

Nota revisada sobre la aplicación del artículo 1D de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 a los refugiados palestinos¹

Artículo 1D de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados:

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 (“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 la 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”). 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 ó 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 *ipso facto* el derecho a la protección de la Convención de 1951 a los refugiados que, sin haberse solucionado su situación definitivamente de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de la ONU, han dejado de recibir 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, y conjuntamente con el estatuto del ACNUR, asegura la continuidad de la protección y asistencia a los refugiados palestinos según sea necesario.²

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

3. Tomando en cuenta la redacción, el contexto histórico y la finalidad del artículo 1D de la Convención de 1951, algunos refugiados palestinos están contemplados dentro del alcance de dicho artículo debido a: (i) que tienen las características de los refugiados tal y como se definen en el artículo 1 A de la Convención de 1951, (ii) su situación no se ha solucionado definitivamente de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de la ONU, y (iii) se han realizado arreglos distintos para tales refugiados para que reciban asistencia o protección de órganos u organismos de las Naciones Unidas distintos del ACNUR.
4. Los siguientes grupos de refugiados palestinos están contemplados dentro del alcance del artículo 1D de la Convención de 1951:

a) 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 resoluciones subsiguientes de la Asamblea General de la ONU,³ y quienes como resultado del conflicto árabe-israelí de 1948, fueron desplazados de esa parte del Mandato de Palestina que se convirtió en Israel y quienes no han podido retornar a ese lugar.⁴

b) Palestinos que no están contemplados en el párrafo (a) 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 resoluciones subsiguientes de dicha Asamblea⁵ y quienes como resultado del conflicto árabe-israelí de 1967, fueron desplazados del territorio palestino ocupado por Israel desde 1967 y no han podido regresar a ese lugar.⁶

Los grupos anteriormente mencionados incluyen no sólo a las personas desplazadas en el momento de las hostilidades de 1948 y 1967, sino también los descendientes de dichas personas.⁷ Por otra parte, las personas contempladas dentro de los artículos 1C, 1E o 1F de la Convención de 1951, no están contempladas en el alcance del artículo 1D, aún si siguen siendo “refugiados de Palestina” o “personas desplazadas” cuya situación aún no se ha solucionado definitivamente de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de la ONU.⁸

5. Los palestinos que no están contemplados dentro del alcance del artículo 1D, 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 del territorio palestino ocupado por Israel desde 1967 y no pueden, o a causa de dichos temores, no están dispuestos a regresar a dicho lugar, califican como refugiadas en virtud del artículo 1A (2) de la Convención de 1951.

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

6. Si se determina que un refugiado de Palestina está contemplado en el alcance del artículo 1D de la Convención de 1951⁹, debe evaluarse si corresponden al párrafo 1 ó el párrafo 2 de dicho artículo.

7. Si la persona en cuestión se encuentra en la zona de operaciones del OOPS¹⁰, se debe considerar “que recibe actualmente protección o asistencia de órganos u organismos distintos del ACNUR”, de conformidad al párrafo 1 del artículo 1D, y por tanto, queda excluida de los beneficios de la Convención de 1951.

8. Sin embargo, si la persona se encuentra fuera de la zona de operaciones del OOPS, y no está “en la actualidad recibiendo protección o asistencia de órganos u organismos distintos del ACNUR” en el sentido del párrafo 1 del artículo 1D, y cuando “dicha protección o asistencia haya cesado” en el sentido del párrafo 2 del artículo 1D,¹¹ dicha persona “*ipso facto* tiene derecho a los beneficios de la Convención de 1951”, desde luego siempre que no apliquen los artículos 1C, 1E y 1F de la Convención de 1951. Este sería el caso, incluso si la persona nunca ha residido en la zona de operaciones del OOPS.¹²

9. Se debe señalar lo siguiente:

- a) El término “beneficios de la Convención de 1951” se refiere a las normas de tratamiento que los Estados Partes de la Convención de 1951 están obligados a conceder a los refugiados en virtud de los artículos 2 al 34 de dicha Convención;
- b) En el caso de las personas que están contempladas dentro del párrafo 2 del artículo 1D, no es necesario realizar por separado una determinación del fundado temor en virtud del artículo 1A(2) de la Convención de 1951, con el fin de establecer que tales personas tienen derecho a los beneficios de esta Convención.

10. En caso de que la persona regrese a la zona de operaciones de la OOPS, dicha persona continúa teniendo derecho a los beneficios de la Convención de 1951, hasta que dicho retorno se lleva a cabo. A su regreso, la persona en cuestión ya no estaría contemplada dentro del párrafo 2 del artículo 1D, en su lugar estaría contemplada en el párrafo 1 de dicho artículo, lo que significa que perdería su derecho a los beneficios de la Convención de 1951, aún cuando conserva su condición de refugiado. Sin embargo, este no es el caso de una persona que está contemplada en el párrafo 4(b) de esta Nota, si regresa al territorio palestino ocupado por Israel desde 1967, ya que en la eventualidad de que pierda su condición de refugiado y no estaría contemplada del todo dentro del alcance del artículo 1D.

D. CONCLUSIÓN

La posición de los refugiados palestinos ante el derecho internacional de los refugiados es compleja y continúa en evolución. Esta Nota aclara algunos aspectos pertinentes de la posición con respecto a estos refugiados y se espera que sirva como una guía para su uso en la determinación de la condición de refugiado.

**Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
Octubre de 2009**

Notas

¹ Esta Nota busca aclarar varios puntos en la *Nota del ACNUR sobre la aplicación del artículo 1D de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951* de octubre de 2002 y a su vez la reemplaza.

² Una disposición similar a la del artículo 1D de la Convención de 1951 está contenida en el Estatuto del ACNUR, en el párrafo 7(c) que establece que la competencia del Alto Comisionado no comprenderá a una persona “*que continúe recibiendo protección o asistencia de otros órganos y organismos de las Naciones Unidas*”. Ver Asamblea General de la ONU, Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, A/RES/428(V), 14 de diciembre de 1950.

³ El mandato de OOPS para “los refugiados de Palestina” fue establecido según la resolución 302 (IV) de la Asamblea General de la ONU, del 8 de diciembre de 1949 y en las resoluciones subsiguientes de la Asamblea General. El término “refugiados de Palestina” nunca ha sido definido expresamente por la Asamblea General de la ONU. Sin embargo, para trabajar en la interpretación del término, véase por ejemplo los siguientes documentos de CCNUP: documento de la ONU A/AC.25/W.45, *Análisis del párrafo 11 de la resolución de la Asamblea General del 11 de diciembre de 1948*, 15 de mayo de 1950, texto no disponible en español, documento de la ONU W/61/Add.1, *Addendum a la definición de “refugiado” en virtud del párrafo 11 de la resolución de la Asamblea General del 11 de diciembre de 1948*, del 29 de mayo de 1951, texto no disponible en español, documento de la ONU A/AC.25/W.81/Rev.2, *Visión histórica de los esfuerzos de la Comisión de las Naciones Unidas para Palestina para garantizar la aplicación del párrafo 11 de la resolución de la Asamblea General 194 (III). Cuestión de compensación*, 2 de octubre de 1961, sección III, texto no disponible en español. La definición operativa de la OOPS del término “refugiados de Palestina” ha evolucionado con los años pero desde 1984 que hubo “personas cuyo lugar normal de residencia fue Palestina durante el periodo del 1 de junio de 1946 al 15 de mayo de 1948, y que perdieron tanto el hogar como los medios de vida como resultado del conflicto de 1948”.

⁴ 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 sus 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 63/91 del 5 de diciembre de 2008, en la que la Asamblea General observa con pesar “que ni la repatriación de los refugiados in el pago de indemnizaciones previstos en el artículo 11 de la resolución 194 (III) se han llevado a cabo, que, en consecuencia, la situación de los refugiados de Palestina sigue causando gran preocupación...” y que CCNUP “no ha podido encontrar la forma de avanzar en la aplicación del párrafo 11 de la resolución 194 (III), y le vuelve a pedir que persevere en sus esfuerzos por cumplir lo dispuesto en ese párrafo...”.

⁵ El mandato de la OOPS para “personas desplazadas” fue establecido según la resolución 2252 (ES-V) de la Asamblea General de la ONU, y en las resoluciones subsiguientes de la Asamblea General de la ONU. En esencia, dos grupos de “personas desplazadas” palestinas han sido desplazadas del territorio palestino ocupado por Israel desde 1967: (i) palestinos originarios de este territorio y (ii) “refugiados de Palestina” que habían solicitado protección en este territorio antes de 1967. El territorio concernido comprende Cisjordania, incluyendo el este de Jerusalén y la Franja de Gaza.

⁶ La resolución de la Asamblea General de la ONU 2452 (XXIII) A del 19 de diciembre de 1968 hace un llamado al retorno de dichas “personas desplazadas”, como se reiteró en las resoluciones subsiguientes de la Asamblea General de la ONU sobre una base anual. Más recientemente, la resolución de la Asamblea General de la ONU 63/92 del 5 de diciembre de 2008, “reafirma el derecho de todas las personas

desplazadas a causa de las hostilidades de junio de 1967 y las hostilidades posteriores a regresar a sus hogares o lugares de residencia anteriores en los territorios ocupados por Israel desde 1967”, expresa su profunda preocupación “porque aún no se ha aplicado el mecanismo para el regreso de las personas desplazadas acordado por las partes en el artículo XII de la Declaración de Principios sobre las Disposiciones relacionadas con un Gobierno Autónomo Provisional...”, y destaca la necesidad de que “se acelere el regreso de esas personas”.

⁷ 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, expedir documentos 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, *Documentos de identificación especiales para los refugiados de Palestina, informe del Secretario General*, 12 de septiembre de 1983, texto no disponible en español). De 1983 a 1987 las resoluciones de la Asamblea General de la ONU omitieron toda referencia a la expedición de documentos de identidad y de 1988 en adelante comenzando con la resolución 43/57 del 6 de diciembre de 1988, la Asamblea General anualmente ha instado la expedición de los documentos de identidad sólo a refugiados de Palestina y sus descendientes en el territorio palestino ocupado por Israel desde 1967. La más reciente de estas resoluciones es la resolución 63/93 del 18 de diciembre de 2008, en la cual en el párrafo 15 pide “a la Comisionada General que siga expidiendo documentos de identidad a los refugiados de Palestina y a sus descendientes en el territorio palestino ocupado”.

⁸ Por ejemplo, una persona que es considerada por las autoridades competentes del país en que ha establecido su residencia, con los derechos y las obligaciones contenidas en la nacionalidad de dicho país, 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, sin embargo, pueden ser un factor relevante 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”.

⁹ Las personas que son “refugiados de Palestina” son elegibles para “ser registrados en el Sistema de Registro de OOPS y de recibir los servicios de la OOPS”, mientras que la OOPS “haga sus servicios disponibles a las personas desplazadas no registradas, como resultado de las hostilidades de 1967 y de las subsiguientes hostilidades” (OOPS, “Elegibilidad consolidada e instrucciones de registro”, 2009). Verificar que una persona es un “refugiado de Palestina” registrado o se tiene anotado como que recibe servicios de OOPS, se puede solicitar en OOPS (www.unrwa.org). Sin embargo, cabe señalar que el haber sido registrado por OOPS puede ayudar a una persona a demostrar que está contemplada dentro del alcance del artículo 1D de la Convención de 1951, esto no es concluyente si la persona está contemplada dentro del alcance de dicho artículo. Esto se debe a dos razones, primero tal y como se establece en el párrafo 4 de la presente Nota, las personas que están contempladas dentro de los artículos 1C, 1E o 1F de la Convención de 1951 no están contempladas dentro del alcance del artículo 1D, aún si permanecen como “refugiados de Palestina” o “personas desplazadas” que su situación todavía no se ha solucionado definitivamente de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de la ONU. En segundo lugar, el OOPS no ha registrado y no proporciona servicios a todas las personas que son “refugiados de Palestina”, ni tampoco a todas las personas que han sido “desplazadas” como resultado de las hostilidades de 1967 y de las hostilidades subsiguientes.

¹⁰La zona de operaciones de la OOPS se limita actualmente a Cisjordania, incluyendo el este de Jerusalén, la Franja de Gaza, Jordania, Siria y Líbano.

¹¹ La frase “por cualquier motivo” contenida en el párrafo 2 del artículo 1D se debe interpretar en este contexto y de acuerdo con el objetivo y el propósito de dicho artículo, que es el de garantizar la continuidad de la protección y de la asistencia a los refugiados palestinos, ya sea por su continuidad geográfica o temporal.

¹² 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 está contemplada en virtud de los artículos 1C ó 1E de la Convención de 1951.