gli Stati limitano le possibilità di immigrazione legale, alcuni richiedenti asilo e potenziali migranti ricorrono alla tratta, al traffico o ad altri mezzi illegali per entrare nel paese; di conseguenza, gli Stati si vedono obbligati a rafforzare ancora di più i controlli alle frontiere, in un'escalation di azioni e reazioni.

È opinione del Comitato Esecutivo dell'UNHCR che, alla luce delle sofferenze che comporta, la detenzione dovrebbe essere di regola evitata. Se necessario, si può ricorrere alla detenzione solo per i motivi prescritti dalla legge e legati alla necessità di verificare l'identità, di accertare gli elementi costitutivi della richiesta dello status di rifugiato o dell'asilo, di gestire le situazioni in cui i rifugiati o i richiedenti asilo hanno distrutto i loro documenti d'identità e/o di viaggio o hanno usato documenti falsi per fuorviare le autorità dello Stato dove intendono richiedere l'asilo, o di salvaguardare la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico. Allo stesso tempo il Comitato Esecutivo ha riconosciuto l'importanza della presenza di procedure eque e rapide per la determinazione dello status di rifugiato o la concessione dell'asilo, al fine di proteggere i rifugiati e i richiedenti asilo dal rischio di detenzione ingiustificata o ingiustamente prolungata. Il Comitato ha anche sottolineato l'importanza che la normativa nazionale e/o le pratiche amministrative stabiliscano la necessaria distinzione tra la situazione dei rifugiati e dei richiedenti asilo e quella di altri stranieri.

➤ **Quali sono le alternative alla detenzione?**

La scelta di una soluzione alternativa alla detenzione dovrebbe essere basata su una valutazione individuale della situazione del richiedente asilo, così come delle condizioni locali. I governi potrebbero anche decidere di valutare le possibili alternative alla luce dei costi diretti ed indiretti che ognuna di esse comporta.

La lista che segue non è esaustiva ma suggerisce delle opzioni che possono fornire ai governi un certo grado di controllo sul luogo di soggiorno dei richiedenti asilo, allo stesso tempo assicurando ai richiedenti asilo una certa libertà di movimento.

I richiedenti asilo che hanno fatto il loro ingresso irregolarmente: cosa dice la Convenzione del 1951

“Gli Stati contraenti non applicheranno sanzioni penali per l’ingresso o soggiorno irregolare a quei rifugiati che, provenienti direttamente dal Paese in cui la loro vita o la loro libertà era minacciata... entrano o si trovano sul loro territorio senza autorizzazione, purché si presentino senza indugio alle autorità ed espongano ragioni ritenute valide per il loro ingresso o la loro presenza irregolari.

Gli Stati contraenti non applicheranno altre restrizioni ai movimenti di questi rifugiati se non quelle necessarie; queste restrizioni saranno applicate solo in attesa che lo status dei rifugiati nel Paese di accoglimento sia regolarizzato o che essi riescano a farsi ammettere in un altro Stato...”

Convenzione relativa allo status dei rifugiati, articolo 31

“Provenienti direttamente”

Ciò significa che il richiedente asilo è arrivato direttamente:

- dal proprio paese natale
- da un altro paese nel quale non potevano essere garantite la sua protezione, incolumità e sicurezza, o
- da un paese di transito dove si è fermato per un breve periodo di tempo senza aver richiesto o ottenuto asilo.

Il concetto di “proveniente direttamente” non può avere stretti limiti temporali ma è necessario prevedere misure che consentano di giudicare nel merito ogni singolo caso.

“Senza indugio”

Allo stesso modo, nessun limite temporale dovrebbe essere applicato meccanicamente al concetto di “senza indugio”. La ragione di ciò è che i richiedenti asilo si trovano spesso ad affrontare le conseguenze di traumi, problemi di comunicazione, mancanza di informazioni, timori o sospetti nei confronti delle autorità basati su esperienze passate, l’assenza dei fondamentali mezzi di sussistenza e altre difficoltà.

“Ragioni ritenute valide”

Questo concetto richiede un’attenta considerazione delle circostanze nelle quali il richiedente asilo è fuggito. ■

❑ **Requisiti di controllo**

Il richiedente asilo può essere tenuto a presentarsi periodicamente presso i funzionari dell'immigrazione o della polizia. Il rilascio potrebbe avere luogo sulla base di un impegno formale assunto dallo stesso richiedente asilo, o di un impegno espresso da un familiare, da una ONG o da un gruppo comunitario, a garanzia che il richiedente asilo adempia a tutti gli obblighi e si presenti alle audizioni e alle convocazioni ufficiali.

Al richiedente asilo potrebbe essere richiesto di risiedere presso un determinato indirizzo o una specifica località e di non cambiare residenza senza previa autorizzazione.

❑ **La nomina di un garante, o fideiussore**

Al richiedente asilo potrebbe essere richiesto di nominare un garante, responsabile di assicurare che egli si presenti alle audizioni e alle convocazioni ufficiali. Nel caso in cui il richiedente asilo non si presenti, il garante pagherebbe un'ammenda.

❑ **Rilascio su cauzione**

Per i richiedenti asilo che sono già in stato di detenzione, quest'alternativa consentirebbe il loro rilascio, soggetto alle disposizioni relative a obblighi e garanzie. I richiedenti asilo dovrebbero essere informati di questa possibilità e la cauzione non dovrebbe essere così elevata da risultare proibitiva.

❑ **I centri aperti**

I richiedenti asilo potrebbero essere rilasciati a condizione che risiedano in un centro di accoglienza collettivo, dove potrebbe essere loro consentito di uscire e rientrare ad orari prestabiliti.

“L'arresto, la detenzione o l'imprigionamento di un bambino devono essere effettuati in conformità con la legge, costituire un provvedimento di ultima risorsa ed avere la durata più breve possibile.”

Convenzione sui diritti del fanciullo, articolo 37 (b)

➤ **I bambini e la detenzione**

È un principio fondamentale che la detenzione dei bambini debba essere usata solo come provvedimento di ultima risorsa e per il più breve tempo possibile, come stipulato dall'articolo 37(b) della *Convenzione sui diritti del fanciullo* e le *Linee guida sui bambini rifugiati* dell'UNHCR, tenendo in considerazione l'interesse superiore del bambino.

❑ **Bambini separati dalle loro famiglie**

I bambini che sono stati separati dalle loro famiglie, denominati anche “minori non accompagnati”, dovrebbero essere affidati, se possibile, alle cure di altri membri della famiglia che hanno già ottenuto la residenza nel paese d'asilo. Se questo non è possi-

bile, essi devono ricevere un alloggio ed una supervisione adeguati, preferibilmente in case famiglia o in affidamento.

Un tutore legale o un consigliere dovrebbe essere incaricato di rappresentare l'interesse superiore del bambino.

Bambini accompagnati dai genitori

Tutte le alternative alla detenzione dovrebbero essere prese in considerazione. I bambini e gli adulti che si prendono cura di loro non dovrebbero essere sottoposti a detenzione a meno che questo non sia l'unico modo per assicurare l'unità della famiglia.

Se i bambini sono posti in stato di detenzione

In mancanza di alternative, il paese d'asilo, in conformità con la Convenzione sui diritti del fanciullo, non può detenere i bambini che come ultima risorsa e per il più breve tempo possibile.

I bambini non devono essere tenuti in condizioni simili alla carcerazione. Ogni sforzo deve essere fatto per rilasciarli e trovare loro un'altra sistemazione. **In attesa di ciò**, devono essere adottati provvedimenti specifici per rendere disponibili alloggi adeguati alle esigenze dei bambini e delle loro famiglie.

Istruzione e svago

Durante il periodo di detenzione, i bambini hanno il diritto ad un'istruzione che possa assicurare la continuità degli studi dopo il rilascio. Le attività educative devono essere realizzate al di fuori del luogo di detenzione.

Dovrebbero anche essere adottati provvedimenti atti ad assicurare ai bambini la possibilità di ricreazione e svago, che sono essenziali per il loro sviluppo fisico e mentale e contribuiscono ad alleviare lo stress e i traumi.

➤ **La detenzione di altre persone vulnerabili**

Altre categorie di persone vulnerabili

Le seguenti categorie di persone devono essere considerate vulnerabili:

- anziani separati dalle loro famiglie
- vittime di tortura e traumi
- persone affette da handicap psichici o fisici

Considerazioni speciali

Le autorità dovrebbero astenersi dal detenere le persone vulnerabili, in considerazione dei gravi danni che la detenzione può arrecare loro. La detenzione non può essere utilizzata se non previa certificazione di un medico competente, attestante il fatto che essa non nuocerà alla salute o al benessere delle persone in questione. Devono essere inoltre assicurati un'assistenza e un sostegno di tipo professionale, con l'accesso a servizi sanitari, ricovero ospedaliero e consulenza medica, quando necessario.

Cosa fa l'UNHCR per aiutare i bambini separati a ritrovare le loro famiglie?

Per l'UNHCR, un bambino separato è un minore “che è separato da ambedue i genitori e per il quale non è possibile trovare nessuno che, per legge o per consuetudine, abbia la responsabilità della sua assistenza.” Il numero dei bambini rifugiati separati varia considerevolmente in funzione delle cause e delle condizioni dell'esodo. Tuttavia, in generale, gli esperti stimano che i bambini rifugiati separati rappresentino tra il 2% e il 5% di ogni popolazione di rifugiati.

In genere, l'UNHCR lavora in stretta collaborazione con altre agenzie per garantire che i bambini separati siano identificati e registrati e che le loro famiglie siano rintracciate. Ad esempio, nell'area di crisi del Ruanda/Burundi, l'UNHCR opera di concerto con l'UNICEF, il CICR, Food for the Hungry e Save the Children (UK), così come con molte altre ONG, per cercare di rintracciare oltre frontiera i familiari di questi bambini. È stata costituita una banca dati regionale centralizzata per registrare, rintracciare e ricongiungere i familiari separati, mentre a livello locale e nazionale i programmi sono sostenuti da banche dati locali. Un anno dopo l'esodo ruandese, più di 21mila bambini separati sono stati ricongiunti alle loro famiglie nella regione dei Grandi Laghi.

In generale, l'UNHCR non incoraggia l'adozione fuori della regione d'origine dei bambini separati, poiché spesso è possibile rintracciare i loro familiari. ■

➤ **La detenzione delle donne**

□ **I rischi della detenzione**

La detenzione di donne e di ragazze adolescenti, in particolare di quelle separate dalle loro famiglie, presenta dei rischi particolari. Donne richiedenti asilo hanno riferito o denunciato aggressioni, anche di natura sessuale, subite durante la detenzione. Inoltre, politiche che consentono la detenzione delle donne aumentano le probabilità che anche i bambini siano detenuti.

❑ Considerazioni speciali

Le donne incinte e nel periodo dell'allattamento non dovrebbero essere sottoposte a detenzione.

Le donne detenute dovrebbero essere separate dai richiedenti asilo uomini, a meno che non si tratti di parenti stretti.

Nei luoghi di detenzione dovrebbe essere impiegato personale femminile, allo scopo di diminuire il rischio di violenze sessuali e di rispettare i valori culturali delle detenute.

Le detenute dovrebbero avere accesso a servizi legali e di altra natura senza alcuna discriminazione e dovrebbero avere accesso a servizi speciali, compresi quelli attinenti alla salute riproduttiva.

➤ La detenzione degli apolidi

Gli apolidi sono persone che nessuno Stato, sulla base delle proprie leggi, considera propri cittadini. Gli apolidi sono talvolta detenuti indefinitamente per la sola ragione che non vi è altro luogo dove mandarli: perché il paese dove un tempo vivevano rifiuta di accoglierli; perché il paese del quale un tempo avevano la nazionalità afferma che l'hanno perduta; o persino perché non sono in grado di dimostrare la propria nazionalità.

Il solo fatto che una persona sia apolide e non possieda documenti di viaggio non giustifica la sua detenzione per periodi prolungati. Le autorità dovrebbero cercare di identificare e confermare la nazionalità individuale, al fine di determinare quale è lo Stato dove la persona può fare rientro o essere riammessa. Se richiesto, l'UNHCR può fornire consigli in materia.

Il gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria

Il Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria esercita il suo mandato in situazioni in cui richiedenti asilo o altri sono presumibilmente sottoposti a **detenzione arbitraria**. Nel suo rapporto E/CN.4/2000/4, il Gruppo di lavoro ha adottato una raccomandazione speciale (la Delibera 5) "sulla situazione relativa ai migranti e ai richiedenti asilo" che si articola nei seguenti 10 principi che dovrebbero governare la custodia e la detenzione:

Principio 1:

Ogni richiedente asilo o immigrante trattenuto per un interrogatorio alla frontiera, o all'interno del territorio nazionale in caso di ingresso illegale, deve essere informato, quantomeno verbalmente e in una lingua che egli comprenda, della natura e dei motivi della decisione, che viene contemplata nei suoi confronti, di negargli l'ingresso alla frontiera o un permesso di soggiorno temporaneo sul territorio.



Principio 2:

Ogni richiedente asilo o immigrante deve avere la possibilità, mentre sottoposto a custodia, di comunicare con il mondo esterno, anche via telefono, fax o posta elettronica, e di contattare un avvocato, un rappresentante consolare e i propri parenti.

Principio 3:

Un richiedente asilo o un immigrante sottoposto a custodia deve essere portato in tempi rapidi di fronte ad un'autorità giudiziaria o di altro tipo.

Principio 4:

Ogni richiedente asilo o immigrante sottoposto a custodia, deve apporre la propria firma in un registro numerato e rilegato, o che comunque offra garanzie equivalenti, indicante l'identità della persona, i motivi della sua detenzione e l'autorità competente che l'ha decisa, così come l'ora e la data di ammissione e di rilascio dalla custodia.

Principio 5:

Ogni richiedente asilo o immigrante, al momento del suo ingresso in un centro di detenzione, deve essere informato dei regolamenti interni e, dove opportuno, delle regole disciplinari applicabili e della possibilità che egli sia detenuto incommunicado, nonché delle garanzie che accompagnano tale misura.

Principio 6:

La decisione della detenzione deve essere presa da un'autorità competente che abbia un livello sufficiente di responsabilità e deve essere fondata sui criteri di legalità stabiliti dalla legge.

Principio 7:

Un periodo massimo di detenzione deve essere stabilito dalla legge e la custodia non può essere in alcun caso illimitata o di durata eccessiva.

Principio 8:

La misura di custodia deve essere notificata per iscritto, in una lingua che il richiedente comprenda. La notifica deve indicare i motivi della misura; essa deve inoltre elencare le condizioni in base alle quali il richiedente asilo o immigrante può essere in grado di ricorrere in appello presso un'autorità giudiziaria, che dovrà decidere celermente sulla legittimità della misura di custodia e, se del caso, ordinare il rilascio della persona interessata.

Principio 9:

La custodia deve avvenire in una struttura pubblica intesa specificamente per tale scopo. Quando, per ragioni d'ordine pratico, ciò non avviene, il richiedente asilo o immigrante deve essere alloggiato in strutture separate da quelle adibite alla custodia di persone detenute per reati penali.

Principio 10:

L'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) e dove opportuno, organizzazioni non governative competenti, devono essere autorizzate ad accedere ai luoghi di detenzione. ■

Razzismo e xenofobia

Il razzismo, le discriminazioni, la xenofobia e l'intolleranza ostacolano gli sforzi a livello internazionale finalizzati alla protezione dei rifugiati. Il razzismo può far sì che le persone diventino rifugiati, complicare l'attività di protezione e ostacolare la ricerca di soluzioni ai loro problemi.

I rifugiati ed i richiedenti asilo, in particolar modo nel caso di afflussi in massa, possono avere un impatto considerevole sul paese d'asilo e sulla popolazione locale. Alcune delle comunità che ospitano rifugiati vedono in essi una minaccia al proprio stile di vita e alla propria cultura, o persino alla stabilità politica e alla sicurezza nazionale. Altri vedono negli stranieri dei rivali nell'accesso a risorse locali limitate. Il contributo positivo che i rifugiati possono dare al paese d'asilo, così come il loro bisogno di un sostegno umanitario e di una protezione che manca loro nei paesi d'origine, vengono spesso dimenticati nel dibattito sugli immigranti "indesiderati."

Proteggere i rifugiati dal razzismo e dalla xenofobia richiede iniziative di tipo giuridico, politico e sociale. I timori di popolazioni che si sentono minacciate sono terreno fertile per la crescita del razzismo, della discriminazione, della xenofobia e dell'intolleranza. Tali timori sono facilmente alimentati da mezzi di informazione irresponsabili o utilizzati per fini politici, piuttosto che umanitari. ■

Razzismo e xenofobia: il ruolo dei parlamentari

I parlamentari orientano l'opinione pubblica e possono sia esacerbare i timori e le tensioni, che affrontarli in maniera responsabile.

I parlamentari dovrebbero incoraggiare le popolazioni locali a vedere i rifugiati come persone bisognose e meritevoli di protezione internazionale, sostegno e rispetto.

Il rispetto non può essere imposto per legge. Tuttavia, i parlamentari possono prendere iniziative per promuovere il rispetto e la tolleranza nei confronti dei rifugiati e garantire che il dibattito nazionale sugli stranieri, rifugiati o no, sia improntato ad argomenti razionali, basato su informazioni corrette e non semplicemente sulle emozioni. ■

Rifugiati e discriminazione

Il razzismo e le discriminazioni possono perseguire i rifugiati in ogni fase delle loro vicissitudini. Le tensioni etniche e razziali possono essere la causa dei flussi di rifugiati. La discriminazione contro un gruppo etnico può essere il risultato, o parte integrante, di una strategia politica tesa a sfruttare le differenze tra i gruppi etnici per rafforzare il sostegno a favore di un gruppo e ai danni di un altro. Nonostante diversi gruppi etnici convivano nella maggior parte degli Stati, l'identità etnica di un singolo gruppo viene troppo spesso elevata a caratteristica dell'identità nazionale. Quando ciò avviene, i gruppi minoritari possono essere visti come ostacoli al processo di costruzione della nazione. La mancata volontà di uno Stato di svolgere efficacemente il suo ruolo di mediazione, o il suo prendere parte al conflitto etnico, può condurre alla "pulizia etnica" e altre forme di segregazione forzata delle popolazioni. Infatti, l'espulsione deliberata di un gruppo etnico può essere l'obiettivo ultimo di un conflitto.

Nel corso delle loro vicende, i rifugiati possono essere visti come un indesiderabile elemento di scompiglio nella vita delle popolazioni locali tra le quali hanno cercato rifugio. La comunità che ospita i rifugiati può vedere in loro dei rivali nell'accesso a risorse limitate, o persino una minaccia alla cultura locale. A ciò può seguire un atteggiamento di discriminazione, espresso con atti di aperta violenza contro i rifugiati o in maniera più velata, ad esempio con lo sfruttamento del lavoro a basso costo dei rifugiati.

Anche quando sia stata individuata una soluzione ai problemi dei rifugiati, che si tratti dell'integrazione locale nel paese ospitante, del reinsediamento in un paese terzo o del rimpatrio volontario nel paese d'origine, la discriminazione contro i rifugiati o i rifugiati rimpatriati può vanificare ogni speranza di ritorno ad una vita normale. Sempre più spesso, il rimpatrio avviene in circostanze tutt'altro che ideali, a volte in condizioni di perdurante conflitto e d'instabilità generale. Uno Stato e una società civile deboli possono rendere difficile, se non impossibile, il processo di costruzione della pace e la riconciliazione. Il rientro in massa dei rifugiati nel paese di origine può mettere a dura prova le risorse e le infrastrutture locali, ostacolando ogni progresso nella ricostruzione economica del paese. Il rientro in massa può anche influire sulle politiche e sulla legittimità dello Stato, specialmente nel contesto elettorale o quando il rimpatrio rischia di alterare gli equilibri militari e politici a favore di un gruppo etnico o dell'altro. Queste conseguenze possono a loro volta causare discriminazioni contro i rifugiati che ritornano alle loro case e che rischiano di essere visti come la "causa" di sviluppi economici, militari o politici indesiderati. →

È possibile, a tutti i livelli della società, adottare misure che contribuiscano a prevenire il razzismo e la discriminazione contro i rifugiati:

- ❑ Gli Stati dovrebbero assicurarsi che tutti i settori della società agiscano di concerto per affrontare le divisioni razziali e i conflitti esistenti nella società stessa e in particolare il razzismo nei confronti di coloro che sono considerati “stranieri” o “estranei”.
- ❑ Le principali istituzioni ad ogni livello della comunità, la famiglia, la scuola, i luoghi di lavoro e i luoghi di culto, le élite, dovrebbero incoraggiare la tolleranza.
- ❑ I governi nazionali e locali dovrebbero dedicare maggiori risorse e sforzi all’obiettivo dell’eliminazione delle cause profonde del razzismo e della xenofobia.
- ❑ Gli Stati dovrebbero promuovere iniziative interculturali, con la partecipazione delle ONG e delle organizzazioni religiose.
- ❑ Gli Stati, le ONG, le agenzie dell’ONU e i mezzi d’informazione dovrebbero svolgere un’opera di sensibilizzazione sui temi del razzismo e della discriminazione e contribuire a promuovere un mutamento sociale in positivo.
- ❑ I responsabili di atti di violenza razzista e xenofoba devono essere condannati in maniera effettiva e aperta dai tribunali, dalle commissioni di difesa dei diritti umani e dagli uffici degli ombudsmen.
- ❑ I parlamentari devono essere consapevoli della loro influenza sull’opinione pubblica e usare la loro posizione per promuovere la tolleranza e il rispetto dei diritti umani.

Le due seguenti Conclusioni del Comitato Esecutivo dell’UNHCR dovrebbero essere tenute in particolare considerazione:

- ❑ *“Il Comitato Esecutivo... riafferma l’importanza... dei programmi educativi e di altro tipo finalizzati a combattere il razzismo, la discriminazione e la xenofobia”.*
Conclusione N. 85 (g), 1998
- ❑ *“Il Comitato Esecutivo... fa appello agli Stati affinché combattano l’intolleranza, il razzismo e la xenofobia e incoraggino l’empatia attraverso prese di posizione pubbliche, normative e politiche sociali appropriate, soprattutto con riferimento alla situazione peculiare dei rifugiati e dei richiedenti asilo”.*
Conclusione N. 77 (h), 1995 ■

Salvaguardare la dignità dei rifugiati: come?

Porre dei limiti alla detenzione

- La detenzione dovrebbe essere limitata da una presunzione contraria al suo uso. La detenzione dovrebbe essere impiegata solo quando necessaria, in conformità agli standard internazionali descritti in precedenza.
- La legislazione dovrebbe includere garanzie procedurali.
- Dovrebbero essere adottati i provvedimenti necessari ad assicurare che il richiedente asilo in detenzione goda delle garanzie procedurali minime definite di seguito. La detenzione non dovrebbe diventare per il richiedente asilo un ostacolo al perseguimento della sua domanda.
- Informazione.
- L'ordine di detenzione, così come le sue motivazioni e i diritti del detenuto con riferimento all'ordine stesso, devono essergli comunicati prontamente e in maniera completa, in una lingua e in termini che egli possa comprendere.

Informare del diritto all'assistenza legale

- Nei limiti del possibile, il richiedente asilo dovrebbe usufruire di assistenza legale gratuita.

Riesame

- L'ordine di detenzione dovrebbe essere oggetto di un riesame automatico di fronte ad un organo amministrativo o giudiziario indipendente.
- La perdurante necessità della detenzione dovrebbe essere oggetto di un riesame periodico, al quale il richiedente asilo o il suo rappresentante legale abbiano il diritto di partecipare.
- Durante il riesame periodico, dovrebbe essere consentito al detenuto o al suo rappresentante legale, di ricorrere contro il perdurare della detenzione e di impugnare qualunque sentenza. Tale diritto dovrebbe essere esteso a tutti gli aspetti del caso e non solo alla possibilità di eseguire l'ordine di detenzione.

Contatti con i difensori

- Il richiedente asilo deve avere la possibilità di contattare e essere contattato dall'ufficio locale dell'UNHCR, dagli organismi nazionali e altre agenzie per i rifugiati e da un difensore.
- Il richiedente asilo deve avere il diritto di comunicare con questi rappresentanti in privato e dovrebbe avere a disposizione i mezzi per contattarli. →

Stabilire standard per le condizioni di detenzione

- ❑ Le condizioni di detenzione devono essere umane e rispettose della dignità intrinseca della persona.
- ❑ Le condizioni di detenzione dovrebbero essere stabilite per legge. I parlamentari possono fare riferimento alle relative norme e ai principi del diritto internazionale, tra i quali il *Body of Principles for the Protection of All Persons under any form of Detention and Imprisonment* (ONU 1988), le *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (ONU, 1955) e le *Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty* (ONU, 1990).

Rispettare i seguenti punti

- ❑ **Selezione:** tutti i richiedenti asilo dovrebbero essere esaminati prima della detenzione per individuare le vittime di torture e traumi.
- ❑ **Separazione:** gli uomini dovrebbero essere separati dalle donne e i bambini dagli adulti, a meno che non si tratti di parenti.
- ❑ **Strutture separate:** i richiedenti asilo dovrebbero essere detenuti in strutture diverse dalle prigioni. Se questo non è possibile, i richiedenti asilo non dovrebbero comunque essere messi a contatto con criminali.
- ❑ **Contatti esterni:** i richiedenti asilo dovrebbero essere autorizzati ad avere visite e contatti regolari con amici, consiglieri religiosi, sociali e legali, ed avere a disposizione le strutture necessarie per tali visite. Le visite dovrebbero avvenire in forma privata, a meno che motivi gravi non giustifichino il contrario.
- ❑ **Cure mediche:** in caso di necessità, dovrebbero essere fornite cure mediche e assistenza psicologica.
- ❑ **Svago:** dovrebbe essere possibile l'esercizio fisico sia all'interno della struttura che all'aperto.
- ❑ **Istruzione:** istruzione e formazione professionale dovrebbero essere disponibili.
- ❑ **Religione:** deve essere consentito l'esercizio della fede religiosa e assicurato il regime alimentare eventualmente dettato da essa.
- ❑ **Necessità fondamentali:** devono essere forniti letti, docce, prodotti per l'igiene, ecc.
- ❑ **Reclami:** dovrebbe esistere una procedura per i reclami, in base alla quale le denunce possano essere presentate sia direttamente che in via confidenziale. Le informazioni su come presentare un reclamo, compresi i tempi e le procedure di appello, dovrebbero essere affisse in pubblico e rese disponibili nella lingua dei detenuti.



Garantire il rispetto dei diritti legali dei rifugiati

- ❑ I rifugiati sono titolari dei diritti enunciati nella *Convenzione sui rifugiati*. Uno dei più importanti è quello che impone agli Stati di applicare le clausole della *Convenzione sui rifugiati* senza discriminazione alcuna.
- ❑ I rifugiati ed i richiedenti asilo godono anche dei benefici previsti a livello internazionale in tema di diritti umani e se del caso, dal diritto umanitario internazionale e dagli strumenti regionali.
- ❑ La normativa nazionale dovrebbe garantire che questi diritti possano essere esercitati nel paese d'asilo, anche nel contesto delle procedure per la determinazione dello status di rifugiato.
- ❑ Come strumento ulteriore per garantire il rispetto dei diritti dei rifugiati, i parlamentari possono adottare la definizione allargata di rifugiato contenuta nella Convenzione dell'OUA e nella Dichiarazione di Cartagena.
- ❑ Come standard minimo, tutte le persone bisognose di protezione internazionale ma che non rientrano nella Convenzione sui rifugiati devono avere uno status giuridico chiaro al quale corrisponda una sfera di diritti più ampia possibile.

Proteggere i rifugiati dagli atteggiamenti razzisti e xenofobi

- ❑ I rifugiati ed i richiedenti asilo dovrebbero godere di protezione giuridica contro gli atti razzisti e xenofobi, e gli autori di tali crimini dovrebbero essere condannati apertamente e puniti efficacemente.
- ❑ Anche se le questioni attinenti alla giustizia penale sono di competenza del potere giudiziario, i parlamentari possono costruire un quadro normativo teso ad assicurare che gli attacchi motivati dal razzismo non siano tollerati e che non si sviluppi una cultura dell'impunità.

Assicurarsi che i rifugiati siano consapevoli dei propri diritti

- ❑ I rifugiati sono spesso ignari dei loro diritti legali, un problema questo, che può essere esacerbato dalle barriere linguistiche.
- ❑ L'accesso alle garanzie giuridiche dovrebbe essere semplificato e le autorità dovrebbero esaminare l'opportunità di adottare misure alternative per garantire che i diritti siano rispettati, ad esempio, promuovendo campagne in difesa dei diritti umani.

Istituire meccanismi per studiare le problematiche attinenti ai rifugiati

- ❑ Possono essere costituite delle commissioni parlamentari incaricate di esaminare la situazione dei diritti umani di rifugiati e richiedenti asilo.



- ❑ Altre istituzioni nazionali, quali commissioni dei diritti umani e uffici delle *ombudspersons*, possono essere potenziati affinché contribuiscano a garantire il rispetto dei diritti dei rifugiati.

Promuovere il rispetto per il contributo dato dai rifugiati al paese d'asilo

- ❑ Oltre a fornire una struttura giuridica nell'ambito della quale i diritti dei rifugiati siano rispettati, i parlamentari possono assicurare finanziamenti per le campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e di educazione nelle scuole sul tema dei rifugiati.

Garantire una formazione professionale adeguata a coloro che si occupano di rifugiati

- ❑ È anche importante stanziare risorse sufficienti per la formazione dei pubblici ufficiali, come polizie di frontiera, funzionari dell'immigrazione, polizia e giudici, così che possano svolgere le loro funzioni in modo non discriminatorio.

Difendere la causa dei rifugiati

- ❑ I parlamentari, è questo il punto più importante, possono usare la loro influenza per difendere la causa dei rifugiati.
- ❑ In qualità di legislatori e rappresentanti del popolo presso il governo, i parlamentari hanno particolare interesse a garantire che i diritti umani e le norme giuridiche siano rispettati e che i rifugiati beneficino della protezione internazionale e di soluzioni ai loro problemi.
- ❑ I parlamentari dovrebbero accertarsi che siano in vigore le leggi e le procedure necessarie a far sì che il loro paese possa rispondere adeguatamente all'arrivo di richiedenti asilo, fornire protezione a coloro che la necessitano e facilitare il rimpatrio volontario, l'integrazione locale o il reinsediamento in paese di secondo asilo.
- ❑ I parlamentari dei paesi d'origine dei rifugiati (se un parlamento è ancora in funzione) possono contribuire a creare le condizioni giuridiche e politiche per il loro ritorno in patria in condizioni di sicurezza e dignità.

Prendere iniziative su questioni che riguardano i rifugiati e i richiedenti asilo

- ❑ I parlamentari hanno eccezionali opportunità di esercitare un ruolo guida sulle questioni attinenti ai rifugiati e ai richiedenti asilo, promuovendo nell'opinione pubblica la percezione dei rifugiati come persone che sono state minacciate e non persone che costituiscono esse stesse una minaccia.



- ❑ I parlamentari possono promuovere una maggiore conoscenza del diritto del rifugiato da parte dell'opinione pubblica ed aiutare il governo ed i propri elettori a prendere coscienza del fatto che, prevedere un regime di protezione dei rifugiati e delle altre persone bisognose che sia generoso, solido e coerente, è nell'interesse del paese. I parlamentari possono contribuire a chiarire il dibattito sull'asilo operando una distinzione tra le preoccupazioni legate all'immigrazione e quelle attinenti alla protezione dei rifugiati, nonché denunciando il razzismo e la xenofobia.

Promuovere iniziative regionali ed internazionali

- ❑ Infine, i parlamentari possono prendere contatto con i loro colleghi in altri paesi per promuovere insieme iniziative regionali ed internazionali finalizzate al rispetto dei rifugiati e alla protezione dei loro diritti. ■

Capitolo 6

L'adesione agli strumenti internazionali e l'adozione delle norme di attuazione

I parlamentari dei paesi che non hanno ancora aderito alla Convenzione sui rifugiati e al Protocollo possono sostenere tale adesione come primo passo importante verso la partecipazione del paese al regime internazionale di protezione dei rifugiati. L'IPU e il Comitato Esecutivo dell'UNHCR hanno ripetutamente invitato gli Stati non ancora aderenti ad unirsi ai 145 Stati che, al novembre 2003, avevano aderito alla Convenzione e/o al Protocollo (per l'elenco, v. pagg. 13-14).

Data la necessità di una risposta prevedibile ai flussi di rifugiati, l'adesione alla Convenzione sui rifugiati e al Protocollo assume rilevanza in quanto:

- costituisce un impegno ad applicare standard umanitari minimi di trattamento nei confronti dei rifugiati;
- contribuisce al miglioramento dei rapporti tra il paese d'origine di un rifugiato e il paese d'asilo, depoliticizzando la concessione dell'asilo;
- evidenzia la disponibilità del paese aderente a collaborare con la comunità internazionale e l'UNHCR nella ricerca di soluzioni ai problemi dei rifugiati;
- riconosce e rafforza l'universalità del diritto internazionale del rifugiato.

“L’Unione Interparlamentare esorta quei paesi che non lo hanno ancora fatto ad aderire alla Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e al suo Protocollo del 1967, così come agli altri strumenti universali del diritto umanitario internazionale e dei diritti umani e fa appello a tutti gli Stati perché adempiano agli obblighi che ne conseguono”.

103esima Conferenza dell'Unione Interparlamentare, maggio 2000

“L’Assemblea Generale (riconosce) che la concessione dell’asilo da parte di uno Stato a persone titolari del diritto di appellarsi all’articolo 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo è un atto pacifico ed umanitario e in quanto tale non può essere ritenuto ostile da parte di alcun altro Stato”.

Preambolo alla Dichiarazione delle Nazioni Unite sull’asilo territoriale, paragrafo 4

L’adesione, un messaggio

➤ L’adesione segnala un impegno ad applicare standard umanitari minimi

Tali standard sono stati elaborati nella *Convenzione* e sono stati ora fatti propri dalla maggioranza degli Stati.

➤ L’adesione può contribuire a migliorare i rapporti tra paesi

I rifugiati arriveranno alla frontiera di uno Stato indipendentemente dal fatto che esso abbia aderito o no ai trattati sui rifugiati. La presenza di rifugiati in paesi vicini può produrre tensioni tra gli Stati. Queste tensioni saranno attenuate se il paese d’asilo agisce in conformità con gli obblighi che gli sono imposti dal diritto internazionale del rifugiato, soprattutto perché i trattati al riguardo riaffermano la natura pacifica ed umanitaria dell’asilo.

➤ L’adesione è un segnale di cooperazione internazionale

L’adesione dimostra la disponibilità di uno Stato a collaborare con la comunità internazionale nella ricerca di soluzioni ai problemi dei rifugiati. L’adesione non impone agli Stati un obbligo giuridico di ammettere i rifugiati in modo permanente. Essa serve invece a rafforzare la tradizione dell’asilo collocandola nel quadro consolidato del diritto internazionale.

➤ L’adesione aiuta l’UNHCR a mobilitare il sostegno internazionale

L’afflusso in massa di rifugiati in un paese in via di sviluppo impone spesso forti pressioni economiche, specialmente quando risorse già scarse rischiano di dover essere sottratte alla popolazione locale per sostenere i rifugiati. Per alleviare questi problemi, diventa necessario ampliare la base di sostegno degli Stati ai trattati sui rifugiati. Così facendo, le responsabilità che i governi si assumono a favore dei rifugiati sono distribuite più equamente.

Alcune domande frequenti relative all'adesione

➤ L'adesione incoraggia l'arrivo di rifugiati?

L'adesione alla *Convenzione sui rifugiati* aumenta le probabilità che i rifugiati chiedevano asilo in un determinato paese?

Questo timore non trova fondamento nell'esperienza concreta. I rifugiati tendono a rimanere nelle vicinanze del proprio paese. Di conseguenza, molti paesi in "prima linea", alcuni dei quali non hanno aderito agli strumenti sui rifugiati, si trovano ad ospitare le popolazioni di rifugiati più numerose al mondo. Per contro, i paesi dell'Europa occidentale, che hanno tutti aderito alla Convenzione sui rifugiati e al Protocollo, non ospitano numeri paragonabili di richiedenti asilo. L'"attrattiva" di un potenziale paese d'asilo è una nozione molto soggettiva ed ha ben poco a che fare con gli obblighi giuridici assunti dal suddetto paese. Sono le considerazioni geopolitiche e i legami familiari che per lo più determinano il luogo dove i rifugiati cercheranno sicurezza.

➤ Può un paese evitare di accogliere dei rifugiati astenendosi dall'aderire alla Convenzione sui rifugiati?

Non deve essere impedito l'ingresso in un paese ad un rifugiato che cerca protezione, né può un rifugiato essere respinto verso il suo paese d'origine o qualsiasi altro paese dove sarebbe perseguitato. Il principio del *non-refoulement* è considerato una regola del diritto internazionale consuetudinario. Esso è dunque vincolante per tutti gli Stati, senza alcuna eccezione, e indipendentemente dal fatto che abbiano aderito o no alla Convenzione sui rifugiati o al Protocollo.

➤ L'adesione impone degli oneri finanziari?

L'adesione comporta dei costi?

Di per sé, l'adesione non comporta per il paese alcun costo od onere finanziario. Come illustrato nel Capitolo 2, l'UNHCR è finanziato quasi interamente attraverso contributi volontari. Accogliere i rifugiati, specialmente in situazioni di afflusso di massa, comporterà oneri di tipo diverso a carico del paese d'asilo. Tuttavia, gli Stati si trovano spesso ad ospitare rifugiati indipendentemente dal fatto che abbiano aderito o no ai trattati sui rifugiati. L'adesione rende molto più agevole per l'UNHCR l'opera di mobilitazione del sostegno e dei finanziamenti internazionali.

Uno Stato aderente è obbligato a dare terra o lavoro ai rifugiati?

Né la Convenzione sui rifugiati e il suo Protocollo, né la Convenzione dell'OUA impongono agli Stati aderenti di riservare ai rifugiati un trattamento preferenziale in tema di acquisizione di proprietà o accesso all'impiego, anche se in determinate situazioni

ai rifugiati dovrebbe essere accordato un trattamento preferenziale per quanto concerne l'accesso ad attività che producono reddito. Tuttavia, gli Stati aderenti devono applicare nei confronti dei rifugiati gli stessi standard che applicano nei confronti di altre categorie di stranieri nelle trattative relative alla vendita di terreni.

➤ **L'adesione comporta che i rifugiati si stabiliscono nel paese in modo permanente?**

❑ **Uno Stato aderente è obbligato a concedere asilo permanente ai rifugiati?**

Vi saranno situazioni in cui i rifugiati si stabiliranno permanentemente e saranno integrati nel loro paese d'asilo. Tuttavia, la protezione accordata in base alla Convenzione sui rifugiati non è automaticamente permanente. La Convenzione sui rifugiati stabilisce chiaramente che lo status di rifugiato è una condizione transitoria che cesserà di esistere una volta che il rifugiato avrà riottenuto o ottenuto una protezione nazionale efficace. La protezione internazionale non è più giustificata se cambiamenti fondamentali nel paese d'origine hanno rimosso le cause del timore di persecuzione. Il rimpatrio volontario è generalmente la soluzione preferita quando le condizioni nel paese d'origine lo permettono.

E se la popolazione locale ha dei motivi di preoccupazione in merito all'adesione?

Alcuni timori a livello locale sono legati ad un'errata interpretazione o percezione della Convenzione sui rifugiati e del Protocollo. Gli obblighi imposti agli Stati sono meno rigidi di quanto gli Stati stessi a volte percepiscono.

La Convenzione sui rifugiati e il Protocollo non fanno che fornire un quadro giuridico e le fondamenta sulla quali ogni paese può costruire la sua politica in tema di rifugiati. In assenza di questo quadro e fondamenta, la risposta alla presenza di rifugiati rischia di essere basata sulla pura discrezionalità.

Quando i rifugiati non possiedono uno status giuridico, il loro accesso alla protezione e all'assistenza può risultare compromesso. Questo può essere causa di problemi con le comunità locali.

È molto più opportuno che uno Stato disponga di una politica sui rifugiati efficace *prima* di trovarsi ad affrontare un'emergenza di rifugiati. Le politiche elaborate frettolosamente, in piena emergenza, sono spesso a detrimento degli interessi dello Stato. ■

La legislazione: il passo successivo

L'adesione alla *Convenzione sui rifugiati* e al *Protocollo* costituisce solo il primo passo verso l'istituzione di una solida base giuridica per la protezione dei rifugiati. La normativa nazionale deve essere adottata o emendata per far sì che le clausole della Convenzione sui rifugiati e del Protocollo siano applicate in maniera efficace. L'UNHCR collabora strettamente con gli Stati per assicurare che la tradizione e le risorse giuridiche peculiari ad ogni Stato possano conciliarsi con i suoi obblighi internazionali. In un momento storico che vede molti governi proporre normative o applicare provvedimenti amministrativi tesi ad imporre controlli più rigidi sull'immigrazione, un'attenzione particolare è necessaria al fine di garantire che i principi della protezione dei rifugiati siano pienamente accolti nelle strutture giuridiche dei paesi.

“L’Unione Interparlamentare esorta gli Stati interessati ad onorare in maniera rigorosa e a fare rispettare gli obblighi assunti in base al diritto umanitario internazionale e ai trattati internazionali sui diritti umani e sui rifugiati”

102^{esima} Conferenza dell'Unione Interparlamentare, ottobre 1999

Pur riconoscendo la necessità degli Stati di rispondere ai problemi legati all'uso errato o all'abuso delle procedure di determinazione dello status di rifugiato, il Comitato Esecutivo dell'UNHCR ha esortato gli Stati a garantire che la normativa nazionale e le procedure amministrative, comprese le misure di controllo dell'immigrazione, siano compatibili con i principi e gli standard del diritto internazionale del rifugiato e dei diritti umani.

In breve:

Tutto ciò che bisogna sapere e fare per aderire agli strumenti normativi internazionali in tema di rifugiati e per adottare le norme di attuazione

Aderire agli strumenti internazionali in tema di rifugiati

- ❑ Come primo passo, occorre accertare se il proprio Stato aderisce ai principali trattati internazionali in materia, ovvero alla Convenzione sui rifugiati e al Protocollo (v. pagg. 13-14 o verificare presso fonti locali o il più vicino ufficio dell'UNHCR; v. Allegato 3).



- Se il proprio Stato non ha ancora aderito a questi strumenti, si può prendere l'iniziativa in questo senso, sia attraverso un'interrogazione scritta o orale al governo, sia presentando una proposta di legge.
- È consigliabile che, oltre che con gli strumenti politici e parlamentari a disposizione, si acquisisca dimestichezza anche con il procedimento giuridico dell'adesione, illustrato qui di seguito. Strumenti e dichiarazioni tipo sono presentati nell'Allegato 1.

Se lo Stato non ha ancora aderito alla Convenzione sui rifugiati e al Protocollo o non li ha ancora ratificati

- Se una richiesta di ratifica o adesione è stata presentata in parlamento in tempi ragionevoli, assicurarsi, dopo aver ottenuto tutte le informazioni necessarie, di votare a favore.
- Se il governo non investe della questione il parlamento entro un periodo ragionevole di tempo, ricorrere alle procedure parlamentari per chiedere che il governo ne spieghi le ragioni e sollecitare il governo stesso ad avviare senza indugi il procedimento di ratifica o adesione.
- Se il governo ha firmato la Convenzione sui rifugiati e il Protocollo, ma ne ha rinviato la ratifica:
 - Utilizzare le procedure parlamentari per chiedere ragione al governo di tale ritardo e per incoraggiarlo ad accelerare il procedimento.
 - Utilizzare il proprio diritto all'iniziativa legislativa per presentare un progetto di legge in materia.

Se il governo si oppone alla ratifica o all'adesione

- Cercare di comprendere le motivazioni in maniera dettagliata
- Se necessario, contribuire a dissipare i dubbi e le incomprensioni ed utilizzare la propria rete di conoscenze politiche per accelerare il processo.
- Sensibilizzare i propri elettori sulla questione, per rafforzare la causa della ratifica e dell'adesione.

L'adesione alla Convenzione sui rifugiati

- Gli Stati possono aderire alla Convenzione sui rifugiati del 1951 in qualsiasi momento depositando uno strumento di adesione presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite.
- Lo strumento di adesione deve essere firmato dal Ministro degli Esteri o dal Capo di Stato o di Governo. Viene poi generalmente trasmesso attraverso il rappresentante del paese aderente accreditato presso il quartier generale delle Nazioni Unite a New York.
- Uno strumento tipo di adesione alla Convenzione sui rifugiati del 1951 è presentato nell'Allegato 1.



Dichiarazioni alternative contemplate dalla Convenzione

- Al momento dell'adesione alla Convenzione sui rifugiati, è richiesto agli Stati di optare per la variante (a) o (b) dell'articolo 1B(1).
- L'articolo 1B(1) stabilisce che: *Ai fini della presente Convenzione, le parole "avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951" di cui all'art. 1A potranno essere interpretate nel senso di: (a) "avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa" oppure (b) "avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa o altrove", ed ogni Stato contraente, al momento della firma, della ratifica o dell'adesione, preciserà con una dichiarazione la portata che intende riconoscere a questa espressione dal punto di vista delle obbligazioni da esso assunte in virtù della presente Convenzione.*
- Quasi tutti i paesi che hanno aderito alla Convenzione sui rifugiati hanno fatto propria la variante più estesa (b) che, si suppone, verrà scelta anche dai futuri Stati contraenti.
- La maggioranza degli Stati che avevano originariamente optato per la limitazione geografica, l'alternativa (a), l'ha in seguito ritirata. Al settembre 2001 solo cinque Stati mantenevano ancora la limitazione geografica.

Adesione al Protocollo sui rifugiati e adesione simultanea

- Per aderire al Protocollo sui rifugiati gli Stati devono seguire la stessa procedura indicata sopra per la Convenzione.
- L'adesione al Protocollo sui rifugiati implica l'impegno ad applicarne il disposto senza alcuna limitazione geografica.
- Uno strumento tipo di adesione al Protocollo è disponibile nell'Allegato 1.

L'applicazione del limite geografico

- La maggioranza degli Stati aderisce simultaneamente sia alla Convenzione sui rifugiati che al Protocollo.
- Al momento dell'adesione simultanea, viene ancora richiesta una dichiarazione formale relativa all'applicazione del limite geografico dell'articolo 1B(1) della Convenzione sui rifugiati, di cui sopra.

Successione

- Nel caso di Stati creati dalla suddivisione o disintegrazione di altri Stati, i trattati ai quali lo Stato predecessore aveva aderito non vincolano automaticamente i nuovi Stati.
- Questi nuovi Stati hanno la scelta tra (a) succedere agli obblighi dello Stato predecessore, (b) aderire come nuovi Stati (*de novo*), o (c) indicare la loro intenzione di non essere vincolati dai trattati sottoscritti dallo Stato predecessore.
- Gli strumenti tipo di successione per l'adesione alla Convenzione sui rifugiati e al Protocollo relativi alla prima opzione, sono disponibili nell'Allegato 1. →

Riserve, obiezioni o dichiarazioni interpretative

- ❑ Assicurarsi che la Convenzione sui rifugiati e il Protocollo non siano accompagnati da eventuali riserve tese a limitarne la portata o da eventuali obiezioni o dichiarazioni interpretative.
- ❑ Se il governo ha sottoposto al parlamento una richiesta di ratifica accompagnata da riserve che limitano la portata del trattato, obiezioni o dichiarazioni interpretative, il parlamentare può:
 - Se è accertato che tali limiti sono privi di fondamento, far valere l'interesse generale sugli interessi di parte o contingenti.
 - Se necessario, mobilitare l'opinione pubblica per incoraggiare il governo a rivedere la decisione.
- ❑ Se le riserve che limitano la portata del trattato, le obiezioni o le dichiarazioni interpretative del governo non hanno più ragione d'essere, il parlamentare può:
 - Utilizzare le procedure parlamentari per interrogare il governo sulle sue intenzioni;
 - Prendere l'iniziativa affinché le restrizioni siano rimosse.
- ❑ Il parlamentare può anche ricorrere al suo diritto di iniziativa per proporre che tali restrizioni siano rimosse.

Riserve specifiche e limitazioni consentite ai sensi della Convenzione

Per tenere conto di condizioni particolari che possono prevalere al momento dell'adesione o della successione, la Convenzione sui rifugiati e il Protocollo consentono agli Stati contraenti di definire dei limiti, o formulare delle riserve, con riferimento a specifiche clausole. Tuttavia, in conformità con l'articolo 42, la possibilità di riserva è esclusa per una serie di clausole fondamentali della Convenzione, in particolare:

- articolo 1: definizione del termine "rifugiato"
- articolo 3: non discriminazione
- articolo 4: libertà di culto religioso
- articolo 16(1): libero accesso ai tribunali
- articolo 33: *non-refoulement*
- articoli 36-46 inclusi: clausole finali
- ❑ Al momento dell'adesione al Protocollo sui rifugiati, è possibile presentare riserve riguardo a qualsiasi articolo della Convenzione sui rifugiati, con le stesse eccezioni elencate sopra.
- ❑ Riserve possono inoltre essere presentate riguardo all'articolo IV del Protocollo sui rifugiati, che corrisponde all'articolo 38 della Convenzione sui rifugiati (regolamento delle controversie).
- ❑ Non sono permesse riserve con riferimento all'articolo II del Protocollo che riguarda la cooperazione con l'UNHCR.
- ❑ Con il tempo, e in risposta a mutate circostanze, alcuni Stati hanno deciso di ritirare le riserve presentate al momento dell'adesione.



Adottare la norme di attuazione

- Dopo la ratifica e l'entrata in vigore della Convenzione sui rifugiati e del Protocollo, occorre assicurarsi che il parlamento adotti una normativa nazionale conforme alle clausole dei trattati internazionali.
- Se necessario, le procedure parlamentari possono essere utilizzate per assicurarsi che il governo invii al parlamento in tempi ragionevoli la proposta di legge, o gli emendamenti alla normativa vigente.
- In particolare, occorre assicurarsi che le regole in materia di immigrazione e nazionalità e il codice penale siano compatibili con le norme del diritto internazionale del rifugiato.

Se necessario, richiedere una consulenza esterna o il parere dell'UNHCR

- Se necessario, richiedere l'opinione di esperti nazionali o internazionali in materia di diritto del rifugiato.
- La normativa di attuazione della Convenzione sui rifugiati e del Protocollo varierà a seconda della tradizione giuridica nazionale, delle circostanze locali e della misura in cui i rifugiati e i richiedenti asilo sono già protetti in altri ambiti del diritto nazionale. Su richiesta, l'UNHCR fornisce assistenza in materia e caso per caso. L'agenzia può fornire informazioni, pareri e linee guida ai parlamentari e ai loro collaboratori.
- L'ufficio dell'UNHCR nel paese interessato, o responsabile per lo stesso, conosce sia le condizioni locali e regionali che gli standard internazionali e può pertanto essere l'interlocutore principale dei parlamentari, con il sostegno del Dipartimento per la protezione internazionale dell'UNHCR (v. Allegato 3 per la lista degli uffici distaccati dell'UNHCR). ■

Gli elementi fondamentali della legislazione nazionale sui rifugiati

Come introduzione alla procedura di elaborazione della normativa nazionale in materia di protezione dei rifugiati, i parlamentari possono prendere in considerazione i seguenti elementi, basati sulle norme del diritto internazionale e gli standard già menzionati:

Non discriminazione

Art. 3 della Convenzione sui rifugiati; Art. IV Convenzione OUA; Art. 2 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo

- ❑ Le clausole preliminari dovrebbero garantire in via generale che la normativa sarà applicata senza alcuna discriminazione di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale, o paese d'origine ad ogni persona riconosciuta come rifugiato.
- ❑ La definizione di richiedente asilo dovrà comprendere ogni individuo che esprima il desiderio di ottenere asilo, indipendentemente dal fatto che sia stata presentata o meno una richiesta formale.

Criteri di definizione del termine “rifugiato”

Art. 1 A e B della Convenzione sui rifugiati; Paragrafo 6A e B dello Statuto dell'UNHCR; Art. 1 (1) (2) e (3) della Convenzione OUA

- ❑ Per gli Stati aderenti alla Convenzione/Protocollo sui rifugiati, i criteri applicabili devono perlomeno essere conformi alla definizione ai sensi del trattato. Per gli Stati aderenti alla Convenzione dell'OUA la definizione di riferimento è quella allargata contenuta nella Convenzione stessa.
- ❑ L'UNHCR incoraggia tutti gli Stati a prevedere l'adozione della definizione allargata che si ritrova nella Convenzione dell'OUA e nella Dichiarazione di Cartagena.
- ❑ La comunità internazionale non ha ancora raggiunto un consenso che vincoli gli Stati nella loro risposta alle persone che corrispondono alla definizione allargata di rifugiato. Di conseguenza, le responsabilità affidate all'UNHCR dall'Assemblea Generale dell'ONU non hanno trovato riscontro negli obblighi assunti dagli Stati. Ciò significa che la protezione concessa a queste persone si basa sulla discrezionalità dello Stato interessato, piuttosto che sul diritto internazionale. →

- ❑ Fino a quando non sarà raggiunto un consenso internazionale e anche in modo da sostenere lo sviluppo di tale consenso, i parlamentari potrebbero prendere in considerazione l'opportunità di inserire nella normativa nazionale la protezione delle persone che fuggono da conflitti armati, seguendo l'esempio della Convenzione dell'OUA e della Dichiarazione di Cartagena.
- ❑ Le clausole che escludono determinate categorie di rifugiati dalla protezione internazionale sono anch'esse parte dei criteri di definizione di rifugiato. Le clausole di esclusione sono enunciate nell'Art. 1 D, E ed F della Convenzione sui rifugiati e nell'Art. 1 (5) della Convenzione dell'OUA. Poiché le clausole di esclusione sono enunciate in modo esaustivo nella Convenzione del 1951, la normativa nazionale non dovrebbe apportarvi variazioni o aggiunte.
- ❑ Le clausole che stabiliscono le condizioni per la cessazione dello status di rifugiato sono anch'esse parte dei criteri. Le clausole di cessazione sono contenute nell'articolo 1C della Convenzione sui rifugiati e nell'articolo 1 (4) della Convenzione dell'OUA. Poiché le clausole di cessazione sono enunciate in modo esaustivo, la normativa nazionale non dovrebbe apportarvi variazioni o aggiunte.

Procedure per la determinazione dello status di rifugiato

- ❑ La determinazione dello status è cruciale ai fini della protezione, ma le sue procedure non sono specificate nella Convenzione sui rifugiati.
- ❑ Molti paesi, così come l'UNHCR, hanno accumulato notevole esperienza nell'applicazione della definizione di rifugiato. Tuttavia, questa è anche un'area nella quale le strutture legali, le risorse e le necessità nazionali hanno un ruolo fondamentale. Sul piano internazionale, il Comitato Esecutivo dell'UNHCR ha raccomandato l'adozione di **requisiti minimi** per le procedure di determinazione dello status (v. Capitolo 3).

Il non-refoulement e l'espulsione dei rifugiati

Artt. 32 e 33 della Convenzione sui rifugiati; Art. II (3) Convenzione OUA; Conclusione N. 6 (XXVIII) del Comitato Esecutivo dell'UNHCR; Conclusione N. 7 (XXVIII) del Comitato Esecutivo dell'UNHCR

- ❑ La normativa nazionale deve esplicitamente proteggere i rifugiati e i richiedenti asilo dal ritorno, in qualsiasi forma esso avvenga, verso le frontiere di territori dove la loro vita o la loro libertà sarebbe minacciata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale o opinione politica.



- ❑ Questo principio di *non-refoulement* è sancito dall'Art. 33 della Convenzione sui rifugiati. Lo stesso articolo contiene anche un'importante eccezione: il beneficio del *non-refoulement* non può essere invocato da un rifugiato nel caso esistano fondati motivi per considerare tale individuo una minaccia per la sicurezza del paese o, essendo stato condannato per un crimine particolarmente grave, l'individuo costituisca un pericolo per la comunità.
- ❑ Gli Stati aderenti alla *Convenzione contro la tortura ed altre forme di trattamento crudele, disumano o degradante*, al *Patto internazionale sui diritti civili e politici* o a vari strumenti regionali in materia di diritti umani hanno obblighi diversi ed aggiuntivi per quanto riguarda il principio del *non-refoulement*. I parlamentari di questi paesi potrebbero prendere in considerazione l'opportunità di **accorpate queste protezioni in un singolo testo normativo**.
- ❑ La normativa dovrebbe inoltre prevedere che un rifugiato che risiede legalmente nel paese non possa essere espulso che per motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico e abbia comunque diritto, prima dell'espulsione, a determinate garanzie procedurali.

Ingresso illegolare e detenzione

Art. 31 Convenzione sui rifugiati; Conclusione N. 44 (XXXVII) del Comitato Esecutivo dell'UNHCR; Linee Guida dell'UNHCR sulla detenzione dei richiedenti asilo

- ❑ I rifugiati e i richiedenti asilo che entrano o soggiornano illegalmente in un paese non dovrebbero essere sottoposti a sanzioni a patto che si presentino senza indugi alle autorità competenti ed espongano ragioni ritenute valide (v. Capitolo 5).

Documenti d'identità e di viaggio

Artt. 27 e 28 Convenzione sui rifugiati, con Appendice ed Allegato; Art. VI Convenzione OUA; Conclusione N. 35 (XXXV) del Comitato Esecutivo dell'UNHCR; Conclusione N. 49 (XXXVIII) del Comitato Esecutivo dell'UNHCR

- ❑ La normativa dovrebbe prevedere il rilascio di documenti d'identità per i rifugiati riconosciuti e di documenti di viaggio per i rifugiati che risiedono legalmente nel paese.
- ❑ L'emissione di un documento di viaggio non implica la concessione della nazionalità ad un rifugiato. Tuttavia, tali documenti sono particolarmente importanti per i rifugiati in quanto consentono di viaggiare in altri paesi, per motivi di studio, di lavoro, di salute, o ai fini del reinsediamento.
- ❑ Si può richiedere l'assistenza dell'ufficio locale dell'UNHCR. →

Strutture di accoglienza e assistenza

- ❑ Se le risorse disponibili nel paese lo consentono, i richiedenti asilo considerati bisognosi possono ricevere assistenza in attesa della decisione sulla loro richiesta d'asilo.
- ❑ L'assistenza, che può essere fornita da una ONG competente, può comprendere:
 - le necessità di base e i benefici sociali, dove applicabile
 - assistenza nella redazione e presentazione della richiesta di asilo e nelle varie forme
 - assistenza sociale
 - assistenza legale

Altri diritti e doveri dei rifugiati

(Capitolo II, III, IV e V della Convenzione sui rifugiati)

- ❑ I seguenti diritti dovrebbero essere accordati in conformità con gli standard applicabili ai cittadini:
 - pratica del culto ed educazione religiosa: non sono ammesse riserve
 - istruzione elementare pubblica
 - assistenza pubblica, previdenza e diritto del lavoro
 - accesso alle corti di giustizia (non sono ammesse riserve)
 - assistenza legale
 - diritti di proprietà intellettuale
- ❑ La Convenzione affronta anche una serie di questioni che influenzano enormemente la vita quotidiana dei rifugiati, quali:
 - l'acquisizione di proprietà immobiliari e mobiliari (articolo 13)
 - impiego retribuito (articoli 17, 18 e 19)
 - alloggio (articolo 21)
 - assistenza pubblica (articolo 23)
 - normativa sul lavoro e previdenza sociale (articolo 24).
- ❑ Ogni rifugiato ha degli obblighi nei confronti del paese dove ha trovato protezione e deve rispettare le leggi e i regolamenti vigenti, così come le misure adottate dalle autorità ai fini del mantenimento dell'ordine pubblico (articolo 2).

Il ruolo dell'UNHCR

Art. 35 Convenzione sui rifugiati; Art. VIII Convenzione OUA

- ❑ La legislazione dovrebbe contenere disposizioni con le quali lo Stato si impegna a cooperare con l'UNHCR e a facilitare il suo compito di supervisione, in particolar modo fornendo informazioni e dati



statistici sulla situazione dei rifugiati nel paese, sull'applicazione dei trattati internazionali in materia e su qualsiasi legge, regolamento e decreto relativi ai rifugiati.

Confidenzialità

- La confidenzialità delle informazioni personali riguardanti i richiedenti asilo e i rifugiati deve essere salvaguardata.
- La divulgazione a terzi di tali informazioni personali riservate dovrebbe sempre essere soggetta al consenso del rifugiato o richiedente asilo interessato.

Diritti umani

- È importante garantire che non esistano clausole nella normativa che consentano ad una qualsiasi autorità di prendere, nei confronti dei rifugiati e dei richiedenti asilo, misure che possano risultare in una violazione dei loro diritti e delle loro libertà fondamentali, così come sanciti dal diritto internazionale in tema di diritti umani. ■

Capitolo 7

Il finanziamento

L'obbligo internazionale di non respingere i rifugiati verso situazioni di pericolo ha valore assoluto e si applica a tutti i paesi, indipendentemente dal loro livello di sviluppo economico.

Rispondere ai bisogni vitali dei rifugiati, istituire procedure di asilo eque ed efficienti, assistere i rifugiati nel loro ritorno a casa o nell'integrazione nelle comunità che li accolgono comporta dei costi finanziari, dei quali si fanno carico i paesi ospitanti e la comunità internazionale, con spirito di solidarietà. Le necessità, tuttavia, superano ampiamente le risorse disponibili. Poiché i parlamentari svolgono un ruolo chiave nelle decisioni di finanziamento, l'efficacia delle politiche dei loro governi in materia di rifugiati ed asilo, così come quella del regime internazionale di protezione dei rifugiati, dipende in buona parte dal loro impegno a garantirne il finanziamento.

I finanziamenti nazionali per la protezione dei rifugiati

Gran parte di ciò che viene speso per la protezione e l'assistenza dei rifugiati è difficile da quantificare in termini monetari. I governi che ospitano i rifugiati contribuiscono in modo concreto alla loro protezione, ad esempio rendendo disponibili i terreni per campi profughi e insediamenti e le infrastrutture locali che forniscono i servizi alle popolazioni di rifugiati. Sebbene sia difficile quantificare questo tipo di contributo, i governi ospiti sono anche governi donatori e devono essere riconosciuti come tali. Altri governi possono offrire assistenza monetaria o in natura ai paesi che ospitano i rifugiati. A volte essi offrono anche delle possibilità di reinsediamento. Questi contributi hanno un'importanza critica per la solidarietà internazionale e la condivisione delle responsabilità in materia di protezione dei rifugiati.

“Il Consiglio Interparlamentare... esorta tutti i parlamenti a far sì che, al momento di esaminare ed adottare i bilanci nazionali, sia esplicitamente affrontata la questione della necessità di fornire risorse finanziarie adeguate alle istituzioni nazionali e all'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati.”

Consiglio dell'IPU, aprile 2001

I parlamentari dovrebbero esortare i loro governi a definire e finanziarie, nei limiti delle risorse disponibili, le istituzioni, le procedure e i programmi necessari per rispondere ai bisogni dei richiedenti asilo e dei rifugiati. L'UNHCR consiglia i governi intenzionati a rafforzare la loro capacità di rispondere ai bisogni dei rifugiati e sostiene direttamente le attività in questo senso, o assiste i governi nella ricerca di altre

fonti di finanziamento. Le priorità variano da un paese all'altro, ma gran parte dei

paesi deve disporre di un sistema efficace per accogliere i richiedenti asilo e venire incontro ai loro bisogni fondamentali. I governi devono anche dotarsi di un ente responsabile per le questioni dei rifugiati, ad esempio un organo incaricato delle procedure di determinazione dello status di rifugiato. Attingendo ai suoi 50 anni di esperienza in tutto il mondo, l'UNHCR può fornire consigli utili sulla definizione di procedure e strutture che siano sia efficienti in rapporto ai costi ed adeguate alle realtà locali.

I contributi all'UNHCR

L'assistenza internazionale ai rifugiati è canalizzata attraverso l'UNHCR, le organizzazioni non governative (ONG) e gli accordi bilaterali. L'UNHCR è una delle poche agenzie dell'ONU a dipendere quasi esclusivamente dai contributi volontari per finanziare le sue operazioni. Meno del 2% del bilancio annuale dell'UNHCR è coperto dalle Nazioni Unite; il resto è finanziato dagli Stati, da privati cittadini e dal settore privato.

➤ Il bilancio dell'UNHCR

Con il crescere progressivo del numero di persone di competenza dell'UNHCR, fino a raggiungere la cifra record di 27 milioni nel 1995, anche il bilancio dell'agenzia è aumentato, passando da 544 milioni di dollari USA nel 1990 a più di un miliardo di dollari per gran parte degli Anni Novanta. Il bilancio dell'UNHCR per il 2003 ammonta a 1,16 miliardi di dollari.

Il Bilancio Programmatico Annuale dell'UNHCR fornisce ai governi e ad altri attori interessati un quadro trasparente ed esauriente di tutte le operazioni di protezione ed assistenza dell'UNHCR, permettendo allo stesso tempo all'UNHCR una certa flessibilità nella gestione delle sue risorse finanziarie per poter far fronte, durante l'anno, a necessità impreviste.

➤ I contributi volontari

Sebbene l'UNHCR riceva contributi da numerosi governi, organizzazioni intergovernative, ONG e privati cittadini, gran parte del suo finanziamento è assicurato da soli 15 donatori: 14 governi e la Commissione Europea. Tra il 1995 e il 2000 questi 15 donatori hanno fornito oltre il 95% dei finanziamenti complessivi dell'UNHCR. Per ridurre la vulnerabilità insita nella dipendenza da un così limitato numero di donatori, l'UNHCR è costantemente alla ricerca di modi per allargare la cerchia dei donatori. Concentrando i suoi sforzi sui paesi dalle economie emergenti, l'UNHCR spera di sviluppare una base di donatori più estesa e geograficamente rappresentativa.

L'UNHCR è sostenuto finanziariamente anche dal settore privato, dai privati cittadini, dalle aziende, dalle fondazioni e dalle ONG. In risposta alle campagne di finanziamento promosse nel corso del 2002, e in particolare agli appelli d'emergenza per le operazioni in Af-

ghanistan, Angola e Liberia, l'UNHCR ha ricevuto nel 2002 più di 20 milioni di dollari dal settore privato. Tali finanziamenti sono stati raccolti principalmente in Europa (Italia, Spagna, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e Svizzera), in Giappone e negli Stati Uniti.

Le ONG contribuiscono al bilancio annuale dell'UNHCR lanciando appelli, per conto dell'UNHCR per una serie di operazioni. Alcune ONG si dedicano specificamente alla raccolta fondi per l'UNHCR: è il caso di España con ACNUR, USA for UNHCR, UK for UNHCR (Refaid) e Action Réfugiés. Negli ultimi anni, i contributi dal settore privato e dalle ONG sono aumentati grazie ad un'azione concertata mirata a sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema dei rifugiati attraverso radio, televisione, stampa ed altri mezzi d'informazione.

➤ La necessità di un finanziamento prevedibile e flessibile

Non è in alcun modo garantito che l'UNHCR riceva tutti i finanziamenti necessari per sostenere le attività previste. Per l'esercizio 2002, ad esempio, l'UNHCR ha registrato un disavanzo di bilancio di 241 milioni di dollari USA, pari al 23% del budget richiesto di 1,057 miliardi di dollari. Quando mancano i fondi, alcuni programmi importanti, quali i progetti per l'istruzione dei bambini e per l'autosufficienza economica dei rifugiati, devono necessariamente essere ridimensionati o abbandonati. Ad esacerbare questa situazione di incertezza contribuisce anche il variare da situazione a situazione del livello di interesse dei mezzi d'informazione e con esso, la portata del sostegno internazionale. L'UNHCR ha riscontrato che è più difficile raccogliere fondi a beneficio di popolazioni di rifugiati di lunga data, spesso dimenticate dai mass media, che non per le emergenze di rifugiati che attirano immediatamente l'attenzione dei maggiori mezzi d'informazione.

Principali donatori dell'UNHCR nel 2002

In milioni di dollari USA

1.	Governo Stati Uniti d'America	259,2
2.	Governo Giappone	118,9
3.	Commissione Europea	65,7
4.	Governo Paesi Bassi	61,2
5.	Governo Svezia	42,5
6.	Governo Norvegia	38,7
7.	Governo Regno Unito	33,6
8.	Governo Danimarca	33,1
9.	Governo Germania	30,6
10.	Governo Canada	18,9
11.	Governo Svizzera	15,9
12.	Governo Italia	13,9
13.	Governo Australia	13,8
14.	Governo Finlandia	12,0
15.	Governo Francia	10,7
Totale donazioni		815,8

Se la quantità dei finanziamenti è importante, la qualità non lo è meno: i fondi devono essere prevedibili, flessibili e disponibili in maniera tempestiva. Troppo spesso l'UNHCR si trova a dover avviare delle operazioni senza sapere quando riceverà dei finanziamenti, o quanti ne riceverà, o se i finanziamenti saranno condizionati. Quando i donatori impongono condizioni specifiche all'utilizzo dei fondi messi a disposizione (destinazione), essi limitano l'indipendenza dell'UNHCR e ne indeboliscono il ruolo di coordinamento.

Un sostegno finanziario rapido e prevedibile permette all'UNHCR di pianificare le sue operazioni; un finanziamento flessibile consente all'UNHCR di impiegare le sue risorse finanziarie con efficienza. L'UNHCR esorta i donatori a *non* condizionare a specifiche destinazioni i loro contributi finanziari. Se i contributi devono essere condizionati a specifiche destinazioni, allora è preferibile che tali destinazioni siano definite in maniera generica. Ciò consente all'Alto Commissario di dirottare i fondi quando emergono nuove esigenze o quando le crisi di rifugiati sono risolte, fornendo così quella risposta tempestiva che i governi, l'opinione pubblica ed i rifugiati stessi si attendono.

➤ I contributi in natura

I contributi in natura, nella forma di beni o servizi, come tende, medicinali, utensili da lavoro, camion, trasporto aereo, logistica e personale specializzato, integrano le risorse dell'UNHCR, specialmente in presenza di emergenze complesse o di grandi dimensioni. Tali contributi devono essere adeguati alla specifica operazione verso la quale sono diretti.

Finanziare un'emergenza di rifugiati

Il finanziamento iniziale per la realizzazione di progetti ed operazioni, così come per il supporto amministrativo nel corso di un'emergenza è generalmente assicurato dalla Riserva Operativa dell'UNHCR. Tuttavia, poiché l'organizzazione è finanziata quasi interamente attraverso contributi volontari, l'UNHCR fa affidamento su una risposta tempestiva alle emergenze da parte della comunità dei donatori.

L'UNHCR, in collaborazione con il paese d'asilo, elabora una strategia di relazione con i donatori nei primi giorni di un'emergenza e la mantiene per l'intera durata dell'operazione. I bisogni dell'emergenza, i progressi e le difficoltà sono comunicati in maniera chiara ai donatori, principalmente attraverso gli appelli d'emergenza, che sono diffusi dal quartier generale dell'UNHCR previa consultazione con le sue sedi operative ed i paesi d'asilo. Riunioni informative con i donatori sui progressi dell'operazione sono tenute regolarmente.

“La Conferenza raccomanda che gli organismi finanziari internazionali accordino un trattamento generoso ai paesi che accolgono numeri consistenti di rifugiati”.

99^{esima} Conferenza dell'Unione Interparlamentare, aprile 1998

□ Che cosa possono fare i parlamentari?

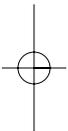
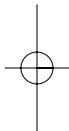
I parlamentari possono sostenere le erogazioni di bilancio nazionali mirate a costituire procedure di asilo eque ed efficienti, a rispondere alle necessità fondamentali dell'accoglienza, comprese l'istruzione e l'assistenza sanitaria, e a sostenere la ricerca di soluzioni sia attraverso il rimpatrio volontario che attraverso l'integrazione locale.

I programmi dell'UNHCR dipendono dai contributi volontari. I parlamentari dei paesi che ancora non contribuiscono al finanziamento dell'UNHCR possono incoraggiare i loro governi a farlo.

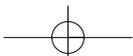
Se un paese è già un donatore dell'UNHCR, i parlamentari possono prendere in considerazione l'opportunità di aumentare il contributo, così da assicurare che l'UNHCR possa continuare a proteggere i rifugiati sia nelle situazioni attuali che ogni qualvolta e ovunque emergano nuove crisi di rifugiati.

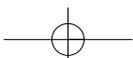
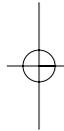
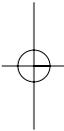
“La Conferenza esorta i paesi donatori a promuovere la ricostruzione nelle regioni in conflitto e l'integrazione dei rifugiati che ritornano nei loro paesi, fornendo un'assistenza generosa così da salvaguardare la sicurezza fisica, sociale, giuridica e materiale degli ex rifugiati e sfollati”.

99^{esima} Conferenza dell'Unione Interparlamentare, aprile 1998



Allegato 1
**Strumenti tipo
di accessione e successione**





➤ **Strumento tipo di accessione alla Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati**

STABILITO CHE una Convenzione relativa allo status dei rifugiati è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 28esimo giorno di luglio dell'anno mille novecento e cinquantuno, ed è aperta per accessione in base all'articolo 39 della stessa;

E STABILITO CHE si contempla nella sezione 3 del suddetto articolo 39 che l'accessione stessa avrà luogo mediante il deposito di uno strumento presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite:

DI CONSEGUENZA ORA, il sottoscritto [titolo del Capo di Stato, o del Capo di Governo o del Ministro degli Esteri] notifica con la presente l'accessione de [lo Stato interessato] e si considera vincolato all'alternativa (b) dell'articolo 1B (1) della stessa, volendo intendere "avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa e altrove".

DATO, FIRMATO E SIGILLATO nella mia mano (giorno, mese, anno)

[Sigillo pubblico
e firma del tutore se applicabile]

[Firma del Capo di Stato, o del Capo
di Governo o del Ministro degli Esteri]

➤ **Strumento tipo di adesione al Protocollo del 1967
relativo allo status dei rifugiati**

STABILITO CHE un Protocollo relativo allo status dei rifugiati è stato adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il giorno 16esimo di dicembre del mille novecento e sessantasei ed è aperto per adesione in base all'articolo V dello stesso;

E STABILITO CHE l'articolo V contempla che l'adesione allo stesso avrà luogo mediante deposito di uno strumento presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite:

DI CONSEGUENZA ORA, il sottoscritto [titolo del Capo di Stato, o Capo di Governo o Ministro degli Esteri], notifica con la presente l'adesione de [lo Stato interessato] al suddetto Protocollo,

DATO, FIRMATO E SIGILLATO nella mia mano (giorno, mese, anno)

[Sigillo pubblico
e firma del tutore se applicabile]

[Firma del Capo di Stato o del Capo
di Governo o del Ministro degli Esteri]

➤ **Strumento tipo di successione alla Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati**

STABILITO CHE la Convenzione relativa allo status dei rifugiati, adottata a Ginevra il 28 luglio 1951, è stata ratificata da [l'ex Stato contraente]

E STABILITO che il Governo de [lo Stato successore] ha esaminato la suddetta Convenzione;

IL GOVERNO di [lo Stato successore] dichiara che considera tale Convenzione essere ancora in forza per [lo Stato successore] e con la presente succede nell'accessione alla stessa;

DI CONSEGUENZA ORA, il sottoscritto [titolo del Capo di Stato, o del Capo di Governo, o del Ministro degli Esteri] notifica con la presente la successione de [lo Stato successore] alla suddetta Convenzione, e dichiara che [lo Stato successore] si considera vincolato dall'alternativa (b) dell'articolo 1B(1) della stessa, volendo intendere "eventi avvenuti in Europa o altrove prima del 1° gennaio 1951".

DATO, FIRMATO E SIGILLATO nella mia mano (giorno, mese, anno)

[Sigillo pubblico
e firma del tutore se applicabile]

[Firma del Capo di Stato, o del Capo
di Governo o del Ministro degli Esteri]

➤ **Strumento tipo di successione al Protocollo del 1967
relativo allo status dei rifugiati**

STABILITO CHE il Protocollo Relativo allo Status dei Rifugiati, adottato a New York il 31 gennaio 1967, è stato ratificato da [l'ex Stato contraente];

E STABILITO che il Governo de [lo Stato successore] ha esaminato il suddetto Protocollo;

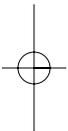
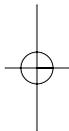
IL GOVERNO de [lo Stato successore] dichiara che considera tale Protocollo ancora in forza per [lo Stato successore] e con la presente succede nell'accessione alla stessa;

DI CONSEGUENZA ORA, il sottoscritto [titolo del Capo di Stato, o del Capo di Governo o del Ministro degli Esteri], notifica con la presente la successione de [lo Stato successore] al Protocollo relativo allo status dei rifugiati, adottato a New York il 31 gennaio 1967.

DATO, FIRMATO E SIGILLATO nella mia mano (giorno, mese, anno)

[Sigillo pubblico
e firma del tutore se applicabile]

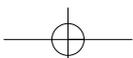
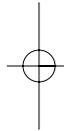
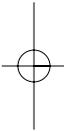
[Firma del Capo di Stato, o del Capo
di Governo o del Ministro degli Esteri]



Allegato 2

Glossario dei termini chiave relativi alla protezione





Amnistia	Una garanzia giuridica che esenta un singolo o un gruppo di persone dalla punibilità per reati penali o politici. Se rispettata e applicata in maniera adeguata, un'amnistia può contribuire ad incoraggiare il rimpatrio volontario dei rifugiati.
Apolide	Un individuo che nessuno Stato, sulla base delle proprie leggi, considera un suo cittadino.
Apolidia	La condizione di non essere considerato un cittadino da alcuno Stato.
Asilo	La concessione da parte di uno Stato della protezione sul proprio territorio a persone di un altro Stato che fuggono da persecuzioni o da pericoli gravi. Una persona alla quale è concesso asilo è un rifugiato. La nozione di asilo include una serie di elementi, tra i quali: il <i>non-refoulement</i> , l'autorizzazione a rimanere sul territorio del paese d'asilo e standard di trattamento umani.
Assistenza	Aiuto fornito per rispondere alle necessità fisiche e materiali delle persone che rientrano nelle competenze dell'UNHCR. L'assistenza può comprendere generi alimentari, forniture mediche, abbigliamento, alloggio, sementi e arnesi da lavoro, così come contributi in termini di infrastrutture, ad esempio scuole e strade. L' <i>assistenza umanitaria</i> si riferisce all'assistenza fornita dalle organizzazioni umanitarie per scopi umanitari (ovvero, scopi non politici, non commerciali e non militari). Nella prassi dell'UNHCR l'assistenza sostiene e completa il conseguimento degli obiettivi della protezione.
Centro di accoglienza	Una località dotata delle strutture necessarie per l'accoglienza, l'identificazione e il soddisfacimento dei bisogni immediati dei rifugiati al momento del loro arrivo in un paese d'asilo.
Centri per i rifugiati	Località dove i rifugiati risiedono o possono riunirsi per ricevere informazioni, consulenza, assistenza materiale e altri servizi.
Cessazione, clausole di	Clausole giuridiche che stabiliscono quando lo status di rifugiato cessa di esistere. Le clausole di cessazione sono contenute nell'articolo 1(C) della Convenzione del 1951 e nell'articolo 1(4) della Convenzione dell'OUA del 1969.
Cittadino	Una persona alla quale è riconosciuto lo status di un legame giuridico con uno Stato, ai sensi della legge. Alcuni Stati utilizzano il termine "nazionalità" per descrivere questo legame giuridico, mentre altri Stati utilizzano il termine "cittadinanza".
Comitato Esecutivo del programma dell'Alto Commissario (ExCom)	Un comitato che ha l'incarico di consigliare l'Alto Commissario nell'esercizio delle sue funzioni. L'ExCom è composto dai rappresentanti di 64 Stati che hanno mostrato un chiaro interesse per le questioni attinenti ai rifugiati, più altri Stati con status di osservatore. Anche le ONG hanno status di osservatore all'interno del Comitato Esecutivo.
Comitato Esecutivo, Conclusioni sulla protezione internazionale	Testi ufficiali che contengono i risultati delle delibera annuali dell'ExCom su questioni che riguardano la protezione dei rifugiati. Le Conclusioni dell'ExCom contribuiscono all'elaborazione dei principi e degli standard di protezione dei rifugiati e delle altre persone che rientrano nelle competenze dell'UNHCR.

- Convenzione dell'OUA che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa** Integra a livello regionale la Convenzione del 1951 sui rifugiati. La sua definizione di rifugiato è più ampia di quella contenuta nella Convenzione del 1951. Adottata nel 1969, la Convenzione dell'OUA stabilisce che "il termine 'rifugiato' si applica a coloro che fuggono da una aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico in tutto o in una parte del paese d'origine."
- Convenzione relativa allo status dei rifugiati** Una Convenzione che stabilisce il quadro normativo più ampio applicabile nel campo della protezione dei rifugiati. La Convenzione è stata adottata nel luglio del 1951 ed è entrata in vigore nell'aprile del 1954. L'articolo 1 della Convenzione del 1951 limita il suo campo d'intervento agli "avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951". Questa limitazione è stata rimossa dal Protocollo del 1967 relativo allo Status dei rifugiati. Attualmente sono 145 gli Stati che hanno aderito alla Convenzione del 1951 e/o al Protocollo del 1967.
- Convenzione relativa allo status degli apolidi** Una Convenzione che fornisce la definizione di apolide ed istituisce un quadro normativo in base al quale un apolide che risiede legalmente in uno Stato può ottenere uno status giuridico. La Convenzione è stata adottata nel settembre 1954 ed è entrata in vigore nel giugno 1960.
- Convenzione sui diritti del fanciullo** Una Convenzione del 1989 che stabilisce criteri generali per la protezione dei diritti dei bambini. L'articolo 2 stabilisce che la Convenzione si applica a tutti i bambini, senza discriminazione alcuna. Di conseguenza, i criteri stabiliti da questa Convenzione si applicano anche ai bambini rifugiati.
- Convenzione sulla riduzione dell'apolidia** Una Convenzione che contempla l'acquisizione della nazionalità da parte di coloro che sarebbero altrimenti apolidi e che hanno un legame adeguato con uno Stato per via della nascita sul suo territorio o per discendenza da un suo cittadino. La Convenzione contempla anche il mantenimento della nazionalità da parte di coloro che diventerebbero apolidi se dovessero perdere la nazionalità di un determinato Stato. La Convenzione è stata adottata nell'agosto del 1961 ed è entrata in vigore nel dicembre del 1975. L'articolo 11 della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia attribuisce all'UNHCR specifiche funzioni.
- Detenzione** Restrizione alla libertà di movimento, generalmente applicata attraverso il confinamento forzato. È opinione dell'UNHCR che la detenzione non dovrebbe, di regola, essere usata come misura di controllo dei richiedenti asilo.
- Determinazione di gruppo dello status di rifugiato** Una prassi in base alla quale tutti gli individui che sono parte di un afflusso in massa sono considerati come rifugiati sulla base di una valutazione *prima facie*. La determinazione di gruppo garantisce la soddisfazione dei bisogni di protezione ed assistenza senza previa determinazione individuale dello status.

Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati

Una dichiarazione adottata da un convegno di esperti delle Americhe nel novembre 1984. La Dichiarazione amplia la definizione di rifugiato includendovi le “persone che sono fuggite dal loro paese perché la loro vita, la loro sicurezza o la loro libertà era minacciata da una violenza generalizzata, un’aggressione straniera, conflitti interni, una violazione massiccia dei diritti umani o altre circostanze che abbiano gravemente turbato l’ordine pubblico.” Nonostante la Dichiarazione di Cartagena non sia un trattato, le sue clausole sono rispettate in tutta l’America Centrale e sono state incorporate da alcune normative nazionali.

Diritti umani

Standard internazionalmente accettati che riconoscono e proteggono la dignità e l’integrità di ogni individuo, senza distinzione alcuna. I diritti umani sono parte del diritto internazionale consuetudinario e sono formulati in una varietà di documenti giuridici nazionali, regionali e internazionali, ai quali si fa generalmente riferimento come strumenti dei diritti umani. Tra gli strumenti più importanti: la Carta delle Nazioni Unite, e la Carta delle Nazioni Unite dei diritti (quest’ultima costituita dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, dal Patto internazionale sui diritti civili e politici e dal Patto internazionale sui diritti economici e sociali).

Diritti umani, normativa sui

L’insieme del diritto internazionale consuetudinario, degli strumenti in materia dei diritti umani e della normativa nazionale che riconosce e tutela i diritti umani. Il diritto del rifugiato e la normativa sui diritti umani si completano a vicenda.

Diritto del rifugiato

L’insieme costituito dal diritto internazionale consuetudinario e dai vari strumenti internazionali, regionali e nazionali che definiscono i criteri per la protezione dei rifugiati. La Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati è la pietra miliare del diritto del rifugiato.

Diritto internazionale consuetudinario

Norme internazionali la cui autorità deriva, più che da una loro formale espressione in un trattato o in un altro testo giuridico, dalla prassi costante e coerente degli Stati. Affinché la prassi degli Stati contribuisca alla formazione del diritto internazionale consuetudinario occorre che essa si basi su un senso di obbligo giuridico.

Diritto umanitario internazionale (le leggi di guerra)

L’insieme delle leggi, dei regolamenti e dei principi che governano le situazioni di conflitto armato internazionale o civile. Gli strumenti fondamentali del diritto umanitario internazionale sono le quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto del 1949 ed i loro due Protocolli aggiuntivi dell’8 giugno del 1977. Quasi tutti gli Stati aderiscono alle Convenzioni di Ginevra del 1949.

Disordini interni

Una situazione caratterizzata da atti di violenza e disordine pubblico, ma che non può essere definita un vero e proprio conflitto armato.

Donne a rischio

Rifugiate che hanno bisogno di particolare protezione, comprese le donne per le quali è necessario il reinsediamento, in conformità con il Manuale dell’UNHCR sul reinsediamento.

Doveri dei rifugiati

Gli obblighi che i rifugiati devono assumersi nei paesi d'asilo. Secondo l'articolo 2 della Convenzione del 1951, i rifugiati devono rispettare le leggi e i regolamenti del paese nel quale si trovano. In particolare, i rifugiati devono astenersi da qualsiasi azione che possa compromettere la sicurezza, l'incolumità e l'ordine pubblico delle comunità ospitanti e dei paesi d'asilo.

Esclusione, clausole di

Clausole giuridiche che negano i benefici della protezione internazionale a persone che altrimenti soddisferebbero i criteri per l'ottenimento dello status di rifugiato. Nella Convenzione del 1951 le clausole di esclusione sono contenute negli Articoli 1D, 1E e 1F e si applicano alle seguenti categorie: persone che ricevono protezione o assistenza da agenzie dell'ONU diverse dall'UNHCR; persone che hanno i diritti e i doveri legati al possesso della nazionalità del proprio paese di residenza; persone nei confronti delle quali esistono validi motivi per ritenere che abbiano commesso crimini contro la pace, crimini di guerra e crimini contro l'umanità, crimini gravi di diritto comune o azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite.

Espulsione

La rimozione di un legittimo residente dal territorio di uno Stato da parte delle autorità di governo. In base all'articolo 32 della Convenzione del 1951, solo ragioni di sicurezza nazionale o di ordine pubblico possono rendere ammissibile l'espulsione di un rifugiato. Le procedure attraverso le quali si arriva alla decisione dell'espulsione devono essere basate su concetti di equità e giustizia, e al rifugiato dovrebbe essere concesso un tempo ragionevole per cercare l'ammissione in un altro paese.

Famiglia, principio dell'unità della

Un principio che realizza la protezione della famiglia in quanto unità fondamentale e naturale della società. In virtù di questo principio, lo status di rifugiato può essere concesso al coniuge e ai familiari a carico di una persona che risponde ai criteri per l'ottenimento dello status di rifugiato. Quando il coniuge e i familiari a carico ottengono lo status di rifugiati in base all'applicazione del principio dell'unità della famiglia, si dice che essi godono di "status derivativo".

Fuga interna, alternativa della (o "principio del trasferimento")

La determinazione empirica del fatto che il richiedente asilo sarebbe potuto sfuggire alla persecuzione nel proprio paese d'origine trasferendosi in un'altra zona dello stesso paese. L' UNHCR non vede con favore questo termine, che è spesso utilizzato per limitare l'accesso alle procedure per la determinazione dello status o per negare lo status di rifugiato. La posizione dell'UNHCR è che la possibilità della fuga interna è rilevante ai fini della determinazione dello status solo in un numero limitato di casi. Anche quando è rilevante, la sua applicazione deve dipendere da un'analisi completa di tutti gli aspetti della richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato.

Gruppo sociale (appartenenza ad un particolare...)

Uno dei cinque possibili motivi in base ai quali si configura la persecuzione così come definita dalla Convenzione del 1951. Tale gruppo sociale deve avere delle caratteristiche precise che lo distinguono da altri. Le persone che appartengono a tale gruppo devono condividere caratteristiche determinanti che possono essere innate o acquisite (ad esempio, interessi, valori, comportamenti o una storia comune). Le caratteristiche determinanti devono essere tali che la rinuncia ad esse implicherebbe la violazione di diritti umani fondamentali delle persone in questione.

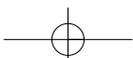
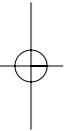
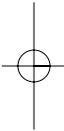
- Integrazione locale** Una soluzione durevole ai problemi dei rifugiati che comporta la loro assimilazione nel paese di primo asilo.
- Mandato dell'UNHCR** Il ruolo e le funzioni dell'UNHCR così come definiti nello Statuto dell'UNHCR ed elaborati nelle risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Il mandato dell'UNHCR, ai sensi dello Statuto, è quello di fornire protezione e assistenza, nonché ricercare soluzioni al problema dei rifugiati. L'UNHCR ha un ulteriore mandato riguardante la questione dell'apolidia. L'articolo 11 della Convenzione del 1961 sulla riduzione dei casi di apolidia attribuisce all'UNHCR un ruolo specifico al riguardo. L'Assemblea Generale ha inoltre chiesto all'UNHCR di promuovere l'applicazione delle Convenzioni del 1954 e del 1961 sull'apolidia e di contribuire a prevenire la stessa fornendo agli Stati assistenza tecnica e servizi di consulenza sulla normativa e la prassi in materia di cittadinanza.
- Migranti (economici)** Persone che lasciano il paese d'origine per motivi puramente economici, che non sono in alcun modo legati alla definizione di rifugiato, o allo scopo di migliorare le loro condizioni di vita materiali. I migranti economici non rispondono ai criteri che definiscono lo status di rifugiato e non hanno quindi il diritto di godere della protezione internazionale.
- Minori** Persone che non hanno raggiunto la maggiore età legale e che non sono quindi indipendenti dal punto di vista giuridico. Questo termine comprende gli adolescenti. Ai sensi della Convenzione sui diritti del fanciullo, s'intende per "bambino" una persona di età inferiore ai diciotto anni, a meno che la normativa applicabile non fissi un limite di età inferiore. Per la Convenzione sui diritti del fanciullo i termini "bambino" e "minore" sono equivalenti.
- Minori non accompagnati** Persone che non hanno raggiunto la maggiore età e che non sono accompagnate dai genitori, dai rappresentanti legali o da persone che abbiano la responsabilità primaria della loro assistenza.
- Movimento secondario di rifugiati** Il fenomeno che vede rifugiati o richiedenti asilo muoversi senza alcuna autorizzazione formale da paesi nei quali hanno già ottenuto protezione, allo scopo di cercare asilo o un reinsediamento permanente in un altro paese.
- Nazionalità** Lo status che deriva dall'essere cittadino di una specifica nazione o paese.
- Non-refoulement** Un principio fondamentale del diritto del rifugiato che vieta agli Stati di respingere in qualsiasi modo i rifugiati verso paesi o territori nei quali la loro vita o la loro libertà sarebbe minacciata. Il principio del *non-refoulement* è parte integrante del diritto internazionale consuetudinario ed è quindi vincolante per tutti i paesi, che abbiano aderito o no alla Convenzione del 1951.
- Organizzazione intergovernativa (OIG)** Un'organizzazione costituita da Stati membri, come ad esempio: l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), l'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA), l'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), l'Unione Europea (UE) e la Comunità di Stati Indipendenti (CSI).

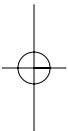
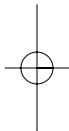
- Organizzazione non governativa (ONG)** Un ente organizzato che è indipendente da un governo o da uno Stato e non lo rappresenta. Questo termine è generalmente utilizzato per organizzazioni impegnate in cause umanitarie o a favore dei diritti umani, molte delle quali realizzano programmi a favore dei rifugiati in cooperazione con l'UNHCR ed altre agenzie.
- Partenariato in azione (PARinAC)** Un quadro regolamentare che mira a rafforzare la collaborazione tra le ONG e l'UNHCR e a rendere più efficaci la protezione e la ricerca di soluzioni per i rifugiati e le altre persone che rientrano nelle competenze dell'UNHCR.
- Persecuzione** Si riferisce generalmente a qualsiasi grave violazione dei diritti umani. Nel contesto dei rifugiati, il termine "persecuzione" si riferisce a qualsiasi azione attraverso la quale diritti umani fondamentali sono violati a motivo della razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un particolare gruppo sociale.
- Persecuzione di genere** La persecuzione che ha come obiettivo, o colpisce in modo sproporzionato, le persone appartenenti ad un determinato sesso. In determinati contesti, la persecuzione di genere può rientrare nella definizione di rifugiato.
- Persecuzione, fondato timore di** Una frase chiave della definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione del 1951. Questa frase contiene un elemento soggettivo (il timore della persecuzione) e un elemento oggettivo (tale timore deve avere un fondamento obiettivamente giustificabile). Ai sensi della Convenzione del 1951, la persecuzione deve essere collegabile ad almeno uno tra i cinque motivi determinanti: la razza, la religione, la nazionalità, l'appartenenza ad un gruppo sociale particolare e l'opinione politica.
- Persone di competenza dell'UNHCR** Un termine generico per definire tutte le persone le cui necessità di protezione ed assistenza sono oggetto di interesse per l'UNHCR. Queste comprendono i rifugiati ai sensi della Convenzione del 1951, le persone che sono state costrette ad abbandonare il loro paese a causa di conflitti o di avvenimenti che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico, i rifugiati rimpatriati, gli apolidi e, in determinate circostanze, gli sfollati. L'autorità dell'UNHCR ad intervenire a favore di persone che non sono dei rifugiati si basa sulle risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU.
- Prima facie, determinazione dello status di rifugiato** v. **Determinazione di gruppo dello status di rifugiato**
- Principi guida sullo sfollamento (Guiding Principles on Internal Displacement)** Una serie di principi che definiscono le norme in materia di protezione, assistenza e soluzioni a favore degli sfollati. I Principi guida sono stati presentati alla Commissione sui diritti umani dal Rappresentante del Segretario Generale per gli sfollati nell'aprile del 1998. I Principi guida riflettono e rispettano le norme relative ai diritti umani, al diritto umanitario e al diritto del rifugiato e guidano gli Stati, le altre autorità, le organizzazioni intergovernative o non governative che si occupano delle problematiche dello sfollamento.

Procedure per la determinazione dello status di rifugiato	Procedure giuridiche e amministrative messe in atto dall'UNHCR e/o dagli Stati per determinare se un individuo debba essere o no riconosciuto come rifugiato, in base alla legislazione nazionale e al diritto internazionale.
Progetti e organizzazioni di autoassistenza	Organizzazioni e progetti avviati, creati e gestiti dai rifugiati e da altri gruppi di competenza dell'UNHCR a loro proprio beneficio.
Progetti che producono reddito	Progetti ideati per creare reddito a beneficio delle persone di competenza dell'UNHCR e con il fine ulteriore di aiutarle a divenire autosufficienti.
Protezione internazionale dei rifugiati	Interventi da parte degli Stati o dell'UNHCR a favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati e finalizzati a garantire che i loro diritti, la loro sicurezza e il loro benessere siano riconosciuti e salvaguardati secondo gli standard internazionali in materia. Gli interventi di protezione comprendono: assicurare il rispetto del principio del <i>non-refoulement</i> ; consentire l'ammissione per motivi di sicurezza; assicurare procedure eque per la determinazione dello status di rifugiato; garantire standard di trattamento umani e la realizzazione di soluzioni durevoli. L'UNHCR è l'unica agenzia delle Nazioni Unite che ha come suo mandato la protezione dei rifugiati.
Protezione temporanea	Accordi o dispositivi elaborati dagli Stati per offrire una protezione di natura temporanea a persone che fuggono in massa da situazioni di conflitto o di violenza generalizzata, senza previa determinazione individuale dello status. La protezione temporanea è stata applicata in alcuni paesi dell'Europa occidentale per garantire la protezione delle persone in fuga dal conflitto nell'ex Jugoslavia nei primi Anni Novanta.
Refoulement	L'atto di respingere una persona verso un paese dove essa rischia di essere perseguitata o trasferita verso un altro territorio dove sarebbe perseguitata. Il <i>refoulement</i> costituisce una violazione del principio del <i>non-refoulement</i> e quindi una violazione del diritto del rifugiato e del diritto internazionale consuetudinario.
Reinsediamento	Il trasferimento dei rifugiati dal paese nel quale hanno cercato rifugio verso un altro Stato che ha accettato di ammetterli sul suo territorio. Ai rifugiati è solitamente concesso l'asilo o un altro tipo di diritto di residenza di lungo periodo e in molti casi l'opportunità di diventare cittadini naturalizzati del paese di reinsediamento. Per questi motivi, il reinsediamento rappresenta sia una soluzione durevole che uno strumento per la protezione dei rifugiati.
Reinsediamento, criteri di selezione	I criteri in base ai quali l'UNHCR e i paesi di reinsediamento selezionano i candidati. Il reinsediamento sotto gli auspici dell'UNHCR è rigidamente limitato ai rifugiati sotto mandato che hanno un perdurante bisogno di protezione internazionale e che rispondono ai criteri elencati nel Manuale per il reinsediamento dell'UNHCR. I singoli paesi utilizzano un'ampia serie di criteri per il reinsediamento.
Reinsediamento, paese di	Un paese che offre ai rifugiati l'opportunità di un'assimilazione permanente. Si tratta di un paese diverso dal paese d'origine o da quello nel quale il rifugiato ha originariamente ottenuto il riconoscimento del suo status.

Reintegrazione	Il procedimento attraverso il quale i rifugiati riprendono una vita normale nel paese d'origine. Idealmente, la reintegrazione dovrebbe seguire la soluzione durevole del rimpatrio volontario.
Respingimento alla frontiera	Nel contesto dei rifugiati equivale al rifiuto di consentire ad un richiedente asilo l'ingresso nel potenziale paese di asilo. Il respingimento alla frontiera può comportare la violazione del principio del <i>non-refoulement</i> .
Richiedente asilo	Una persona la cui richiesta o domanda formale di asilo non è stata ancora oggetto di decisione da parte del paese di potenziale rifugio.
Ricongiungimento familiare	Qualsiasi procedura attraverso la quale si realizza il principio dell'unità familiare. Il ricongiungimento ha un'applicazione particolare nel contesto delle soluzioni durevoli in generale e del reinsediamento in particolare.
Rifugiati ai sensi della Convenzione	Persone riconosciute dagli Stati come rifugiati ai sensi dell'articolo 1A della Convenzione del 1951 e che in base alla stessa, sono titolari di una serie di diritti.
Rifugiati sotto mandato	Persone che sono riconosciute come rifugiati dall'UNHCR nell'esercizio del suo mandato, così come definito dal suo Statuto e dalle risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU in materia. Lo status sotto mandato assume particolare rilevanza nei paesi che non hanno aderito alla Convenzione del 1951 o al suo Protocollo del 1967.
Rifugiati statutari	Persone che sono considerate rifugiate in base alle norme e agli strumenti internazionali vigenti prima della Convenzione sui rifugiati del 1951.
Rifugiati <i>sur place</i>	Le persone che non erano rifugiate quando hanno lasciato il loro paese d'origine ma che, a causa di avvenimenti intervenuti successivamente, sono divenute tali. I rifugiati <i>sur place</i> devono il loro timore di persecuzione a mutamenti occorsi nel paese d'origine, ad esempio un colpo di Stato, o attività politiche intraprese <i>bona fide</i> nel paese d'asilo.
Rimpatrio volontario	Il ritorno del rifugiato al paese d'origine, conseguente ad una decisione libera e consapevole. Il rimpatrio volontario può essere <i>organizzato</i> (ad esempio, quando ha luogo sotto gli auspici dei governi interessati e dell'UNHCR) o <i>spontaneo</i> (ad esempio, i rifugiati rientrano con i propri mezzi e sia l'UNHCR che i governi hanno un coinvolgimento limitato o nullo nel processo di rimpatrio).
Ricerche	Nel contesto dei rifugiati, si tratta delle iniziative intraprese al fine di rintracciare i familiari o i parenti stretti delle persone che rientrano nella competenza dell'UNHCR. L'opera di ricerca può essere condotta ai fini del ricongiungimento familiare, nel contesto della ricerca di soluzioni durevoli, o semplicemente per favorire i contatti tra familiari. Il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) gestisce un'Agenzia Centrale per le Ricerche che ha una particolare competenza in questo settore.
Sfollamento	Movimento involontario di persone all'interno del loro paese. Tale movimento può essere dovuto ad una serie di cause, tra le quali i disastri naturali o provocati dall'uomo, i conflitti armati o situazioni di violenza generalizzata.

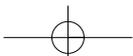
Sfollati	<p>Persones che sono state costrette o obbligate ad abbandonare le loro case "... soprattutto a causa di un conflitto armato, di situazioni di violenza generalizzata, di violazioni dei diritti umani o di disastri naturali o provocati dall'uomo, o allo scopo di sfuggire alle loro conseguenze, e che non hanno attraversato le frontiere internazionalmente riconosciute di uno Stato" (secondo i <i>Principi guida sullo sfollamento</i>).</p>
Sicurezza, aree/zone di	<p>Aree, zone o località delimitate per proteggere i civili nel corso di conflitti. I termini e le condizioni per la determinazione delle zone di sicurezza sono disciplinati dalle leggi di guerra.</p>
Sicuro, paese terzo	<p>Un paese nel quale un richiedente asilo avrebbe potuto trovare protezione e nel quale è stato fisicamente presente prima dell'arrivo nel paese in cui presenta la sua domanda di asilo.</p>
Soluzioni durevoli	<p>Qualsiasi mezzo attraverso il quale la situazione dei rifugiati può essere risolta in modo soddisfacente e permanente, così da consentire loro di vivere una vita normale. Il rimpatrio volontario, l'integrazione locale o il reinsediamento sono le strategie generalmente perseguite dall'UNHCR.</p>
Standard di trattamento	<p>Standard derivati dalla Convenzione sui rifugiati del 1951 e da altri strumenti internazionali che fissano i parametri per il trattamento dei rifugiati. La Convenzione del 1951 contempla diversi standard di trattamento, secondo i particolari diritti presi in esame. Tra questi: il trattamento non meno favorevole di quello generalmente accordato agli stranieri in circostanze analoghe; il trattamento più favorevole concesso ai cittadini di paesi stranieri in circostanze analoghe; lo stesso trattamento che è accordato ai cittadini e il trattamento più favorevole possibile.</p>
Status derivativo	<p>v. Famiglia, principio dell'unità</p>
Status umanitario	<p>Autorizzazione formale, in base alla normativa nazionale, a risiedere in un paese per motivi umanitari. Questa categoria può comprendere persone che non rispondono ai requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato.</p>
Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Statuto dell'UNHCR)	<p>Il documento che definisce il mandato, le funzioni e la struttura dell'UNHCR e fissa i criteri in base ai quali le persone possono rientrare nella competenza dell'UNHCR. Tali persone possono essere riconosciute come "rifugiati sotto mandato" dall'UNHCR, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli dal suo Statuto.</p>
Strumenti regionali in materia di rifugiati	<p>Documenti giuridici internazionali attinenti ai rifugiati adottati da Stati o da organizzazioni intergovernative in un particolare ambito geografico regionale o subregionale. Tali strumenti generalmente integrano la Convenzione del 1951 e riflettono il carattere peculiare delle problematiche dei rifugiati in determinate aree geografiche. Tra gli strumenti regionali più conosciuti figurano la Convenzione OUA del 1969 e la Dichiarazione di Cartagena del 1984.</p>
Trattato	<p>Un accordo formale, principalmente sottoscritto tra Stati, che crea obblighi giuridici vincolanti per le parti contraenti. I trattati sono una delle fonti del diritto internazionale.</p>

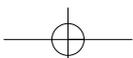
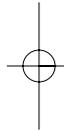
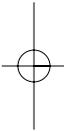




Allegato 3

Gli uffici dell'UNHCR nel mondo





Afghanistan

Ufficio dell'UNHCR
per l'Afghanistan
41 Jadi Solh (Peace Avenue)
Kabul
Indirizzo postale
P.O. Box 3232
Kabul

Albania

Ufficio dell'UNHCR per l'Albania
Rruga Donika Kastrioti
Tirana
Tel: 00355 42 50 207
Fax: 00355 42 28 492

Algeria

Ufficio dell'UNHCR per l'Algeria
20, Rue Emile Payen
Hydra
Algeri 16035
Indirizzo postale
Boite Postale 444
Hydra
Algeri 16000
Tel: 00213 21 69 12 12
Fax: 00213 21 69 23 55 (c/o UNDP)

Angola

Ufficio dell'UNHCR per l'Angola
Rua Eduard Mondlane/SN
Luanda
Indirizzo postale
C.P. 1342
Luanda
Tel: 00244 2 332 046
Fax: 00244 2 331 652

Arabia Saudita

Ufficio regionale dell'UNHCR
per l'Arabia Saudita, il Kuwait,
il Qatar, il Bahrain, l'Oman
e gli Emirati Arabi Uniti
Fazari Square, Pension Fund
Commercial Complex, Block C-13
Diplomatic Quarters
Riad
Indirizzo postale
P.O. Box 94003
Riad
Tel: 00966 1 482 88 35
Fax: 00966 1 482 87 37

Argentina

Ufficio regionale dell'UNHCR
per l'Argentina, la Bolivia, il Brasile,
il Cile, il Paraguay, e l'Uruguay
Cerrito 836, 10° piano
1010 Buenos Aires
Indirizzo postale
Cerrito 836, 10° Piano - CP
C1010AAR
Tel: 0054 11 4815 7870
Fax: 0054 11 4815 4352

Armenia

Ufficio dell'UNHCR per l'Armenia
14 Karl Liebknecht Str
Yerevan 375010
Tel: 003741 56 47 71
Fax: 003741 56 78 17

Australia

Ufficio regionale dell'UNHCR
per l'Australia, la Nuova Zelanda,
la Papua Nuova Guinea
e il Pacifico del Sud (Fiji, Isole
Cook, Isole Marshall, Isole
Salomone, Isole Samoa, Kiribati,
Nauru, Stati Federati della
Micronesia, Tuvalu e Vanuatu)
9, Terrigal Crescent O'Malley, ACT
Canberra 2606
Tel: 0061 2 6290 13 55
Fax: 0061 2 6290 13 15

Austria

Ufficio dell'UNHCR per l'Austria
Vienna International Centre
(Palazzo 'J', 1° piano)
Wagramerstrasse 5
A-1220 Vienna
Indirizzo postale
P.O. Box 550 A-1400
Vienna
Tel: 0043 1 26060 3028
Fax: 0043 1 2634115

Azerbaijan

Ufficio dell'UNHCR per l'Azerbaijan
30, Jafar Jabbarly str.
Baku
Tel: 0099 412 92 14 43
Fax: 0099 412 98 11 34

Bangladesh

Ufficio dell'UNHCR per il Bangladesh
House N/E (N) 8, Road 90
Gulshan 2
Dhaka 1212
Indirizzo postale
P.O. Box 3474
Dhaka 1000
Tel: 008802 88 2 68 02
Fax: 008802 88 2 65 57

Belgio

Ufficio regionale dell'UNHCR
per il Belgio, il Lussemburgo,
i Paesi Bassi e le Istituzioni Europee
B-1050 Bruxelles
Rue Van Eyck 11b
Tel: 0032 2 649 01 53
Fax: 0032 2 627 17 30

Benin

Ufficio dell'UNHCR per il Benin,
il Burkina Faso, il Niger e il Togo
Lot 01 Patte d'Oie – Cotonou
Indirizzo postale
Boite Postale 08-1066
Tel: 00229 30 28 98
Fax: 00229 30 28 90

Bielorussia

Ufficio dell'UNHCR per la Bielorussia
Prospekt Partizanskij 6 A
6° piano
Minsk 220033
Tel: 00375 172 27 78 83
Fax: 00375 172 27 08 00

Bosnia ed Erzegovina

Ufficio dell'UNHCR per la Bosnia
ed Erzegovina
UNIS Building Fra Andjela
Zvizdovica 1
71000 Sarajevo
Tel: 00387 33 666 160
Fax: 00387 33 290 562

Botswana

Liaison Office dell'UNHCR
per il Botswana
UN House – Plot 22
Khama Crescent
Gaborone
Indirizzo postale
P.O. Box 288
Gaborone
Tel: 00267 35 21 21, ext 600/602
Fax: 00267 57 09 96

Bulgaria

Ufficio dell'UNHCR per la Bulgaria
19, Denkoglu str.
1000 Sofia
Tel: 00359 2 98 02 453
Fax: 00359 2 98 01 639

Burundi

Ufficio dell'UNHCR
per la Repubblica del Burundi
N. 1 Avenue du Large
Bujumbura
Indirizzo postale
B.P. 307
Bujumbura
Tel: 00257 22 32 45
Fax: 00257 22 95 23

Cambogia

Ufficio dell'UNHCR per la Cambogia
House No. 2, Street No. 352
Beung Keng Kang
Phnom Penh
Indirizzo postale
P.O. Box 539
Tel: 00855 23 216005
Fax: 00855 23 216274

Camerun

Ufficio dell'UNHCR
per la Repubblica del Camerun
Quartier Nlongkak – Rue 1032
Batiment no 46
Yaoundé
Indirizzo postale
Boite postale 7077
Yaoundé
Tel: 00237 220 29 54
Fax: 00237 221 0544

Canada

Ufficio dell'UNHCR per il Canada
280 Albert Street, Suite 401
Ottawa – Ontario K1P 5G8
Tel: 001 613 232 09 09
Fax: 001 613 230 18 55

Ciad

Ufficio dell'UNHCR per il Ciad
Quartier Residentiel Ilopt 48, 3F
Rue Du President Blanchard
N'djamena
Tel: 00235 52 27 02
Fax: 00235 52 67 59

Cina (Repubblica Popolare)

Ufficio regionale dell'UNHCR
per la Cina e la Mongolia
1-2-1 Tayan Diplomatic Office,
Building 14, Liang Ma He Nan Lu
Pechino 100600
Tel: 0086 10 6532 68 06
Fax: 0086 10 6532 16 47

Cipro

Ufficio dell'UNHCR per Cipro
South c/o UNFICYP Secretariat,
UNPA
Nicosia
Indirizzo postale
P.O. Box 26142
Nicosia
Tel: 00357 2 35 90 25
Fax: 00357 2 35 90 37

Colombia

Ufficio dell'UNHCR per la Colombia
Calle 114 No. 9-01 Office 601
Edificio Teleport Torre A
Bogota
Tel: 00571 629 1138
Fax: 00571 629 2790

Congo (Repubblica)

Ufficio dell'UNHCR
per la Repubblica del Congo
6, Rue 18 Mars 1977
Quartier Cattedrale
Brazzaville
Indirizzo postale
PO Box 1093
Brazzaville
Tel: 00242 81 11 69
Fax: 00242 81 11 69

Congo

(Repubblica Democratica)
Ufficio regionale dell'UNHCR
per la Repubblica Democratica
del Congo, la Repubblica
Centrafricana, la Repubblica
del Congo e la Guinea Equatoriale
6729, Avenue de l'OUA
Kinshasa
Indirizzo postale
P.O. Box 7248
Kinshasa
Tel: 00243 880 12 45
Fax: 00243 880 31 53

Costa d'Avorio

Ufficio dell'UNHCR per la Costa
d'Avorio
Angle Rue Des Jardins-Boulevard
Latrille
Cocody
Il Plateaux
Abidjan
Indirizzo postale
01 B.P. 7982
Abidjan 01
Tel: 00225 22 51 55 77
Fax: 00225 22 51 55 88

Costa Rica

Ufficio dell'UNHCR per la Costa Rica
Edificio Torre del Este 5° piano
Barrio Dent, davanti alla Facoltà
di Diritto della UCR
1009 San José
Indirizzo postale
Apartado Postal 12-1009
Ferrocaril Pacifico
San José
Tel: 00506 234 23 03
Fax: 00506 224 48 91

Croazia

Ufficio dell'UNHCR per la Croazia
Republike Austrije 25
10000 Zagreb
Tel: 00385 1 3713 555
Fax: 00385 1 3713 588/565

Ecuador

Ufficio dell'UNHCR per l'Ecuador
Avenida Amazonas 2889
y la Granja
Edificio Naciones Unidas, Piano 2
Quito
Tel: 00539 2 2460 272
Fax: 00539 2 2460 280

Egitto

Ufficio regionale dell'UNHCR per
l'Egitto
No 8 El Fawakeh Street
Mohandissin, Giza
Cairo
Indirizzo postale
P.O. Box 1844
Cairo
Tel: 0020 2 760 3247
Fax: 0020 2 762 1576

Eritrea

Ufficio dell'UNHCR per l'Eritrea
House Number 108
Emperor Yohannes Avenue
Asmara
Indirizzo postale
P.O. Box 1995
Tel: 00291 1 12 61 21 (S/B)
Fax: 00291 1 12 72 55

Etiopia

Ufficio dell'UNHCR per l'Etiopia
Bole Road, Werenda 1, Kebele 23
House No. 1255/01-22
Addis Abeba
Indirizzo postale
P.O. Box 1076
Tel: 00251 1 61 28 22
Fax: 00251 1 61 16 66

Filippine

Ufficio dell'UNHCR per le Filippine
3° piano, Jaka II Building
150 Legaspi Street –
Legaspi Village – 1200 Makati -
Metro Manila
Indirizzo postale
P.O. Box 2074 (MCPO)
G. Puyat Avenue
1260 Makati
Tel: 0063 2 812 18 23
Fax: 0063 2 817 40 57

Francia

Ufficio dell'UNHCR per la Francia
9, rue Keppler
F-75116 Parigi
Tel: 0033 1 44 43 48 58
Fax: 0033 1 40 70 07 39

Gabon

Ufficio regionale dell'UNHCR
per il Gabon e São Tomé e Príncipe
Quartier SOTEGA
BP 20472 – Libreville
Tel: 00241 77 82 62
Fax: 00241 77 82 78

Gambia

Liaison Office dell'UNHCR in Gambia
6th Street East
Kotu Layout
Indirizzo postale
P.O. Box 4249
Bakau
Tel: 00220 460 850
Fax: 00220 464 169

Georgia

Ufficio dell'UNHCR per la Georgia
2°, Kazbegi ave. – 4° piano
380060 Tbilisi
Tel: 00995 32 25 38 46
Fax: 00995 32 441 302

Germania

Ufficio dell'UNHCR per la Germania
Wallstrasse 9-13
10179 Berlino
Tel: 0049 30 2022 020
Fax: 0049 30 2022 0220

Ghana

Ufficio dell'UNHCR per il Ghana
No. 25, Sir Arku Korsah Street,
Roman Ridge, Airport Residential
Area – Accra
Indirizzo postale
Private Mail Bag / Kia / Accra
Tel: 00233 21 77 61 08
Fax: 00233 21 77 3158

Giappone

Ufficio regionale dell'UNHCR
per il Giappone e la Repubblica
di Corea (Corea del Sud)
5-53-70
Jingumae
Shibuya-ku
Tokyo
Indirizzo postale
UNU Bldg., 6F
5-53-70,
Jingumae
Shibuya-ku – Tokyo 159-0001
Tel: 0081 33 499 20 11
Fax: 0081 33 499 22 72

Gibuti

Ufficio dell'UNHCR per Gibuti
Rue Abdoukader Waberi, Heron
Lot No. TF 1148 – Djibouti
Indirizzo postale
B.P. 1885
Tel: 00253 35 22 00
Fax: 00253 35 86 23

Giordania

Ufficio dell'UNHCR per la Giordania
9, Obada Ibn Al-Samit Street
Shemesani
Amman
Indirizzo postale
P.O. Box 17101
11195 Amman
Tel: 00962 6 592 46 52
Fax: 00962 6 592 46 58

Grecia

Ufficio dell'UNHCR per la Grecia
23 Taygetou Street
Palaio Psychico
15452 Atene
Tel : 0030 210 672 6462
Fax : 0030 210 672 6417

Guinea

Ufficio dell'UNHCR per la Guinea
Coleah Corniche - Sud
Conakry
Indirizzo postale
B.P. 4158
Conakry
Tel: 00377 47 66 29 81
Fax: 00224 13 40 95 17

India

Ufficio dell'UNHCR per l'India
14 Jor Bagh
New Delhi 110003
Tel: 0091 11 246 99 302
Fax: 0091 11 2462 01 37

Indonesia

Ufficio regionale dell'UNHCR
per l'Indonesia, la Malaysia,
le Filippine, Singapore e il Brunei
Gedung Araya, 14 piano
Jalan Kebon Sirih Kav. 75
Jakarta 10340
Indirizzo postale
P.O. Box 6602/JKPWK
Jakarta 10310
Tel: 0062 21 391 28 88
Fax: 0062 21 391 27 77

Iran (Repubblica Islamica)

Ufficio dell'UNHCR
per la Repubblica Islamica dell'Iran
No. 5, East Emdad Street, Vanak
sq., North Shiraz Ave.
Teheran 19917
Tel: 0098 21 805 72 01/11 Fax:
0098 21 805 72 12

Iraq

Ufficio dell'UNHCR per l'Iraq
Karrada District n. 904, Hay Al-
Wahda
Street n. 42, building n. 52
Baghdad
Indirizzo postale
P.O. Box 10141
Tel: 00964 1 719 06 70
Fax: FAX VIA UNOHCI: 001 212
963 3009

Irlanda

Ufficio dell'UNHCR per l'Irlanda
Suite 4, Merrion House 1/3 lower
Fitzwilliam Street
Dublin
Tel: 00353 1 631 4510
Fax: 00353 1 631 4616

Israele

Ufficio del Rappresentante
Onorario dell'UNHCR per Israele
P.O. Box 3489
Gerusalemme
Shlomzion Hamalka
Gerusalemme
Tel: 00972 2 6253 081
Fax: 00972 2 6253 101

Italia

Ufficio regionale dell'UNHCR
per l'Italia, Malta, San Marino
e la Santa Sede
Via Caroncini 19
00197 Roma
Tel: 0039 06 802121
Fax: 0039 06 80212324

Kazakhstan

Liaison Office dell'UNHCR
per il Kazakhstan
67 Tole bi
Almaty – 480091
Tel: 007 3272 624244
Fax: 007 3272 583982

Kenya

Ufficio dell'UNHCR per il Kenya
Chiromo road by Consulata Church
Westlands – Nairobi
Indirizzo postale
P.O. Box 43801
Nairobi
Tel: 00254 20 423 2000
Fax: 00254 20 423 20 80

Kuwait

Liaison Office dell'UNHCR
per il Kuwait
Jabriyah Area
Block No. 12, Street No. 7, Villa
No. 8 – Kuwait City
Indirizzo postale
P.O. Box 28742
13148 Safat
Kuwait
Tel: 00965 531 1291
Fax: 00965 531 1289

Kirghizistan

Liaison Office dell'UNHCR
per il Kirghizistan
UN House (3° piano)
160, Chui Ave.
Bishkek, 720040
Tel: 00996 312 611 264
Fax: 00996 312 611 271

Libano

Ufficio regionale dell'UNHCR
per il Libano
Michel Bustrus Street
Nasr building
Achrafieh
Beirut
Tel: 00961 1 560 699
Fax: 00961 1 560 717

Liberia

Ufficio dell'UNHCR per la Liberia
Haider building, Mamba Point
Monrovia
Indirizzo postale
P.O. Box 9077
Tel: 00231 22 62 33
Fax: 00231 22 62 35

Libia (Jamahiriya Araba Libica)

Liaison Office dell'UNHCR
per la Repubblica Araba Libica
Seed ibn Abi Kawas Street
Ben Ashur area
Tripoli
Indirizzo postale
P.O. Box 80708
Tripoli
Tel: 00218 21 361 9662
Fax: 00218 21 361 9661

Lussemburgo

Ufficio del Corrispondente
dell'UNHCR per il Lussemburgo
1 Rue Jean Pierre Brasseur
2015 Lussemburgo
Tel: 00352 454 018
Fax: 00352 454 303

Macedonia (Repubblica ex Jugoslava)

Ufficio dell'UNHCR per la Repubblica
ex Jugoslava di Macedonia
Zeleznicka 53
1000 Skopje
Indirizzo postale
P.O. Box 873
Skopje
Tel: 00389 23 118 641
Fax: 00389 23 131 040

Malawi

Liaison Office dell'UNHCR in Malawi
7° p. Kang'ombe Building, City Center
Lilongwe
Indirizzo postale
P.O. Box 30230
Tel: 002651 77 21 55
Fax: 002651 77 41 28

Malaysia

Ufficio dell'UNHCR per la Malaysia
570 Jalan Bukit Petaling
50460 Kuala Lumpur
Indirizzo postale
P.O. Box 10185
50706 Kuala Lumpur
Tel: 0060 3 2141 13 22
Fax: 0060 3 2141 17 80

Mali

Ufficio dell'UNHCR per il Mali
Tel: 00223 82 00 69
Fax: 0022382 01 40

Marocco

Ufficio del Rappresentante Onorario
dell'UNHCR per il Marocco
21, Rue Des Moineaux, Oasis
Casablanca
Indirizzo postale
B.P. 13434
Tel: 00212 22 25 3314
Fax: 00212 22 25 3648

Mauritania

Liaison Office dell'UNHCR
per la Mauritania
Ilot K 159, 160, 161 Route De La
Corniche
Nouakchott
Indirizzo postale
c/o UNDP
B.P. 4405
Nouakchott
Tel: 00222 5 25 74 14
Fax : 00225 5 25 61 76

Messico

Ufficio regionale dell'UNHCR
per il Messico, Belize e Cuba
Presidente Masaryk 29, 6° piano
Colonia Chapultepec Morales
11570 Mexico, D.F.
Indirizzo postale
c/o PNUD
Apartado Postal 105-39
11581 Mexico, D.F.
Tel: 00525 55 263 98 64
Fax: 00525 55 250 92 03

Moldova

Ufficio dell'UNHCR
per la Repubblica di Moldova
57, 31 August 1989 Str.
MD-2001Chisinau
Tel: 00373 22 27 18 53
Fax: 00373 22 27 19 53

Mozambico

Liaison Office dell'UNHCR
per il Mozambico
Avenida dos Presidentes No. 33
Maputo
Indirizzo postale
P.O. Box 1198
Tel: 00258 1 49 02 42
Fax: 00258 1 49 06 35

Myanmar

Ufficio dell'UNHCR per il Myanmar
No. 287 Pyay Road
Sanchaung Township
Yangon
Indirizzo postale
P.O. Box 1485
Tel: 0095 1 524022
Fax: 0095 1 524031

Namibia

Ufficio dell'UNHCR per la Namibia
2 piano Sanlam building
Independence Avenue
Windhoek
Indirizzo postale
Private bag 13310
Tel: 00264 61 23 71 43
Fax: 00264 61 23 00 55

Nepal

Ufficio dell'UNHCR per il Nepal
Anil Kuti
Maharajgunj
Kathmandu
Indirizzo postale
P.O. Box 2374
Tel: 00977 1 41 25 21
Fax: 00977 1 41 28 53

Nigeria

Ufficio dell'UNHCR per la Nigeria
13 Awolowo Road Ikoyi
Lagos
Indirizzo postale
P.O. Box 538 74 Falomo
Lagos
Tel: 00234 1 269 3298
Fax: 00234 1 269 2745

Paesi Bassi

Ufficio dell'UNHCR per i Paesi Bassi
Presidente Kennedylaan 19
The Hague
Indirizzo postale
P.O. Box 17111 - 2502 CC
The Hague
Tel: 0031 70 346 88 10
Fax: 0031 70 346 88 12

Pakistan

Ufficio dell'UNHCR per il Pakistan
No. 2 Diplomatic Enclave
Quaid-E-Azam, University Road
Sector G-4
Islamabad
Indirizzo postale
P.O. Box 1263
Tel: 0092 51 282 95 02
Fax: 0092 51 227 94 55

Polonia

Ufficio dell'UNHCR per la Polonia
2, Aleja Roz
PL-00 556 Varsavia
Repubblica di Polonia
Tel: 0048 22 628 69 30
Fax: 0048 22 625 61 24

Regno Unito

Ufficio dell'UNHCR per il Regno Unito
Millbank Tower
21-24 Millbank
Londra SW1P 4QP
Tel: 0044 20 7828 9191
Fax: 0044 20 7630 5349

Repubblica Ceca

Ufficio dell'UNHCR
per la Repubblica Ceca
UN House
Namesti Kinskych 6
150 00 Praga 5
Tel: 00420 2 571 998 50
Fax: 00420 2 571 998 62

Repubblica Centrafricana

Ufficio regionale dell'UNHCR
per la Repubblica Centrafricana
Rue Joseph Degrain (Route De
Sofitel)
Indirizzo postale
Boite Postale 950 – Bangui
Tel: 00236 61 40 76
Fax: 00236 61 98 34

Repubblica di Corea

Ufficio dell'UNHCR per la Corea
Rm. 402, The Anglican Church of
Korea
3-7 Jeong-dong, Joong-ku
Seul 100-120
Tel: 0082 2 730 3440
Fax: 0082 2 730 3442

Romania

Ufficio dell'UNHCR per la Romania
25, Armeneasca Street, Sector 2
70228 Bucarest
Tel: 0040 21 211 29 44
Fax: 0040 21 210 15 94

Ruanda

Ufficio dell'UNHCR per il Ruanda
Bd de l'Umuganda
Comune Kacyiru
Secteur Kimihurura
Cellule Kamukina
Kigali
Indirizzo postale
B.P 867
Kigali
Tel: 00250 85106/07/08/11/13
Fax: 00250 85104

Russia (Federazione Russa)

Ufficio regionale dell'UNHCR
per la Federazione Russa
United Nations Office
6 Obukh Perelouk
Mosca 103064
Tel: 007 503 232 30 11
Fax: 007 503 232 30 16

Senegal

Ufficio dell'UNHCR per il Senegal,
la Guinea Bissau e il Mali
59, rue Docteur Theze
Dakar
Indirizzo postale
B.P. 3125
Tel : 00221 823 66 03
Fax : 00221 823 66 00

Serbia e Montenegro

Ufficio dell'UNHCR per la Serbia
e Montenegro
Krunska 58
11000 Belgrado
Tel: 00381 11 308 2100
Fax: 00381 11 344 2947

Sierra Leone

Ufficio dell'UNHCR
per la Sierra Leone
29, Wilkinson Road
Freetown
Indirizzo postale
P.O. Box 1011
Tel: 00232 22 234 321
Fax: 00232 22 234 347

Siria (Repubblica Araba)

Ufficio dell'UNHCR per la Siria
Al Malki
Mohamed Al Bazm Street No. 14
Al Nabelsi Building
Damasco
Indirizzo postale
P.O. Box 30891
Damasco
Tel: 00963 11 373 59 40
Fax: 00963 11 373 61 08

Slovacchia

Ufficio dell'UNHCR
per la Repubblica Slovacca
Sturova 6
811 02 Bratislava
Tel: 00421 2 52 92 78 75
Fax: 00421 2 52 92 78 71

Slovenia

Ufficio dell'UNHCR per la Slovenia
Miklosiceva cesta 18/II
1000 Lubiana
Tel: 00386 1 4328 240
Fax: 00386 1 4328 224

Somalia

Ufficio dell'UNHCR per la Somalia
in Kenya
Lion Place
Waiyaki Way
Westlands
Nairobi
Indirizzo postale
P.O. Box 43801
Nairobi
Tel: 00254 20 422 2200
Fax: 00254 20 422 2280

Spagna

Ufficio dell'UNHCR per la Spagna
Avenida General Peron 32 – 2A
E-28020 Madrid
Tel: 0034 91 556 36 49
Fax: 0034 91 417 53 45

Sri Lanka

Ufficio dell'UNHCR per lo Sri Lanka
97 Rosmead Place
Colombo 7
Tel: 0094 11 536 5988
Fax: 0094 11 536 0710

Stati Uniti d'America

Ufficio regionale dell'UNHCR
per gli Stati Uniti d'America
e i Caraibi (Antigua e Barbuda,
Bahamas, Barbados, Dominica,
Giamaica, Grenada, Haiti,
Repubblica Dominicana, St. Kitts
e Nevis, St. Lucia, St. Vincent
e Grenadines, Territori Americani,
e Trinidad e Tobago)
1775 k Street, NW, Suite 300
Washington DC 20006
Tel: 001 202 296 54 45
Fax: 001 202 296 56 60

Sudafrica

Ufficio dell'UNHCR per il Sudafrica
8° piano, Metro Park Building
351 Cnr. Schoeman & Prinsloo St.
Pretoria 0002, Gauteng Providence
Indirizzo postale
P.O. Box 12506
The Tramshed
Pretoria
Tel: 0027 12 354 8300
Fax: 0027 12 354 8396

Sudan

Ufficio dell'UNHCR per il Sudan
Mohammed Nageeb Road (North
of Farouk Cemetery)
Khartoum No. 2
Indirizzo postale
P.O. Box 2560
Tel: 00249 11 47 11 01
Fax: 00249 11 47 31 01

Svezia

Ufficio regionale dell'UNHCR
per la Svezia, la Danimarca,
l'Estonia, la Finlandia, l'Islanda,
la Lettonia, la Lituania e la Norvegia
Ynglingagatan 14 – 6° piano
S-11347 Stoccolma
Tel: 0046 8 457 4880
Fax: 0046 8 457 4887

Svizzera

Ufficio dell'UNHCR per la Svizzera
e il Liechtenstein
94, Rue Montbrillant
CH-1211 Ginevra 2 Dépot
Indirizzo postale
Case Postale 2500 CH-1211
Geneve 2 Depot
Tel: 0041 22 739 84 99
Fax: 0041 22 739 73 79

Tagikistan

Ufficio dell'UNHCR per il Tagikistan
Pr-t Druzhy Narodov 106
Dushanbe
Indirizzo postale
P.O. Box 734013
Tel: 00873 682 285 930
Fax: 00992 372 510 039

Tanzania (Repubblica Unita)

Ufficio dell'UNHCR
per la Repubblica Unita di Tanzania
Plot 18 Kalenga Street
Dar-es-Salaam
Indirizzo postale
P.O. Box 734013
Tel: 00255 22 215 00 75-82
Fax: 00255 22 215 28 17

Thailandia

Ufficio regionale dell'UNHCR
per la Thailandia, la Cambogia,
il Vietnam e il Laos
Rajdamnern Avenue
United Nations Building, 3° piano,
Block A
Bangkok 10200
Indirizzo postale
P.O. Box 2-121
Tel: 0066 2 288 1270
Fax: 0066 2 280 0555

Tunisia

Ufficio del Rappresentante
Onorario dell'UNHCR per Tunisia
61, Boulevard Bab Benat
1006 Tunisi
Indirizzo postale
B.P. 863
1035 Tunisi
Tel: 00216 71 573 586
Fax: 00216 71 57 01 68, via UNDP

Turchia

Ufficio dell'UNHCR per la Turchia
12 Cadde, 212 Sokak n 3
Sancak Mahallesi, Cankaya
Cankaya
Ankara
Tel: 0090 312 441 1696
Fax: 0090 312 441 2173

Turkmenistan

Ufficio dell'UNHCR per il Turkmenistan
40, Galkynysh Street
744013 Ashgabat
Tel: 00993 1 242 56 84
Fax: 00993 1 242 56 91

Ucraina

Ufficio dell'UNHCR per l'Ucraina
32°, Sichnevoغو Povstannya Str.
Kiev 01015
Tel: 00380 44 573 9424
Fax: 00380 44 573 98 50

Uganda

Ufficio dell'UNHCR per l'Uganda
Plot 4B Acacia Avenue, Kololo
Kampala
Indirizzo postale
P.O. Box 3813
Tel: 00256 41 23 12 31
Fax: 00256 41 25 69 89

Ungheria

Ufficio dell'UNHCR per l'Ungheria
1126 Budapest
Gyimes ut 3/B
Tel: 0036 1 250 44 44
Fax: 0036 1 250 27 01

Uzbekistan

Ufficio dell'UNHCR
per l'Uzbekistan
14, Mahmood Torobi Str.
700090 Tashkent
Tel: 00998 71 120 68 93
Fax: 00998 71 120 68 91

Venezuela

Ufficio regionale dell'UNHCR
per il Venezuela, l'Ecuador,
la Guyana, Panama e il Perù
Caracas 1062
Parque Cristal, Torre Oeste
4° piano, Oficina 4-4 4-5 e 4-6
Av. Francisco De Mirando
Urbanizacion Los Palos Grandes
Caracas
Indirizzo postale
Apartado Postal 69045
Caracas 1062A
Tel: 0058 212 286 3883
Fax: 0058 212 286 9687

Vietnam

Liaison Office per la Repubblica
Socialista del Vietnam
60, Rue Nguyen Thai Hoc
Ba Dinh District
Hanoi
Tel: 0084 4 845 78 71
Fax: 0084 4 823 20 55

Yemen

Ufficio dell'UNHCR
per la Repubblica dello Yemen
Djibouti Street No. 9, House No. 14
Sana'a
Indirizzo postale
P.O. Box 12093
Tel: 00967 1 442 352
Fax: 00967 1 442 355

Zambia

Ufficio dell'UNHCR per lo Zambia,
lo Zimbabwe e il Malawi.
17C Leopards Hill Road
Kabulonga
Lusaka 10101
Indirizzo postale
P.O. Box 32542
Lusaka
Tel: 00260 1 265 873
Fax: 00260 1 265 914

Zimbabwe

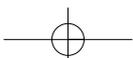
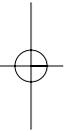
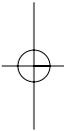
Ufficio dell'UNHCR
per lo Zimbabwe
2° piano, Takura House
67-69 Union Avenue
Harare
Indirizzo postale
P.O. Box 4565
Harare
Tel: 00263 4 79 32 75
Fax: 00263 4 70 85 28

Consiglio d'Europa

Ufficio dell'UNHCR presso
il Consiglio d'Europa a Strasburgo
Allee Spach
CEPI - 34
F-67000 Strasburgo
Tel: 0033 388 412000
Fax: 0033 388 413979

Nazioni Unite

Ufficio dell'UNHCR a New York
1, United Nations Plaza
Room 2610
New York, NY 10017
Indirizzo postale
P.O. Box 20
Grand Central
NY 10017
Tel: 001 212 963 00 33
Fax: 001 212 963 00 74



Per ulteriori informazioni

➤ **Sul quadro normativo della protezione dei rifugiati**

Goodwin-Gil Guy, *The Refugee in International Law*, 2° edizione, Oxford University Press, 1996

International Journal of Refugee Law

UNHCR, *Collection of International Instruments and Other Legal Texts Concerning Refugees and Displaced Persons* (due volumi), 1995

UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, 1979 (disponibile anche in italiano, francese e spagnolo)

UNHCR, *Protecting Refugees: Questions and Answers*

The State of the World's Refugees 1993: The Challenge of Protection, Penguin Books, 1993 (disponibile anche in italiano)

UNHCR, *The State of the World's Refugees 1995. In Search of Solutions*, Oxford University Press, 1995 (disponibile anche in italiano)

UNHCR, *The State of the World's Refugees: 1997-98*, Oxford University Press, 1998 (disponibile anche in italiano)

UNHCR, *The State of the World's Refugees: 50 Years of Humanitarian Action*, Oxford University Press, 2000 (disponibile anche in italiano e in francese)

UNHCR, *Thematic Compilation of UNHCR Executive Committee Conclusions*, 2001

➤ **Sull'UNHCR e la sue attività**

UNHCR, *Global Appeal*, 2003

UNHCR, *The State of the World's Refugees: 50 Years of Humanitarian Action*, Oxford University Press, 2000 (disponibile anche in italiano e in francese)

UNHCR, siti web: www.unhcr.ch e www.unhcr.it

➤ **Sul riconoscimento dei rifugiati**

UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, 1979 (disponibile anche in italiano)

➤ **Sulla protezione nella pratica**

Le direttive emanate da Canada, Stati Uniti d'America, Australia e Regno Unito in merito alle istanze presentate sulla base di motivazioni di ordine sessuale.

UNHCR, *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Minors Seeking Asylum*, 1997.

UNHCR, *Guidelines on the Protection of Refugee Women*, 1991

- UNHCR, Handbook for Emergencies (disponibile anche in italiano)
- UNHCR, Protecting refugees: A Field Guide for NGOs, 1999 (disponibile anche in francese, spagnolo e russo).
- UNHCR, Refugee Children. Guidelines on Protection and Care, 1994 (disponibile anche in francese e spagnolo)
- UNHCR, Resettlement Handbook, 1997
- UNHCR, Sexual Violence against Refugees: Guidelines on Prevention and Response, 1995 (disponibile anche in italiano, francese e tedesco)
- UNHCR, UNAIDS, WHO, Guidelines for HIV Interventions in Emergency Settings, 1996

➤ **Sulla detenzione**

- UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 44
- UNHCR, Guidelines on applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers, 1999 (aggiornato)

➤ **Sull'accessione alla Convenzione del 1951 e al suo Protocollo del 1967**

- UNHCR, Information Package on Accession to the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating To the Status of Refugees, 1999 (disponibile anche in francese, spagnolo, arabo e russo).
- UNHCR, Signing On Could Make all the Difference (disponibile anche in francese).

➤ **Sull'adesione alle Convenzioni sull'apolidia**

- UNHCR, Information Package on Accession to the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, 1999 (disponibile anche in francese, spagnolo, arabo e russo).
- UNHCR, Signing on Could Make all the Difference (disponibile anche in francese)

➤ **Sul diritto umanitario internazionale**

- Unione Inter-Parlamentare e Comitato Internazionale della Croce Rossa, Respect for International Humanitarian Law, Handbook for Parliamentarians No. 1, 1999.

➤ **Sull'Unione Interparlamentare e la sue attività**

- Sito web dell'IPU: www.ipu.org (i testi integrali delle risoluzioni dell'IPU riguardanti i rifugiati possono essere consultati sul sito web).

Qualche parola su...

> L'UNHCR

L'UNHCR, l'agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati, ha il mandato di guidare e coordinare l'attività internazionale per la protezione a dei rifugiati e la ricerca di soluzioni ai problemi dei rifugiati in tutto il mondo.

Obiettivo principale dell'UNHCR è garantire i diritti e il benessere dei rifugiati. L'UNHCR si sforza di assicurare che ognuno possa esercitare il diritto di cercare e trovare asilo in un altro paese e tornare di sua volontà nel paese d'origine. L'UNHCR cerca inoltre soluzioni durevoli ai problemi dei rifugiati, aiutandoli a tornare nei loro paesi o ad insediarsi in un altro paese.

I compiti dell'UNHCR sono stabiliti dallo Statuto dell'organizzazione e guidati dalla *Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status dei rifugiati* del 1951 e al suo Protocollo del 1967.

Il Comitato Esecutivo dell'UNHCR e l'Assemblea Generale dell'ONU hanno anche autorizzato l'intervento dell'organizzazione a favore di altri gruppi di persone. Tra questi, gli apolidi, o coloro la cui cittadinanza è controversa e in particolari circostanze, gli sfollati.

L'organizzazione cerca di prevenire i movimenti forzati di popolazione incoraggiando gli Stati ed altre istituzioni a creare le condizioni favorevoli alla difesa dei diritti umani e alla risoluzione pacifica delle controversie. Nel perseguire questo obiettivo, l'UNHCR cerca di favorire la

> L'Unione Interparlamentare

Creata nel 1889, l'Unione Interparlamentare è l'organizzazione internazionale che riunisce i rappresentanti dei parlamenti degli Stati sovrani.

Al novembre 2003 erano rappresentati i parlamenti di 144 paesi più 5 membri associati.

L'Unione Interparlamentare opera per la pace e la cooperazione tra i popoli e nella prospettiva del rafforzamento delle istituzioni rappresentative.

A tale scopo, essa:

- ◆ Promuove i contatti, il coordinamento e lo scambio di esperienze tra i parlamenti e i parlamentari di tutti i paesi;
- ◆ Prende in esame le questioni di interesse internazionale ed esprime il suo parere in merito con l'obiettivo di incoraggiare l'azione dei parlamenti e dei loro membri;
- ◆ Contribuisce alla difesa e alla promozione dei diritti umani, che hanno portata universale e il rispetto dei quali è un fattore essenziale della democrazia parlamentare e dello sviluppo;
- ◆ Contribuisce ad una migliore conoscenza delle attività delle istituzioni rappresentative nonché al rafforzamento e allo sviluppo dei loro strumenti operativi.

reintegrazione dei rifugiati che tornano nei paesi d'origine, al fine di evitare il ricrearsi di situazioni che provocherebbero nuovi flussi di rifugiati.

L'UNHCR offre protezione e assistenza ai rifugiati e agli altri gruppi di sua competenza in modo imparziale, sulla base dei loro bisogni e indipendentemente dalla loro razza, religione, opinione politica o sesso. Nell'ambito delle sue attivit  l'UNHCR dedica particolare attenzione alle necessit  dei bambini e cerca di promuovere la parit  dei diritti di donne e ragazze.

Nel suo sforzo di proteggere i rifugiati e cercare soluzioni ai loro problemi, l'UNHCR lavora in collaborazione con i governi, le organizzazioni regionali, e le organizzazioni internazionali e non governative.

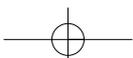
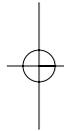
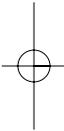
L'UNHCR   impegnato a far valere il principio della partecipazione dei rifugiati alle decisioni destinate ad influire sulle loro vite. ■

www.unhcr.ch
www.unhcr.it

L'Unione Interparlamentare condivide gli obiettivi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e ne sostiene gli sforzi lavorando in stretta cooperazione con essa.

L'Unione Interparlamentare coopera anche con le organizzazioni interparlamentari regionali, cos  come con le organizzazioni internazionali, intergovernative e non governative che si ispirano ai suoi stessi ideali. ■

www.ipu.org



© Unione Interparlamentare 2001

Publicato dall'Unione Interparlamentare
in collaborazione con
L'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati

Tutti i diritti riservati. È vietato riprodurre, trasmettere o conservare in sistema di ricerca, parzialmente o totalmente, la presente pubblicazione sotto qualunque forma, elettronica o meccanica, compresa la fotocopia o la registrazione o altro, senza la previa autorizzazione dell'Unione Interparlamentare o dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Questo documento è diffuso a condizione che esso non sarà per dato o preso in prestito per motivi commerciali, venduto o messo in circolazione in alcun modo senza il previo consenso dell'editore, con una rilegatura o una copertina diverse dall'originale e senza che una condizione analoga alla presente sia imposta all'editore successivo.

ISBN 92-9142-129-4 (IPU)

Sede Centrale dell'IPU

Inter-Parliamentary Union
5, Chemin du Pommier
Case Postale 330
CH-1218 Le Grand Saconnex / Genève
Switzerland
Tel.: +41 22 919 41 50
Fax.: +41 22 919 41 60
e-mail: postbox@mail.ipu.org
www.ipu.org

**Ufficio di collegamento dell'IPU
presso le Nazioni Unite**

Inter-Parliamentary Union
220 East 42nd Street
Suite 3102
NEW YORK, N.Y. 10017
USA
Tel.: +1 212 557 58 80
Fax.: +1 212 557 39 54
e-mail: ny-office@mail.ipu.org

UNHCR

Office of the United Nations
High Commissioner for Refugees
Case Postale 2500
CH-1211 GENEVA 2 Dépôt
Switzerland
Tel.: +41 22 739 81 11
Fax.: +41 22 739 73 53
www.unhcr.ch

UNHCR

Ufficio dell'Alto Commissario
delle Nazioni Unite per i Rifugiati
Via Caroncini, 19
00197 Roma
Italia
Tel.: +39 06 80 21 21
Fax.: +39 06 80 21 23 25
e-mail: itaro@unhcr.ch
www.unhcr.it