
ADiM BLOG
Luglio 2021
EDITORIALE

*La Convenzione di Ginevra sui rifugiati compie settant'anni:
«an uncomfortable birthday that we are not in the mood to celebrate»*

Adele Del Guercio

RTDb di Diritto internazionale

Università degli Studi di Napoli L'Orientale

Il settantesimo anniversario della [Convenzione di Ginevra sul riconoscimento dello status di rifugiato](#) offre l'opportunità di svolgere alcune considerazioni sul rilievo, le potenzialità e le criticità del trattato in questione e più in generale sul regime internazionale di protezione dei rifugiati. Adottata il 28 luglio 1951, la Convenzione riflette la volontà della comunità internazionale di evitare che si ripetano i drammatici eventi degli anni Trenta e Quaranta del Novecento, quando agli ebrei che provavano a sottrarsi alla persecuzione nazista venne impedito di cercare asilo in altri Paesi ([J. Crisp](#); [G. Goodwin-Gill](#), [J. McAdam](#)). Proprio alla luce di tali circostanze e dell'esperienza maturata già in precedenza, tra le due guerre mondiali, dal primo Alto Commissario per i rifugiati (il diplomatico norvegese Fridtjof Nansen), gli Stati e le organizzazioni internazionali presero contezza della natura transnazionale della questione dei rifugiati e della necessità di cooperare per poterla gestire in maniera più efficace. Una consapevolezza ribadita di recente con l'adozione della [Dichiarazione di New York su migranti e rifugiati](#) e dei due Global Compact ([sui migranti](#) e [sui rifugiati](#)), benché la volontà di collaborare nella ricerca di soluzioni condivise che consentano un'equa ripartizione delle responsabilità rimanga sovente sulla carta, non traducendosi in uno sforzo comune a livello globale, in particolare da parte degli Stati economicamente avanzati. Non è un caso che, tra questi ultimi, solo la Germania si collochi tra i primi dieci Paesi per numero di rifugiati accolti ([dati UNHCR](#)).

La Convenzione di Ginevra del 1951 è il primo trattato internazionale multilaterale a fornire una definizione universale di "rifugiato" (tale è, secondo l'art. 1A, chiunque, nel giustificato

timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza o la residenza abituale e non può o, per tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto Stato); e ad indicare criteri di eleggibilità tassativi al fine di sottrarre alla discrezionalità statale il riconoscimento della protezione ([G. Knaus](#)).

Altro merito del trattato oggetto di indagine è l'aver codificato per la prima volta il principio di *non-refoulement*, definito come il divieto di espellere o respingere, «in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche» (art. 33.1). Tale principio rappresenta «the cornerstone of asylum and of international refugee law» ([UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement](#)). Nel corso del tempo il divieto di respingimento è andato incontro ad una significativa interpretazione estensiva da parte degli organi di controllo istituiti dai trattati sui diritti umani, e ha trovato applicazione non più solamente nei confronti dei rifugiati *stricto sensu*, bensì di *qualunque persona* a rischio di subire tortura e trattamenti e pene inumani e degradanti ([E. Lauterpacht](#), [D. Bethlehem](#); [C. W. Wouters](#)), da parte di agenti statali o non statali, ovunque lo Stato eserciti la propria *giurisdizione* ([P. De Sena](#)): dunque, non solamente nel territorio statale ma altresì alla frontiera - terrestre o marittima - e in alto mare ([Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations](#)). Inoltre, è doveroso evidenziare un ulteriore elemento di sviluppo rispetto al regime di Ginevra: il divieto di respingimento affermatosi nel sistema internazionale di tutela dei diritti umani non è soggetto ai limiti posti dal par. 2 dell'art. 33 della suddetta Convenzione e trova garanzia anche in caso di pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale, dal momento che è stato ricavato dal divieto di tortura, che costituisce uno dei diritti irrinunciabili di una società democratica ([Saadi c. Italia](#)). Di conseguenza, non può essere ammesso nessun bilanciamento tra la tutela offerta dal principio di non respingimento e quella che dovrebbe essere assicurata alla comunità statale nel suo complesso.

L'evoluzione interpretativa cui è andata incontro nel tempo la Convenzione di Ginevra sul riconoscimento dello status di rifugiato, il cui ambito di applicazione *ratione loci* è stato esteso con l'adozione del protocollo di New York del 1967, ha riguardato anche i motivi di persecuzione, in special modo la categoria dell'«appartenenza a un determinato gruppo sociale» ([Linee guida UNHCR](#)), nell'ambito della quale sono state fatte ricadere le persecuzioni collegate al genere ([Linee guida UNHCR n. 1](#); in dottrina, tra gli altri, [J. Freedman](#); [B. Pinelli](#)), all'orientamento sessuale ([Linee guida UNHCR n. 9](#); in dottrina, tra gli altri [C. Danisi](#); [M. C. Vitucci](#)) e all'obiezione di coscienza.

Non si può, inoltre, non menzionare l'espansione del ruolo dell'Alto commissariato per i rifugiati, in termini di capillarità geografica, di mandato, di attività svolte e di beneficiari (J. Crisp, cit.). Sia sufficiente rammentare in questa sede che l'UNHCR nasce come organo

sussidiario dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1950 - dunque è precedente alla Convenzione di Ginevra - con l'obiettivo di fornire una soluzione al problema dei rifugiati determinato dalla seconda guerra mondiale. Il mandato, inizialmente di durata triennale, viene prorogato periodicamente perché il suddetto organo possa intervenire nell'ambito di numerosi conflitti e crisi internazionali che si susseguono nel corso del tempo (Ungheria, Nord Africa in occasione della rivoluzione algerina, Africa subsahariana a partire dalla decolonizzazione, America Latina, Bangladesh, Indocina, Russia e Stati satellite in seguito alla dissoluzione dell'Unione Sovietica, Medio Oriente). Solo nel 2003 all'UNHCR è stato attribuito un mandato permanente per guidare e coordinare, a livello mondiale, la protezione dei rifugiati e le azioni necessarie per garantire il loro benessere ([Statuto](#)). Oltre ad espandersi a livello territoriale, detta agenzia ha visto ampliare il proprio ambito di azione ad ulteriori soggetti rispetto a quelli previsti dall'art. 1A della Convenzione di Ginevra: beneficiano attualmente dell'assistenza della stessa anche gli sfollati interni, gli apolidi, i richiedenti asilo e i rimpatriati (sia consentito rammentare che tra le soluzioni durevoli previste dalla Convenzione, oltre all'integrazione nel paese di accoglienza e al trasferimento in uno stato terzo sicuro, vi è per l'appunto il rimpatrio nel paese di cittadinanza o di residenza abituale quando il rischio di persecuzione sia venuto meno).

S'è voluto dar conto degli sviluppi di cui sopra per evidenziare l'evoluzione cui è andato incontro il regime internazionale di protezione dei rifugiati a partire dall'adozione della Convenzione di Ginevra del 1951 e gli sviluppi stimolati anche in ulteriori ambiti, quali il diritto internazionale dei diritti umani. Malgrado i numerosi attacchi subiti soprattutto da parte degli Stati occidentali, il suddetto trattato rimane uno strumento essenziale al fine di fornire assistenza e tutela agli attuali 82,4 milioni di persone «of concern to UNHCR»: 20,7 milioni di rifugiati; 48 milioni di sfollati interni; 4,1 milioni di richiedenti asilo (cui si aggiungono 5,7 milioni di rifugiati palestinesi sotto il mandato dell'UNRWA e 3,9 milioni di cittadini venezuelani che seguono un regime *ad hoc*: [Dati UNHCR](#)). Tra l'altro, è d'uopo evidenziare che il sistema internazionale di protezione dei rifugiati, di cui la Convenzione rappresenta il perno, esplica i propri effetti non solamente nei 144 Stati che l'hanno ratificata, ma anche in quelli che non ne sono Parte contraente e che hanno accettato la presenza dell'UNHCR nel proprio territorio. Si pensi, solo per fare un esempio, al Libano che, malgrado non sia Parte della Convenzione, costituisce uno dei principali Paesi che accolgono rifugiati a livello mondiale ed ha svolto un ruolo di primo piano nel corso della crisi siriana e dell'esodo umano che ne è derivato ([Protection without Ratification?](#)).

È innegabile che l'attuale situazione internazionale è caratterizzata da una maggiore complessità, sotto diversi profili, rispetto a quella in cui ha avuto origine il sistema sopra tratteggiato, e che di conseguenza la Convenzione di Ginevra è chiamata a confrontarsi con nuove sfide, quali la natura mista delle migrazioni ([Refugee Protection and Mixed Migration](#)), gli spostamenti correlati a fenomeni ambientali o climatici ([Legal considerations](#)), il terrorismo

internazionale, gli effetti della pandemia da Covid-19 e, di non minore rilievo, i tentativi da parte di diversi Stati Partiti di rivederne al ribasso gli obblighi contemplati. Una parte della dottrina è dell'avviso che lo stesso processo che ha condotto all'adozione della Dichiarazione di New York e dei due Global Compact abbia prodotto risultati contrari a quelli auspicati. In particolare, il Global Compact sui rifugiati avrebbe contribuito ad affievolire i doveri statali nei confronti di tali soggetti (tra cui anche il principio di *non-refoulement*), senza d'altro canto prevedere obblighi più stringenti e misure concrete relativamente alla cooperazione internazionale e al *burden sharing* ([B.S. Chimni](#)). La condivisione di responsabilità, infatti, vive profonda crisi, dovuta senz'altro anche all'emergenza pandemica da Covid-19, che ha acuito carenze e problematiche strutturali ([T.A. Aleinikoff](#); [D. Ghezelbash](#), [N. Feith Tan](#); [Human Mobility and Human Rights](#)), tra cui quelle connesse alla scarsità di quote per il reinsediamento messe a disposizione dagli Stati.

La tenuta del diritto dei rifugiati si scontra in primo luogo con le politiche degli Stati, in special modo di quelli del Nord del mondo. L'esternalizzazione dei controlli alle frontiere ([S. Carrera](#)), le strategie di *pre-entrée* ([T. Gammeltoft-Hansen](#), [N.F. Tan](#); [E. Papastavridis](#)), la cooperazione con i Paesi terzi - nelle modalità concrete in cui è condotta ([A. Liguori](#)), i respingimenti sistematici rendono illusorio il diritto alla protezione, dal momento che impediscono alle persone di fare ingresso negli Stati di rifugio. Ci troviamo in un mondo distopico di barriere materiali e immateriali, nel quale viene garantito il diritto di «cercare asilo dalle persecuzioni» e di non essere respinti verso territori nei quali la propria vita e la propria incolumità fisica siano a rischio; ma nel quale non è consentito migrare legalmente, in assenza di canali di accesso protetto, e, sempre più sistematicamente, finanche di lasciare il proprio Paese. C'è dunque poco da festeggiare, come sostenuto dall'Alto Commissario in carica, Filippo Grandi, in riferimento all'importante anniversario che ricorre quest'anno ([UNHCR's 70th anniversary is no cause for celebration](#)). Un «uncomfortable birthday», poiché l'esistenza stessa dell'UNHCR dimostra quanto sia grave e pressante la questione dei rifugiati, se si pensa che ogni due secondi una persona è costretta a lasciare la propria casa, e quanto siano complesse le sfide che si pongono, tenuto anche conto della scarsa disposizione degli Stati economicamente avanzati a cooperare tra di loro e con l'UNHCR. Al contempo, proprio le circostanze evidenziate dimostrano quanto sia ancora necessaria – forse ancor più che in passato – la Convenzione di Ginevra e quanto sia essenziale *difenderla* dagli attacchi di quegli Stati che vorrebbe affrancarsi da obblighi di protezione avvertiti eccessivamente invasivi rispetto alla propria sovranità in materia di ingresso, soggiorno ed espulsione dei non cittadini, anche laddove si tratti di persone in fuga da guerre, persecuzione, violenza generalizzata ed altri rischi per la proprio incolumità psicofisica.

Per citare questo contributo: A. DEL GUERCIO, *La Convenzione di Ginevra sui rifugiati compie settant'anni: «an uncomfortable birthday that we are not in the mood to celebrate»*, ADiM Blog,

Editoriale, luglio 2021.