



**Note riviste sull'applicazione dell'Articolo 1D
della Convenzione del 1951 riguardante lo Status di Rifugiato per
i Rifugiati Palestinesi¹**

Articolo 1D della Convenzione del 1951 riguardante lo status di rifugiato:

La presente Convenzione non potrà applicarsi a coloro che beneficiano attualmente di protezione o assistenza da parte di organi o agenzie delle Nazioni Unite diversi dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Qualora questa protezione o questa assistenza, per un qualunque motivo venisse a cessare, senza che la situazione di queste persone sia stata definitivamente regolata in conformità con le risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, costoro avranno pieno diritto di usufruire del regime previsto dalla presente Convenzione.

¹ Lo scopo di queste note e' di chiarire alcuni degli aspetti contenuti all'intero delle *Note sull'applicazione dell'articolo 1D della Convenzione del 1951 in rapporto allo Status di Rifugiato* dell'Ottobre 2002. Le presenti Note intendono sostituire quelle precedenti.

A. INTRODUZIONE

1. La Convenzione del 1951 riguardante lo status di rifugiato (Convenzione del 1951) contiene alcune clausole secondo cui determinate persone che avrebbero, in base a quanto previsto all'Articolo 1A, le caratteristiche per essere riconosciute rifugiate, sono escluse dai benefici della Convenzione.

Una di queste clausole, contenuta nel paragrafo 1 dell'Articolo 1 D, si applica ad uno specifico gruppo di rifugiati che ricevono protezione e assistenza da altri organi o agenzie delle Nazioni Unite diversi dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ("UNHCR"). Tale clausola esclude di fatto dai benefici della Convenzione del 1951 tutti i palestinesi considerati rifugiati a seguito dei conflitti arabo-israeliani del 1948 e del 1967 e che si avvalgono della protezione e dell'assistenza dell'Ufficio di Soccorso e Lavori delle Nazioni Unite per i Rifugiati di Palestina nel Medio Oriente ("UNRWA").

2. Benché quanto espresso al paragrafo 1 dell'Articolo 1 D costituisca a tutti gli effetti una clausola di esclusione, ciò non significa che alcuni gruppi di rifugiati palestinesi non possano beneficiare della protezione prevista ai sensi della Convenzione del 1951. Il paragrafo 2 dell'articolo 1D contiene infatti una clausola di inclusione che si applica *ipso facto* ai rifugiati per i quali, per un qualunque motivo, sia venuta meno la protezione o l'assistenza da parte dell'UNRWA e la cui situazione pertanto non sia stata definitivamente regolata in conformità con le risoluzioni adottate dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. La Convenzione del 1951, dunque, permette di evitare che si possa creare una sovrapposizione di competenze tra l'UNHCR e l'UNRWA ed inoltre assicura, insieme allo Statuto dell'UNHCR, una continuità di protezione ed assistenza ai rifugiati palestinesi, ove questo sia necessario².

B. RIFUGIATI PALESTINESI CHE RIENTRANO NELL'AMBITO DI APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 1D DELLA CONVENZIONE DEL 1951

3. Considerata la definizione, il contesto storico e la finalità espressi dall'Articolo 1D della Convenzione, alcuni rifugiati palestinesi rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 1D per i seguenti motivi (i) le loro caratteristiche sono identiche a quelle dei rifugiati riconosciuti ai sensi dell'articolo 1A della Convenzione del 1951; (ii) la loro situazione non è stata definitivamente regolata in conformità con le risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e (iii) si è stabilito che ricevano assistenza e protezione da un'agenzia delle Nazioni Unite diversa dall'UNHCR.

4. I seguenti gruppi di rifugiati palestinesi rientrano nell'ambito di applicazione dell'Articolo 1D della Convenzione del 1951:

- a) Palestinesi che sono stati riconosciuti "rifugiati palestinesi" ai sensi della Risoluzione del 194 (III) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dell'11 Dicembre 1948 e delle successive Risoluzioni dell'Assemblea

² Una clausola simile a quella prevista dall'Articolo 1D della Convenzione del 1951 è contenuta nello Statuto dell'UNHCR, al paragrafo 7(c) ove si riporta che le competenze dell'Alto Commissariato non dovrebbero essere estese a "*coloro che continuano a ricevere protezione e assistenza da altri organi o agenzie delle Nazioni Unite*". Si veda a riguardo Assemblea delle Nazioni Unite, *Lo Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati*, A/RES/428(V), 14 Dicembre 1950.

Generale³ i quali, a seguito del conflitto arabo israeliano del 1948, siano stati sfollati dal Mandato Britannico della Palestina, poi divenuto Stato d'Israele, senza potervi fare ritorno.⁴

- b) Palestinesi che non rientrano nella categoria menzionata al Paragrafo a) ma che sono sfollati ai sensi della Risoluzione 2252 (ES-V) del 4 luglio 1967 e delle successive Risoluzioni⁵ e che, a seguito del conflitto arabo-israeliano del 1967, sono stati sfollati dai territori Palestinesi occupati da Israele agli inizi del 1967 non potendo farvi ritorno.⁶

Delle categorie sopra citate fanno parte non solo gli individui sfollati durante gli scontri del 1948 e del 1967, ma anche i loro discendenti.⁷ Al contrario, gli individui

³ Il mandato dell'UNRWA sui "rifugiati Palestinesi" venne stabilito in base alle disposizioni della Risoluzione delle Nazioni Unite 302 (IV) dell'8 Dicembre 1949 e dalle successive risoluzioni dell'Assemblea Generale. Il termine "rifugiati palestinesi" non è mai stato definito in modo esplicito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. A riguardo si vedano i seguenti documenti dell'UNCCP relativi ai lavori preliminari sull'interpretazione del termine di "rifugiati palestinesi": UN Doc. A/AC.25/W.45, *Analisi del Paragrafo 11 della Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'11 Dicembre 1948* (15 Maggio 1950), UN Doc. W/61/Add.1, *Appendice alla definizione di "rifugiato" ai sensi del Paragrafo 11 della Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'11 Dicembre 1948* (29 Maggio 1951), UN Doc. A/AC.25/W.81/Rev.2, *Rapporto sui tentativi della Commissione delle Nazioni Unite per la Palestina per assicurare l'implementazione del paragrafo 11 della Risoluzione 194 (III) dell'Assemblea Generale. La Questione del Risarcimento*, 2 Ottobre 1961, Sezione III. La definizione operativa dell'UNRWA del termine di "rifugiato palestinese" ha subito diverse evoluzioni nel corso degli anni, ma dal 1984 si riferisce a "persone il cui luogo abituale di residenza era la Palestina durante il periodo dal 1 Giugno 1946 al 15 Maggio 1948 e che a seguito del conflitto del 1948 hanno perso le proprie abitazioni e ogni mezzo di sussistenza".

⁴ Il Paragrafo 11 della Risoluzione 194 (III) stabilisce che "dovrebbe essere permesso ai rifugiati che desiderano fare ritorno presso le proprie case e vivere in pace con i propri vicini di farlo nel più breve tempo possibile" e che "coloro che scelgono di non tornare dovrebbero ricevere un risarcimento per la perdita o il danneggiamento della loro proprietà". Nello stesso Paragrafo L'Assemblea Generale ha dato disposizione alla Commissione di Conciliazione per la Palestina (UNCCP) di "facilitare il rimpatrio, il reinsediamento, la riabilitazione sociale ed economica dei rifugiati, oltre al pagamento di un risarcimento. Da allora L'Assemblea Generale ha rilevato che l'UNCCP non è stato in grado di trovare delle misure idonee a favorire l'implementazione del Paragrafo 11 della Risoluzione 194 (III) dell'Assemblea Generale. Si veda, ad esempio, la più recente Risoluzione 63/91 del 5 Dicembre 2008 in cui L'Assemblea Generale ha constatato con rammarico che "il rimpatrio e il risarcimento per i rifugiati, così come previsto al Paragrafo 11 della Risoluzione 194(III) dell'Assemblea Generale, non sono stati ancora attuati e che pertanto la situazione dei rifugiati palestinesi continua ad essere di grave preoccupazione..."; e che l'UNCCP "non è stata in grado di trovare misure efficaci per promuovere e favorire l'implementazione del Paragrafo 11 della Risoluzione 194 (III). L'Assemblea Generale ha inoltre reiterato la propria richiesta all'UNCCP affinché continui a esercitare i suoi sforzi per implementare il Paragrafo..."

⁵ Il Mandato dell'UNRWA sugli "sfollati" venne stabilito dalla Risoluzione 2252 (ES-V) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 4 Luglio 1967 e dalle successive Risoluzioni dell'Assemblea Generale. Essenzialmente sono due i gruppi di persone che sono state "sfollate" dai Territori Palestinesi occupati da Israele a partire dal 1967: (i) i Palestinesi originari di quei territori e (ii) i "rifugiati palestinesi" che si sono rifugiati in quei territori prima del 1967. I territori in questione sono: la West Bank, inclusa Gerusalemme Est, e la Striscia di Gaza.

⁶ La Risoluzione 2452 (XXIII) A dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 19 Dicembre 1968 ha chiesto il rientro degli "sfollati" e lo ha ribadito, di anno in anno, attraverso successive Risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Tre le Risoluzioni più recenti la Risoluzione 63/92 del 5 Dicembre 2008 "[ri]afferma il diritto per tutti gli sfollati a seguito degli eventi del Giugno 1967 e dei successivi scontri di poter fare ritorno presso le proprie abitazioni o presso gli abituali luoghi di residenza nei territori occupati da Israele a partire dal 1967": l'Assemblea Generale ha espresso una forte preoccupazione per il fatto che "il meccanismo concordato dalle Parti nell'Articolo XII della Dichiarazione sugli Accordi per una forma di Auto Governo ad Interim del 13 Settembre 1993 e riguardante il ritorno degli sfollati, non abbia ancora trovato applicazione"; e ha ribadito la necessità "di accelerare il processo di rientro degli sfollati."

⁷ L'Assemblea Generale attraverso la Risoluzione 37/120 I del 16 Dicembre 1982 ha espresso una forte preoccupazione per le sorti dei discendenti dei rifugiati e degli sfollati palestinesi, chiedendo alla Segreteria Generale delle Nazioni Unite, in cooperazione con la Commissione Generale dell'UNRWA, il rilascio di documenti di identità per "tutti i rifugiati palestinesi e i loro discendenti" [...] così come per tutti gli sfollati e per coloro che non hanno potuto fare ritorno alle proprie abitazioni, a seguito degli scontri del 1967 e ai loro

che rientrano nelle fattispecie previste dagli Articoli 1C, 1E o 1F della Convenzione del 1951, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'Articolo 1D, benché essi continuino ad essere "rifugiati palestinesi" o "sfollati" per i quali la situazione non sia stata definitivamente regolata in conformità con le Risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.⁸

5. I palestinesi che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 1D e che abbiano un fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale e opinioni politiche e che si trovino al di fuori dei Territori Palestinesi, occupati da Israele a partire dal 1967, e che a causa del citato timore non possano o non vogliano farvi ritorno, sono considerati rifugiati ai sensi dell'Articolo 1A(2) della Convenzione del 1951.

C. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 1D DELLA CONVENZIONE DEL 1951

6. Ove sia stabilito che un rifugiato palestinese rientra nell'ambito di applicazione dell'Articolo 1D della Convenzione del 1951⁹ e' necessario verificare se rientri tra le categorie previste al Paragrafo 1 o al Paragrafo 2 dell'Articolo 1D.

7. Se una persona si trova all'interno della zona di operatività dell'UNRWA¹⁰, dovrebbe essere considerata come una persona che "riceve protezione e assistenza da

discendenti." Nel 1983 la Segreteria Generale delle Nazioni Unite ha riferito dei passi avanti compiuti per implementare questa risoluzione, ma ha altresì dichiarato di non essere in grado, al momento, di portare avanti il processo di implementazione, senza disporre di informazioni [appropriate] disponibili attraverso ulteriori comunicazioni da parte dei Governi" (Paragrafo 9 UN Doc. A/38/382, *Speciali documenti di identità per tutti i rifugiati. Rapporto della Segreteria Nazionale*, 12 Settembre 1983). Dal 1983 al 1987 tutte le Risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite non hanno più fatto riferimento al rilascio di documenti di identità ed in seguito, dal 1988 in avanti, l'Assemblea Generale ha sollecitato il rilascio di documenti di identità solo per i rifugiati palestinesi e i loro discendenti nei territori palestinesi occupati da Israele a partire dal 1967. La più recente tra queste risoluzioni e' la Risoluzione 63/93 del 18 Dicembre 2008 che al Paragrafo 15 ha richiesto "al Commissariato-Generale di procedere al rilascio di documenti di identità per i rifugiati palestinesi e i loro discendenti nei Territori Palestinesi Occupati."

⁸ Ad esempio, se ad un individuo sono riconosciuti, dall'autorità competente, i diritti e gli obblighi che derivano dal possesso della cittadinanza del Paese in cui ha stabilito la propria residenza, egli sarà escluso dal regime previsto dalla Convenzione del 1951, in conformità con l'Articolo 1E. Inoltre molti Palestinesi hanno acquisito la cittadinanza di un paese terzo e ciascuna delle richieste di asilo presentate dovrebbe essere esaminata ai sensi dell'Articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 in relazione al nuovo paese di cittadinanza. In alcuni casi, le origini palestinesi di queste persone, possono tuttavia essere un elemento rilevante durante il processo di riconoscimento dello status di rifugiato, qualora essi si trovino fuori dal nuovo paese di cittadinanza, "temendo a ragione di essere perseguitati per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche".

⁹ I rifugiati palestinesi possono essere registrati nel Sistema di Registrazione UNRWA e riceverne i servizi, mentre l'UNRWA "fornisce assistenza agli sfollati non-registrati del conflitto del 1967 e dei successivi scontri." (UNRWA "Prassi Consolidate sull'Eleggibilità e la Registrazione", 2009). Tramite il sito dell'UNRWA (www.unrwa.org) e' possibile verificare se un individuo e' registrato come "rifugiato palestinese" o se riceve i servizi erogati dall'UNRWA. Comunque e' da sottolineare che se il fatto di essere stati o essere ancora registrati può aiutare a determinare se una persona rientra nelle finalità dell'Articolo 1D della convenzione del 1951, ciò non può altresì stabilire in modo conclusivo se rientri nella fattispecie prevista da quell'Articolo. E questo per due ragioni. In primo luogo, come evidenziato al Paragrafo 4 di queste Note gli individui che rientrano nelle fattispecie previste dagli Articoli 1C, 1E, 1F della Convenzione non rientrano nell'ambito dell'Articolo 1D, pur rimanendo "rifugiati palestinesi" o "sfollati" la cui situazione non sia stata definitivamente regolata in conformità con le risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Secondo, l'UNRWA non ha registrato e non fornisce servizi a tutti coloro che sono considerati "rifugiati palestinesi" e neppure a coloro che sono stati "sfollati in seguito ai fatti del 1967 e dei successivi scontri."

organismi o agenzie diversi dall'UNHCR, ai sensi del Paragrafo 1 dell'Articolo 1D e pertanto esclusa dal regime di protezione previsto dalla Convenzione del 1951.

8. Se, comunque, una persona si trova al di fuori della zona di operatività dell'UNRWA “senza ricevere protezione e assistenza da organismi o agenzie diversi dall'UNHCR, come previsto dal Paragrafo 1 dell'Articolo 1D, di fatto tale protezione viene a mancare, come previsto ai sensi del Paragrafo 2 dell'Articolo 1D¹¹. In tale circostanza un individuo è *ipso facto* inserito nel regime di protezione previsto dalla Convenzione [1951], fatto salvo il caso in cui non ricorrano le condizioni per l'applicazione di una delle clausole di cessazione di applicabilità della Convenzione (Articolo 1C) ed egli non sia escluso dall'applicazione della Convenzione da nessuna delle clausole di esclusione (Articoli 1E e 1F). Ciò vale anche per coloro che non hanno mai risieduto nelle zone di operatività dell'UNRWA.¹²

9. I seguenti punti devono essere tenuti in considerazione:

- a) La frase “pieno diritto di usufruire del regime previsto dalla Convenzione del 1951” si riferisce agli standard di trattamento che gli Stati firmatari della Convenzione del 1951 sono tenuti ad applicare ai rifugiati, ai sensi di quanto previsto dall'Articolo 2 fino all'Articolo 34 della stessa Convenzione.
- b) Per quanto riguarda gli individui che rientrano nelle disposizioni previste ai sensi del Paragrafo 2 dell'Articolo 1D non è necessario stabilire se essi abbiano un fondato timore di persecuzione ai sensi dell'Articolo 1A(2) della Convenzione affinché possano beneficiare del regime previsto dalla Convenzione.

10. Se una persona decide di ritornare in una delle zone di operatività dell'UNRWA continuerà, comunque, a beneficiare del regime previsto dalla Convenzione fino a quando il ritorno non sarà avvenuto. Dopo il suo ritorno, la persona non sarà più nelle condizioni previste dal Paragrafo 2 dell'Articolo 1D ma bensì in quelle contenute nel Paragrafo 1 dell'Articolo 1D; non beneficerà più del regime previsto dalla Convenzione del 1951, nonostante continui a mantenere le caratteristiche di *rifugiato*. Comunque, non è questo il caso di coloro che rientrano nella fattispecie prevista al paragrafo 4(b) delle presenti Note e per i quali in caso di ritorno verso i territori palestinesi occupati da Israele dal 1967, verrebbe meno anche la caratteristica di *rifugiati* e non rientrerebbero per nulla nell'ambito di applicazione dell'articolo 1D.

¹⁰ L'area di operatività dell'UNRWA attualmente si limita alla West Bank, inclusa Gerusalemme Est, alla Striscia di Gaza, alla Giordania, alla Siria e al Libano.

¹¹ La frase “per un qualunque motivo” contenuta al Paragrafo 2 dell'Articolo 1D dovrebbe essere interpretata nel suo contesto e in linea con gli obiettivi e le finalità dello stesso Articolo, ovvero di assicurare continuità di assistenza e protezione.

¹² Ad esempio, il discendente di un rifugiato palestinese o di uno sfollato palestinese, potrebbe non aver mai risieduto nell'area di operatività dell'UNRWA e inoltre non rientrare nelle previsioni contenute negli Articoli 1C o 1E della Convenzione del 1951.

D. CONCLUSIONI

11. La posizione dei rifugiati palestinesi in base al diritto internazionale dei rifugiati e' complessa e in continua evoluzione. La presente Nota intende chiarire alcuni aspetti rilevanti che riguardano questa categoria di rifugiati e rappresentare, inoltre, un valido strumento di supporto da utilizzare nella procedura di determinazione dello status di rifugiato.

**Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR)
Ottobre 2009**