

Nota sobre la aplicación del artículo 1D de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 a los refugiados palestinos

Artículo 1D de la Convención:

Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán *ipso facto* derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

A. INTRODUCCIÓN

1. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (en lo sucesivo “la Convención de 1951”) contiene ciertas disposiciones según las cuales las personas a pesar de que tienen las características de refugiado, como lo define el artículo 1A, quedan excluidas de los beneficios de esta Convención. Una de tales disposiciones, es el párrafo 1 del artículo 1D, que se aplica a una categoría especial de refugiados, para los cuales se han hecho arreglos separados a fin de que reciban protección o asistencia de órganos u organismos de las Naciones Unidas, distintas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En el contexto actual, esto excluye de los beneficios de la Convención de 1951, a aquellos palestinos que son refugiados como resultado de los conflictos árabe-israelí de 1948 o 1967, y quienes reciben protección o asistencia del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS y también conocido como UNRWA, por sus siglas en inglés).
2. Si bien el párrafo 1 del artículo 1D constituye en efecto una cláusula de exclusión, esto no significa que ciertos grupos de refugiados palestinos jamás se puedan beneficiar de la protección de la Convención de 1951. El párrafo 2 del artículo 1D contiene una cláusula de inclusión que asegura el derecho automático de dichos refugiados, a la protección de la Convención de 1951 si es que, sin haberse solucionado su situación definitivamente de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, haya cesado por cualquier motivo, la protección o asistencia proveniente del OOPS. La Convención de 1951 por lo tanto evita la duplicidad de los ámbitos de competencia entre el OOPS y el ACNUR, pero además, junto con los estatutos del ACNUR, asegura la continuidad de la protección y asistencia a refugiados palestinos según sea necesario.¹

B. LOS REFUGIADOS PALESTINOS DENTRO DEL ALCANCE DEL ARTÍCULO 1D DE LA CONVENCION DE 1951

3. El ACNUR considera que dos grupos de refugiados palestinos están contemplados dentro del alcance del artículo 1D de la Convención de 1951:
 - (i) Palestinos que son “refugiados de Palestina” de conformidad con la resolución de la Asamblea General de la ONU 194 (III) del 11 de diciembre de 1948, y otras resoluciones de la Asamblea General de la ONU,² quienes fueron desplazados de esa parte de Palestina que se convirtió en Israel, y quienes no han podido retornar a ese lugar.³
 - (ii) Palestinos que son “personas desplazadas” de conformidad con la resolución de la Asamblea General de la ONU 2252 (ES-V) del 4 de julio de 1967 y otras resoluciones subsiguientes de dicha Asamblea y quienes no han podido regresar a los territorios palestinos ocupados por Israel desde 1967.⁴

Para efectos de la aplicación de la Convención de 1951, ambos grupos incluyen personas que fueron desplazadas en el momento de las hostilidades, más los descendientes de dichas personas.⁵ Por otra parte, las personas a quienes se aplican los artículos 1C, 1E o 1F de la Convención de 1951, no están contemplados en el alcance del artículo 1D, aún si siguen siendo “refugiados de Palestina” y/o “personas desplazadas” cuya situación está por solucionarse definitivamente de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de la ONU.⁶

4. Una tercera categoría de refugiados palestinos incluye a los individuos que no son “refugiados de Palestina” ni “personas desplazadas”, pero que debido a fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentran fuera de los territorios palestinos ocupados por Israel desde 1967 y no pueden, o a causa de dichos temores, no están dispuestos a regresar a dichos lugares. Tales palestinos no están contemplados en el alcance del artículo 1D de la Convención de 1951, pero sí califican como refugiadas en virtud del artículo 1A(2) de la Convención, siempre que no hayan dejado de ser refugiadas en virtud del artículo 1C, ni queden excluidas de la condición de refugiado en virtud del artículo 1E ó 1F.⁷

C. LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 1D DE LA CONVENCION DE 1951

5. Si se determina que un refugiado de Palestina está contemplado en el alcance del artículo 1D de la Convención de 1951, debe evaluarse si corresponden al párrafo 1 ó el párrafo 2 de dicho artículo.
6. Si la persona en cuestión se encuentra en la zona de operaciones del OOPS y está registrada, o si está sujeta a ser registrada con el OOPS, se debe considerar que recibe protección o asistencia, de conformidad al párrafo 1 del artículo 1D, y por tanto,

queda excluida de los beneficios de la Convención de 1951 y de la protección y asistencia del ACNUR.

7. Sin embargo, si la persona se encuentra fuera de la zona de operaciones del OOPS, ya no goza de la protección o asistencia de este organismo y por lo tanto, está contemplada en el párrafo 2 del artículo 1D, desde luego siempre que no apliquen los artículos 1C, 1E y 1F. Dicha persona automáticamente tiene derecho a los beneficios de la Convención de 1951, y está contemplado en el ámbito de competencia del ACNUR. Este sería también el caso, incluso si la persona nunca ha residido en la zona de operaciones del OOPS.⁸
8. El hecho de que dicha persona esté contemplada en el párrafo 2 del artículo 1D no necesariamente significa que no pueda ser devuelta a la zona de operaciones del OOPS, en cuyo caso una vez devuelta, la persona estaría contemplada en el párrafo 1 del artículo 1D, y por lo tanto dejaría de beneficiarse de la Convención de 1951. No obstante, pueden existir razones por las cuales la persona no pueda ser devuelta a la zona de operaciones del OOPS, en particular, las siguientes:
 - (i) Puede *no estar dispuesta* a retornar a dicha zona debido a amenazas a su seguridad física o a su libertad, o debido a otros problemas graves relacionados con la protección; o bien,
 - (ii) Puede ser que *no pueda* retornar a dicha zona, debido por ejemplo, a que las autoridades del país en cuestión rehúsan su readmisión o la renovación de sus documentos de viaje.
9. La razón de ser de “la posibilidad de retorno” a la protección eficaz, se ha desarrollado en el contexto del abordaje de los movimientos irregulares de refugiados, incluyendo los contemplados en la Conclusión del Comité Ejecutivo, No. 15 (XXX) Refugiados sin país de asilo (1979) y la Conclusión del Comité Ejecutivo, No. 58 (XL) Problema de los refugiados y de los solicitantes de asilo que abandonan de manera irregular un país en el que ya habían encontrado protección (1989).

D. EL REGISTRO CON OOPS

10. El OOPS se estableció según la resolución de la Asamblea General de la ONU, número 302 (IV) del 8 de diciembre de 1949, con el objeto de “Llevar a cabo, en colaboración con los gobiernos locales los programas de socorro directo y las obras públicas [...]” para los refugiados de Palestina, así como para “Realizar consultas con los gobiernos del Cercano Oriente interesados, acerca de las medidas que éstos deberán adoptar como preparatorias para el periodo en que ya no dispongan de la asistencia internacional para los programas de socorro y de obras públicas”.⁹ Desde 1967, el OOPS también ha sido autorizado para ayudar a otras personas además de las personas refugiadas de Palestina. En particular, la resolución de la Asamblea General de la ONU, número 2252 (ES-V) del 4 de julio de 1967 aprobó los esfuerzos del OOPS “...para prestar, dentro de lo posible, ayuda humanitaria, con carácter de

urgente y a título de medida temporal, a otras personas de la región, que están actualmente fuera de sus hogares y necesitan que se les preste inmediatamente ayuda por efecto de las hostilidades recientes”. Las resoluciones subsiguientes de la Asamblea General de la ONU han aprobado cada año, los esfuerzos del OOPS a que continúen prestando dicha asistencia.¹⁰

11. El OOPS ha decidido que para los fines de su labor, que un “refugiado de Palestina” es cualquier persona “cuyo lugar habitual de residencia era Palestina durante el periodo del 1 de junio de 1946 al 15 de mayo de 1948, y que perdió tanto su hogar como su medios de subsistencia como resultado del conflicto de 1948.”¹¹ (traducción libre). Esta “definición de trabajo” ha evolucionado a través de los años,¹² y no perjudica la ejecución de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de la ONU, particularmente el párrafo 11 de la resolución 194 (III) del 11 de diciembre de 1948.¹³
12. Las personas registradas con el OOPS incluyen las siguientes: “refugiados de Palestina”, término definido por el Organismo para efectos de su trabajo; personas que actualmente están desplazadas y en grave necesidad de asistencia continua como resultado de las hostilidades de junio de 1967 y las hostilidades subsiguientes; descendientes por la línea masculina de las personas anteriormente mencionadas; y algunas otras personas.¹⁴ Las operaciones del OOPS actualmente están circunscritas a cinco zonas, a saber: Jordania, Siria, Líbano, Cisjordania y la Franja de Gaza.¹⁵
13. La cuestión respecto a si una persona palestina está registrada o que reúne los requisitos necesarios para registrarse con el Organismo, tendrá que determinarse en cada caso individual. En los casos en que no esté claro, se podrá buscar información adicional con el OOPS.¹⁶

E. CONCLUSIÓN

14. El ACNUR espera que la presente Nota aclare algunos aspectos pertinentes de la posición de los refugiados palestinos ante el derecho internacional de los refugiados, y que sirva como una guía útil para la toma de decisiones en los procedimientos de asilo.

**Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
Octubre de 2002**

Notas

¹ El Estatuto del ACNUR, párrafo 7(c) contempla una disposición similar a la del artículo 1D de la Convención de 1951; que estipula que el ámbito de competencia del Alto Comisionado no se extenderá a una persona “Que continúe recibiendo protección o asistencia de otros órganos y organismos de las Naciones Unidas,”.

² Aunque la Asamblea General de la ONU nunca definió el término “refugiado de Palestina”, es casi seguro que también abarca lo que ahora se llama desplazados internos. Véase, por ejemplo, el documento de la ONU A/AC.25/W.45, *Analysis of paragraph 11 of the General Assembly’s Resolution of 11 December 1948*, del 15 de Mayo de 1950, Parte Uno, párrafo 1: “Durante el debate previo a la adopción de [la resolución de la Asamblea General de la ONU, número 194 (III) del 11 de diciembre de 1948], la delegación del Reino Unido, que había propuesto el proyecto de la resolución, declaró en respuesta a una pregunta, que el término ‘refugiado’ se refería a todos los refugiados, independiente de su raza o nacionalidad, siempre que hubiera sido desplazado de su hogar en Palestina. Es casi seguro que la Asamblea General aceptó dicha interpretación, si se considera que la palabra ‘árabe’, que había precedido la palabra ‘refugiados’ en los primeros dos textos del proyecto de la resolución [...] fue omitida del texto final aprobado por la Asamblea. [...] Según esta interpretación, el término ‘refugiados’ aplica a toda persona árabe, judía y otras que han sido desplazadas de su hogar en Palestina. Ello incluiría a árabes en Israel que han sido trasladados de su lugar habitual de residencia. Asimismo, incluiría a judíos que tenían su casa en Palestina árabe, como los habitantes del barrio judío de la Ciudad Vieja. No incluiría a árabes que perdieron su tierra mas no su casa, como los habitantes de Tulkam” (traducción libre). Para un análisis adicional del término “refugiados de Palestina”, véase por ejemplo, el documento de la ONU W/61/Add.1, *Addendum to Definition of a “Refugee” Under paragraph 11 of the General Assembly Resolution of 11 December 1948*, del 29 de mayo de 1951 ; Documento A/AC.25/W.81/Rev.2, *Historical Survey of Efforts of the United Nations Commission for Palestine to secure the implementation of paragraph 11 of the General Assembly Resolution 194 (III). Question of Compensation*, 2 de octubre de 1961, sección III.

³ La Asamblea General de la ONU resolvió en el párrafo 11 de la resolución 194 (III) que “...debe permitirse a los refugiados que deseen regresar a sus hogares y vivir en paz con su vecinos, que lo hagan así lo antes posible, y que deberán pagarse indemnizaciones a título de compensación por los bienes de los que decidan no regresar a sus hogares y por todo bien perdido o dañado...”. En el mismo párrafo, la Asamblea General encargó a la Comisión de Conciliación de Naciones Unidas para Palestina (CCNUP) a “...que facilite la repatriación, reinstalación y rehabilitación económica y social de los refugiados, así como el pago de indemnizaciones...”. Desde entonces, la Asamblea General ha notado cada año que la CCNUP no ha podido encontrar la manera de lograr un avance en la ejecución del párrafo 11 de la Resolución 194 (III). Véase más recientemente, la resolución de la Asamblea General de la ONU 56/52 del 10 de diciembre de 2001, que establece que la situación de los refugiados de Palestina continúa siendo un asunto de preocupación, y solicita a la CCNUP, realizar esfuerzos continuos para la implementación de dicho párrafo.

⁴ En esencia, dos grupos de palestinos han sido desplazados de los territorios ocupados por Israel en 1967: (i) palestinos originarios del Este de Jerusalén, de Cisjordania y de la Franja de Gaza; (ii) “refugiados de Palestina” que se refugiaron en el Este de Jerusalén, Cisjordania y la Franja de Gaza. La resolución de la Asamblea General de la ONU 2452 (XXIII) A del 19 de diciembre de 1968 y otras resoluciones subsiguientes de la Asamblea General de la ONU, han llamada al retorno de dichas “personas desplazadas”. Más recientemente, la resolución de la Asamblea General de la ONU 56/54 del 10 de diciembre de 2001, reafirma el “derecho de todas las personas desplazadas como resultado de las hostilidades de junio de 1967 y las hostilidades posteriores a regresar a sus hogares o lugares de residencia anterior en los territorios ocupados por Israel desde 1967”, expresa su profunda preocupación por que “el mecanismo acordado por las partes en el artículo XII de la Declaración de Principios sobre las Disposiciones relacionadas con un Gobierno Autónomo Provisional sobre el regreso de las personas desplazadas aún no se ha puesto en práctica”, y expresa la esperanza de que “se acelere el regreso de las personas desplazadas”.

⁵ La preocupación que tiene la Asamblea General por los descendientes tanto de “refugiados de Palestina” como de “personas desplazadas” fue expresada en la resolución 37/120 I del 16 de diciembre de 1982 de la Asamblea General de la ONU, misma que solicitó al Secretario General de la ONU, en cooperación con el Comisionado General del OOPS, a expedir tarjetas de identidad a “todos los refugiados palestinos y sus descendientes [...] a todas las personas desplazadas y a aquellas a quienes, como consecuencia de las hostilidades de 1967, se haya impedido el regreso a sus hogares, así como a sus descendientes”. En 1983, el Secretario General de la ONU informó acerca de las medidas que había tomado para ejecutar dicha resolución, pero declaró “no poder, en este momento proceder más allá con la ejecución de la resolución” (traducción libre) sin “que información adicional significativa se ponga a la disposición mediante respuestas adicionales de los gobiernos” (traducción libre), (párrafo 9, documento de la ONU A/38/382, *Special identification cards for all Palestine refugees. Report of the Secretary-General*, 12 de septiembre de 1983).

⁶ Por ejemplo, en el caso de un palestino referido en el párrafo 3 de la presente Nota, las autoridades competentes del país en que ha establecido su residencia, podrían considerar que dicha persona tiene los derechos y las obligaciones contenidas en la nacionalidad de dicho país, en cuyo caso quedaría excluida de los beneficios de la Convención de 1951, de conformidad con el artículo 1E. Además, muchas personas palestinas han adquirido la nacionalidad de un tercer país, y cualquier solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado que presenten por tanto, debe ser analizado en virtud del artículo 1A(2) de la Convención de 1951, respecto al país de su nueva nacionalidad. En ciertos casos, los orígenes palestinos de tales personas pueden cobrar relevancia en la evaluación mediante la cual se vería si se encuentran fuera del país de su nueva nacionalidad debido a un fundados temores de ser perseguida “por motivos de” raza, religión, nacionalidad, pertenencia en un determinado grupo social u opiniones políticas.

⁷ No hay consenso respecto a si los palestinos que no han adquirido la nacionalidad de un tercer país son apátridas, pero muchos Estados consideran que dichas personas son apátridas de conformidad al artículo 1(1) de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, y por consiguiente, evalúan las solicitudes de dichas personas para que se les reconozca el estatus de refugiado, en virtud del artículo 1A(2) de la Convención de 1951. Cabe señalar que el artículo 1(2)(i) de la Convención de 1954 sobre los apátridas dispone que esta Convención no se aplicará a “las personas que reciben actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, mientras estén recibiendo tal protección o asistencia”.

⁸ Por ejemplo, es posible que un descendiente de un “refugiado de Palestina” o de una “persona desplazada” palestina jamás haya residido en la zona de operaciones del OOPS y tampoco esta contemplada en virtud de los artículos 1C ó 1E de la Convención de 1951.

⁹ La resolución de la Asamblea General de la ONU 302 (IV) del 8 de diciembre de 1949, encarga al OOPS a consultar con la CCNUP “...en interés de sus tareas respectivas [del OOPS y de la CCNUP], y especialmente respecto a las disposiciones contenidas en el párrafo 11 de la resolución 194 (III) del 11 de diciembre de 1948.”. La resolución de la Asamblea General de la ONU 393 (V) del 2 de diciembre de 1950, encarga al OOPS a “...que establezca un fondo de reintegración que se utilizará para los programas propuestos por cualquier gobierno del Cercano Oriente y aprobados por el Organismo, que tengan por objeto reinstalar permanentemente a los refugiados y liberarlos de la necesidad del socorro”. La misma resolución autorizó al OOPS, según lo permitan las circunstancias, a que “...transfiera a los programas de reincorporación... fondos disponibles para el socorro y los programas corrientes de socorro y obras públicas...” [y para el socorro directo de refugiados de Palestina que así lo requieran]”. Ni la resolución de la Asamblea General de la ONU 302 (IV) del 8 de diciembre de 1949 y ninguna resolución subsiguiente de la Asamblea anteriormente mencionada han limitado expresamente el alcance del mandato del OOPS. Por lo tanto, el mandato del OOPS ha evolucionado a través de los años, con la aprobación de la Asamblea General de la ONU. Por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General de la ONU de 1982 a 1993 sobre la protección a refugiados de Palestina, hicieron un llamado al OOPS a desempeñar un papel de protección en los territorios ocupados por Israel desde 1967. La última resolución en este sentido fue la resolución 48/40 H del 10 de diciembre de 1993, que insta al “Secretario General [de la ONU] y al Comisionado General [del OOPS] a que prosigan sus esfuerzos por proteger la seguridad y los derechos jurídicos y

humanos de los refugiados palestinos en todos los territorios sometidos a la ocupación israelí desde 1967;”. Las resoluciones subsiguientes, incluyendo más recientemente, la resolución de la Asamblea General de la ONU 56/56 del 10 de diciembre de 2001, se refieren a “...la valiosa labor que realizan los funcionarios [del OOPS] encargados de los asuntos relativos a los refugiados, que brindan protección al pueblo palestino, especialmente a los refugiados palestinos”.

¹⁰ Recientemente, la resolución de la Asamblea General de la ONU 56/54 del 10 de diciembre de 2001, apoya los esfuerzos del OOPS para “...seguir prestando toda la asistencia humanitaria posible, con carácter urgente y como medida temporal, a las personas de la región que, como consecuencia de las hostilidades de junio de 1967 y las hostilidades posteriores, se encuentran actualmente desplazadas y sumamente necesitadas de asistencia constante.”

¹¹ Información proporcionada por el OOPS. Como se menciona en la nota número 2 arriba, la Asamblea General de la ONU nunca ha definido explícitamente el término “refugiado de Palestina”.

¹² Véase por ejemplo, el documento de la ONU A/1451/Rev.1, *Interim Report of the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, del 6 de octubre de 1950, párrafo 15: “Para efectos de trabajo, el Organismo ha decidido que un refugiado es una persona necesitada, que, como resultado de la guerra en Palestina, ha perdido su hogar y sus medios de subsistencia” (traducción libre); documento de la ONU A/2717/Add.1, *Special Report of the Director of the Advisory Commission of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, del 30 de junio de 1954, párrafo 19: “La definición de una persona sujeta a socorro, utilizada por el Organismo durante algunos años, es aquella persona “cuya residencia habitual fue Palestina durante un periodo mínimo de dos años previos al estallido del conflicto de 1948 y que, como resultado de dicho conflicto, ha perdido tanto su hogar como su medio de subsistencia”” (traducción libre); documento de la ONU A/8413, *Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, del 30 de junio de 1971, la nota al pie de página número 1: “Según la definición de trabajo del OOPS, un refugiado de Palestina es una persona cuya residencia habitual fue Palestina durante un mínimo de dos años previos al conflicto de 1948 y que, como resultado de dicho conflicto, perdió tanto su hogar como sus medios de subsistencia y buscó refugiarse en 1948, en uno de los países donde el OOPS brinda socorro.” (traducción libre).

¹³ Al establecer el OOPS y al prolongar su mandato, la Asamblea General de la ONU ha especificado consistentemente que las actividades del Organismo no perjudican las disposiciones contenidas en el párrafo 11 de la resolución 194 (III) del 11 de diciembre de 1948. Véase más recientemente, la resolución de la Asamblea General de la ONU 56/52 del 10 de diciembre de 2001, en la que se extiende el mandato del OOPS hasta el 30 de junio de 2005.

¹⁴ Información proporcionada por el OOPS.

¹⁵ Actualmente las operaciones del OOPS están circunscritas a las cinco zonas mencionadas en el párrafo 12 de la presente Nota. No obstante, en ciertos momentos, el OOPS ha brindado asistencia a refugiados de Palestina y a otras personas palestinas registradas con el Organismo en zonas adicionales del Cercano Oriente, incluido Kuwait, los Estados del Golfo y Egipto.

¹⁶ Cabe señalar que no todos los “refugiados de Palestina” que residen en la zona de operaciones del OOPS, están registrados con dicho Organismo. Asimismo, cabe señalar que las personas palestinas que reúnen los criterios de elegibilidad del OOPS, no necesariamente dejan de ser elegibles para recibir los servicios del OOPS si adquieren la nacionalidad de un tercer país. De hecho, muchas personas continúan recibiendo los servicios del OOPS, particularmente en Jordania.