

LA LABOR DE NACIONES UNIDAS ANTE EL CONFLICTO ÁRABE-ISRAELÍ

ALFONSO J. IGLESIAS VELASCO*

Sumario

I. Introducción, II. La implicación de Naciones Unidas en el proceso de negociación del conflicto y en el reconocimiento de los derechos nacionales palestinos, III. La asistencia a los refugiados palestinos: el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en el cercano Oriente, IV. La contribución del Sistema de Naciones Unidas a la causa Palestina.

I. Introducción

La cuestión de Oriente Medio se encuentra condicionada por numerosos factores de naturaleza política, económica, social y religiosa, pero el núcleo central del problema radica en la soberanía sobre el territorio de la Palestina histórica, cuya perduración en el tiempo, grado de violencia, intensidad y potencial peligro para la paz y la seguridad internacionales le han convertido en uno de los conflictos más graves y complejos de nuestra época.

Como sabemos, el enfrentamiento armado continuado entre los pueblos israelí y árabe palestino ha teñido de sangre, odio e intolerancia la historia del Oriente Medio durante los últimos cincuenta años desde que la resolución 181 (II) de la Asamblea General de

* Doctor en Derecho, Profesor asociado de Derecho Internacional Público en la Universidad Autónoma de Madrid.

las Naciones Unidas, de 29 de noviembre de 1947, decidió la partición del territorio del Mandato británico sobre Palestina en dos Estados independientes, uno árabe y otro judío. Las reivindicaciones contrapuestas de dominio territorial que han venido manteniendo ambos pueblos sobre el territorio de Palestina condujeron a cinco guerras abiertas y a un constante clima de enfrentamiento latente durante décadas entre el Estado de Israel y sus vecinos árabes.¹ Esta violencia continuada en el Medio Oriente ha obligado a la sociedad internacional a concentrar muchos de sus esfuerzos de pacificación en esta región del planeta. Así por ejemplo, en el campo del mantenimiento de la paz, de las 54 operaciones de cascos azules establecidas por las Naciones Unidas desde 1948, seis de ellas surgieron como consecuencia del conflicto árabe-israelí y de la contigua guerra civil libanesa (UNTSO, UNEF I y II, UNOGIL, UNDOF y UNIFIL).¹ De hecho, durante la guerra fría casi la mitad de las misiones de mantenimiento de la paz puestas en marcha por

¹ Véanse con carácter general por ejemplo K.J. Partsch, "Israel and the Arab States", en R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 2, North-Holland, Amsterdam, 1995, p.1463 y ss.; R. Mesa, Garrido, *Aproximación al Cercano Oriente*, Akal, Madrid, 1982, y *Palestina y la paz en Oriente Próximo*, Beramar, Madrid, 1994; R. Lapidoth (ed.), *The Arab-Israel Conflict and its Resolution: Selected Documents*, Nijhoff, Dordrecht, 1992; W. Wengler (ed.), *Documents on the Arab-Israel Conflict: the Resolutions of the United Nations Organization. 1978-1990*, Berlin Verlag, Berlín, 1993; J.D. Solar, *El conflicto de Oriente Medio*, Prensa Española, Madrid, 1975; G. Kemp & R.E. Harkavy, *Strategic Geography and the Changing Middle East*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1997; J.U. Martínez Carreras, *El Mundo Árabe e Israel: el Próximo Oriente en el siglo XX*, Istmo, Madrid, 1991; I.S. Pogany, *The Security Council and the Arab-Israeli Conflict*, Gower, Aldershot, 1984; P.J. Vatikiotis, *Arab and Regional Politics in the Middle East*, Croom Helm, Londres, 1984; R. Sharif, *United Nations Resolutions on Palestine and the Arab-Israeli Conflict 1975-1981*; y 2º vol. 1982-1986, Institute for Palestine Studies, Washington D.C., 1988; E.W. Saïd, *The Question of Palestine*, 2ª ed., Vintage, Nueva York, 1992; J. Stone, *Israel and Palestine; Assault on the Law of Nations*, Baltimore, 1981; R. Reichert, *Historia de Palestina*, Herder, Barcelona, 1973, pp. 201 y ss.; N. Chomsky, *Guerra o paz en Oriente Medio*, Barral, Barcelona, 1975; R. Owen, *State, Power and Politics in the Making of the Middle East*, Routledge, Londres, 1992; G. Regan, *Israel y los árabes*, Akal, Madrid, 1992; J. Dehaussy, "La crise du Moyen-Orient et l'ONU", *Journal du Droit International*, vol. 95, núm. 4, 1968, pp. 853-888.

² UNTSO es el acrónimo del Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua, operativo desde 1948; UNEF I y II fueron las sucesivas Fuerzas de Emergencia de las Naciones Unidas, que desarrollaron su labor entre 1956 y 1967, y entre 1973 y 1979 respectivamente; UNOGIL corresponde al Grupo de Observación de las Naciones Unidas en el Líbano (1958); UNDOF a la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación, desplegada en los Altos del Golán desde 1974; y UNIFIL es la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano, que funciona desde 1978. *Vid. The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-Keeping*, 3ª ed., Naciones Unidas, Nueva York, 1996, pp.11-121. Además, han surgido otras operaciones independientes de mantenimiento de la paz, normalmente cuando no resultaba posible o factible el despliegue

la Organización universal —6 de 13— se encontraba estrechamente vinculada a la pugna entre los árabes y los judíos en Palestina, lo que viene a subrayar el grado de preocupación internacional que concita este conflicto, si bien hoy en día tan sólo tres de ellas permanecen operando en la región (UNTSO en Palestina, UNDOF en los Altos del Golán y UNIFIL en el sur del Líbano). La instauración del Estado hebreo sobre el mencionado territorio en 1948, con la consiguiente diáspora a la que se vieron sometidos los habitantes palestinos árabes de la zona, provocó el estallido de diversas contiendas bélicas entre Israel y los Estados árabes vecinos,³ cuando el problema no se reducía a una simple diferencia fronteriza entre el Estado hebreo y los países árabes, sino que hundía sus profundas raíces en el dilema de la disputada soberanía sobre el territorio palestino.⁴

de los cascos azules de las Naciones Unidas, como la Misión de Apoyo de los Estados Unidos en el Sinaí, la Fuerza Multinacional y Observadores (FMO), y las dos sucesivas Fuerzas Multinacionales en el Líbano (FMN y FMN II). Vid. J. SINAI, "United Nations' and Non-United Nations' Peace-keeping in the Arab-Israeli Sector: Five Scenarios", *Middle East Journal*, vol. 49, núm. 4, 1995, pp.629-644; A. McDermott & K. Skjelsbaek (eds.), *The Multinational Force in Beirut 1982-1984*, Florida International University Press, Miami, 1991.

³ Sobre la evolución histórica de esta confrontación pueden consultarse, *inter alia*, las obras de E.L.M. Burns, *Between Arab and Israeli*, Harrap, Londres, 1962; J. Dehaussy, *cit.*, 1968, pp. 853-888; P. Poirier, *La force internationale d'urgence*, LGDJ, París, 1962, p.8 y ss.; H. Wagner, *Der arabisch-israelische Konflikt im Völkerrecht*, Duncker, Berlín, 1971; N. Feinberg, *The Arab-Israel Conflict in International Law*, The Magnes Press, Jerusalén, 1970; P-M. Martin, *Le conflit Israélo-Arabe*, LGDJ, París, 1973; A.M. Lesch & D. Tschirgi, *Origins and Development of the Arab-Israeli Conflict*, Greenwood Press, Londres, 1998; J.N. Moore, *The Arab-Israeli Conflict*, 5 vols., Princeton University Press, Princeton, 1974 y 1991; F-T. Al-Fayez, *Los conflictos en Oriente Medio: antecedentes históricos y desarrollo actual*, tesis, UCM, Madrid, 1984; M.J. Cohen, *The Origins and Evolution of Arab-Zionist Conflict*, University of California Press, Berkeley, 1987; A. Perl-Mutter, *Israel. El Estado repartido (1900-1985)*, Espasa Calpe, Madrid, 1987; y en especial los siguientes trabajos de N.A. Pelcovits, "United Nations Middle East Peace-keeping Forces. Strengths and Vulnerabilities", *The Middle East Review*, 1975, pp.29-32; "United Nations Peacekeeping and the 1973 Arab-Israel Conflict", *Orbis*, vol.19, núm. 1, 1975, pp.146-165; Peacekeeping on Arab-Israeli Fronts. Lessons from the Sinai and Lebanon, Boulder, 1984; y *The Long Armistice. UN Peacekeeping and the Arab-Israeli Conflict, 1948-1960*, Westview Press, Boulder, 1993.

⁴ Cf. R. Mesa Garrido, "Guerra y Paz en Oriente Medio. El drama palestino", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Servicio editorial de la UPV-EHU, Tecnos, 1994, pp.265-335; I. Álvarez-Ossorio Alvaríño, *La dimensión palestina del proceso de paz de Oriente Medio (1967-1996)*, tesis, UAM, Madrid, 1999; J.A. Boudreault (ed.), *United Nations Resolutions on Palestine and the Arab-Israeli Conflict 1987-1991*, Institute for Palestine Studies, Washington, 1993; J. Quigley, *Palestine and Israel: A Challenge to Justice*, Duke University Press, Durham, 1990; Th. Koszinowski, "The Middle East Problem and the United Nations", *Aussenpolitik*, German Foreign Affairs Review, vol. 36, núm. 3, 1985, pp. 306 y ss.; M.Y. Mustapha, "Historique et évaluation des

II. La implicación de Naciones Unidas en el proceso de negociación del conflicto y en el reconocimiento de los derechos nacionales palestinos

La labor desarrollada por la Organización de las Naciones Unidas ante el espinoso asunto palestino no siempre ha sido reconocida en su justa medida: por una parte, la ONU ha resultado marginada de los esfuerzos de arreglo del conflicto árabe-israelí puestos en marcha desde los años cincuenta, después del poco éxito obtenido por las propuestas pacificadoras basadas en el Plan de Partición diseñado por la resolución 181 (II) de la Asamblea General, de 29 de noviembre de 1947. A partir de entonces, esas tentativas se iban a organizar al margen de las Naciones Unidas, pues las partes, especialmente Israel, no deseaban un foro multilateral para negociar una controversia a su juicio bilateral. Por otra parte, y como consecuencia de verse apartada del proceso de arreglo de la disputa, la ONU no ha tenido otro remedio que concentrar sus esfuerzos en la asistencia al pueblo palestino, ya fuera mediante la afirmación constante de sus derechos nacionales, ya por medio del apoyo institucional y financiero a esa población, concentrándose especialmente en la asistencia a los refugiados como estudiaremos en el epígrafe siguiente.

opérations de maintien de la paix de l'ONU au Moyen Orient", *Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques*, vol. 13, núm. 4, 1976, pp. 919-920; R. Sommereyns, "United Nations Peace-keeping Forces in the Middle East", *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 6, núm.1, 1980, pp.14 y 47; M.A. Ruiz Colomé, *Guerras civiles y coloniales. El problema de la responsabilidad internacional*, Eurolex, Madrid, 1996, pp. 303-315. Sin embargo, para Halberstam el conflicto árabe-israelí es una típica disputa territorial provocada por el surgimiento de un Estado no musulmán —Israel— en el Oriente Medio, y no es un problema de autodeterminación, puesto que antes de 1967, cuando existía el dominio árabe sobre Cisjordania y Gaza, no se había creado ni reivindicado la existencia de un Estado palestino independiente. Además, según este autor los palestinos árabes no serían un grupo racial, religioso ni étnico diferente con derecho a la libre determinación (cuya virtualidad práctica en cualquier caso no lleva ineludiblemente a la independencia), sino que forman "parte integral de la nación árabe" (artículo 1 de la Carta Nacional Palestina). M. Halberstam, "Self-Determination in the Arab-Israeli Conflict: Meaning, Myth, and Politics", *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 21, núm. 3, 1989, pp. 465-487; e *idem*, "Nationalism and the Right to Self-Determination: the Arab-Israeli Conflict", *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 26, núm. 3, 1994, pp. 573-583.

La marginación del papel de la ONU en el desarrollo negociador israelí-palestino se ha mantenido hasta el momento presente, pues la intervención de la ONU ha sido mínima incluso en el proceso de los años noventa; verbigracia, en la Conferencia de Paz de Madrid de 1991 la Organización universal sólo estuvo presente con un observador, y asimismo las posteriores negociaciones entre las partes se han llevado a cabo sin su concurso, aunque ello no ha impedido a la Asamblea General de la ONU congratularse por la firma de la Declaración de Principios palestino-israelí del 13 de septiembre de 1993 —resolución 48/58, de 14 de diciembre de 1993—,⁵ y estar atenta a la evolución del proceso en curso. Al mismo tiempo, Naciones Unidas sí que está aportando ingente asistencia económica a la zona: así por ejemplo, en 1993 la Organización universal gastó 250 millones de dólares en ayuda a los territorios palestinos ocupados, incrementándose en 1994 hasta los 385 millones, más de un 50% de todo el gasto público externo allí efectuado.

Ante el ostracismo sufrido en el terreno del arreglo político de la controversia, la ONU ha concentrado sus empeños en otros aspectos, como en el reconocimiento de los derechos nacionales palestinos. Durante muchos años, diversos órganos de las Naciones Unidas, entre ellos la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, han instado a Israel a cumplir con el Derecho Internacional y terminar con la ocupación militar de los territorios conquistados con ocasión de la Guerra de los Seis Días, y entretanto aplicar el Derecho Humanitario bélico y las normas internacionales sobre protección de los derechos humanos en favor de la población palestina. Al comienzo, con la adopción de la resolución 181 (II) de la Asamblea General y el establecimiento del Estado de Israel, este problema no fue apreciado dentro del proceso descolonizador, sino sobre todo como una cuestión de refugiados, y de ahí el enorme esfuerzo realizado por la ONU en este aspecto; pero desde 1969, la Asamblea General de las Naciones Unidas cambió radicalmente su perspectiva al reconocer el derecho del pueblo palestino a su libre determi-

⁵ Vid. R. Ben Achour, "L'Accord israélo-palestinien du 13 septembre 1993", *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 98, núm. 2, 1994, pp. 345 y ss.

nación. En concreto, tras haber mencionado por primera vez en 1948 los derechos palestinos —resolución 194 (III), de 11 de diciembre de 1948—, y crear el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) —res. 302 (IV), de 8 de diciembre de 1949—, la Asamblea General, poco tiempo después de la guerra de junio de 1967 adoptó la resolución 2254 (ES-V), de 14 de julio de ese mismo año, instando a Israel a evitar cualquier medida que alterara el estatuto de Jerusalén, y en esta misma línea, reconoció por fin en 1974 a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) como el representante legítimo del pueblo palestino con estatuto de observador ante la Organización universal —res. 3210 (XXIX) de 14 de octubre de 1974, y 3237 (XXIX) de 22 de noviembre de 1974—. En definitiva, Naciones Unidas proclamó entonces por vez primera el derecho de libre determinación del pueblo palestino, vinculando su ejercicio a la OLP como representante legítimo de dicho pueblo.⁶

III. La asistencia a los refugiados palestinos: el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

Como consecuencia de las diversas guerras árabe-israelíes —sobre todo las de 1948 y 1967—, y de las consecutivas victorias hebreas y sus conquistas territoriales, se fue generando un enorme número de refugiados palestinos, derivado de la política estatal hebrea auspiciada por el movimiento sionista, y centrada en la expulsión implacable de los habitantes no judíos de las ciudades y pueblos palestinos que habían sido conquistados por el ejército israelí, la destrucción de las villas habitadas por personas no judías y

⁶ Cf. R. Mesa Garrido, “Guerra y Paz en Oriente Medio. El drama palestino”, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Servicio editorial de la UPV-EHU, Tecnos, 1994, p. 302.

numerosos lugares de culto musulmán y cristiano,⁷ así como la confiscación generalizada de bienes y propiedades apoyada en una constante legislación israelí en esa dirección desde 1950;⁸ todos estos métodos podrían ser considerados hoy en día como una sistemática actuación de “depuración étnica”, y por lo tanto como un crimen contra la humanidad,⁹ pues los residentes no judíos expulsados eran reemplazados por judíos procedentes de todas las partes del mundo, a menudo presionados e incentivados para emigrar a Israel desde sus países de origen.¹⁰ Pero los palestinos que tuvieron que abandonar su país y se establecieron en otros Estados, no perdieron por lo general sus señas de identidad nacional.

Ya en la resolución 194 (III) de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1948, se reconocía el derecho de los refugiados a la repatriación y/o el pago de compensaciones. En parte, la mala conciencia que le quedaba a la ONU por no haber sabido evaluar a tiempo la cuestión palestina ayuda a explicar que la Organización universal decidiera otorgar un trato especial a los refugiados palestinos. De hecho, este problema conlleva importantes cuestiones de responsabilidad jurídica, como el derecho de retorno, la repatriación, las compensaciones económicas y/o el reasentamiento de los refugiados.¹¹

⁷ En este sentido véase S.A. ALDEEB ABU-SAHLIEH, *L'Epee et le Droit. Étude juridique des pratiques israéliennes envers les palestiniens*, Universidad Católica de Lovaina, Lovaina, 1992, p. 7, quien cita a I. Shahak (*Le racisme de l'Etat d'Israël*, Authier, París, 1975), y a Ch. Uehlinger (*Localités palestiniennes détruites après 1948*, 2ªed., 1989), para demostrar cómo los dirigentes israelíes ya antes de 1967 habían procedido a la destrucción del 80% de los pueblos palestinos existentes dentro del territorio controlado por el ejército hebreo. Véanse también E. Menéndez del Valle, “50 años de Declaración de Derechos Humanos, 50 años de diáspora: los refugiados palestinos en Oriente Próximo”, *Papeles de cuestiones internacionales*, núm. 67, julio 1999, pp. 59-68; L.W. Holborn, “The Palestine Arab Refugee Problem”, *International Journal*, vol. 23, 1968, pp. 82-96.

⁸ S.A. Aldeeb Abu-Sahlieh, *cit.*, 1992, pp. 9-11.

⁹ A este respecto véanse como ejemplo, en relación con el reciente conflicto en la ex Yugoslavia, las siguientes resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: 771 (1992), de 13 agosto de 1992, parágrafo 2; 819 (1993), de 16 de abril de 1993, paras.4 a 6; y 820 (1993), de 17 de abril de 1993, para.6.

¹⁰ *Vid.* S.A. Aldeeb Abu-Sahlieh, *cit.*, 1992, pp.11 y ss.

¹¹ Véase A. Mac Liman, *Palestina, de la nación de refugiados al Estado nación*, Editorial Popular, Madrid, 1995, p.9; G.J. Tomeh, “Legal Status of Arab Refugees”, en J.N. Moore (ed.), *The Arab-Israeli Conflict*, vol. 1, Princeton University Press, Princeton, 1974, pp. 679-693; y R. Lapidoth, “The Right of Return in International Law, with Special Reference to the Palestinian Refugees”, *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 16, 1986, pp. 103-125.

En socorro de la ingente cantidad de refugiados palestinos han actuado numerosas organizaciones humanitarias, entre ellas el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la agencia de la ONU creada específicamente para esta cuestión, el OOPS. Pero los conceptos de “refugiado” manejados por la Cruz Roja o el OOPS eran demasiado vagos e imprecisos, sin incluir a los muchos indigentes presentes en Palestina, que quedaban oficialmente fuera del ámbito de actuación de los citados organismos internacionales, y que por lo tanto eran de responsabilidad gubernamental doméstica. Sin embargo, la Cruz Roja, tras la guerra de 1948, ya decidió asistir a numerosos palestinos necesitados que se habían quedado sin medios de vida. Y eso mismo haría el OOPS cuando tomó el control de la operación de socorro.¹²

De la lectura combinada de tres instrumentos internacionales, el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR),¹³ el Convenio sobre el estatuto de los refugiados de 1951,¹⁴ y el Protocolo relativo al estatuto de los refugiados de 1967,¹⁵ se extrae la conclusión de que el concepto de refugiado requiere la confluencia de varios rasgos característicos: que se encuentre fuera de su país de origen, que sea incapaz o renuente a obtener la protección de ese país o de retornar allí, como consecuencia de que tenga un miedo fundado a ser perseguido, y que la temida persecución esté basada en motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social. Desde esa estricta concepción jurídica, la mayor parte de los palestinos no podrían ser considerados refugiados porque les faltaría alguno de esos requisitos. Sin embargo, ningún instrumento convencional ha impedido a las agencias internacionales prestar ayuda a personas desasistidas que no concuerden téc-

¹² Cf. A. PLASCOV, “The Palestinians of Jordan’s Border”, en R. Owen (ed.), *Studies in the Economic and Social History of Palestine in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Macmillan, Londres, 1982, pp. 226-227.

¹³ Documento recogido en la resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, doc. A/1775 (1950).

¹⁴ United Nations Treaty Series, vol. 189, p. 150.

¹⁵ United Nations Treaty Series, vol. 606, p. 267.

nicamente con la definición establecida de refugiado. Así, en la práctica el ACNUR asiste a personas que sufren toda clase de agresiones externas, utilizándose a menudo otros términos como el de “personas desplazadas”, “solicitantes de asilo”, etcétera. En la versión actual del Estatuto del OOPS, el refugiado palestino es “una persona que tuvo residencia habitual en Palestina por lo menos dos años antes del conflicto de 1948 y que, como consecuencia de tal contienda, ha perdido tanto su vivienda como sus medios de subsistencia y ha encontrado refugio en uno de los países donde el OOPS provee de sus socorros”. De esta manera, los refugiados y sus descendientes directos tienen derecho a la asistencia del OOPS si así lo requieren, si están registrados ante este organismo de las Naciones Unidas, y si viven en una de sus áreas de actuación: Jordania, Siria, y desde 1967, Gaza y Cisjordania. Al estar protegidos por el OOPS, quedaban fuera de la protección del ACNUR, y en realidad así se distinguía entre el carácter “no político” del drama humano generado por la guerra de 1948 y la naturaleza política del concepto de refugiado recogido en la Convención de 1951.¹⁶ Y por consiguiente, tanto el Estatuto del ACNUR como la Convención de 1951 excluyen de su ámbito de protección a quienes reciben asistencia de otros organismos de las Naciones Unidas, tales como el OOPS. Por otro lado, los campamentos de refugiados no gozan de extraterritorialidad, en el sentido de que el OOPS sólo se encarga del mantenimiento de los campamentos, mientras que la responsabilidad administrativa corresponde a las autoridades nacionales de los países en cuyo territorio se encuentran situados dichos campos de refugiados. Así por ejemplo, en julio de 1994 la recién creada Autoridad Nacional Palestina concedió plenos derechos civiles a los residentes palestinos en los campamentos de Gaza y Jericó.

Pero la dispersión física de la comunidad palestina en tantos países ha tenido un profundo impacto en el desarrollo e influencia

¹⁶ Cf. A. Mac Liman, *Palestina, de la nación de refugiados al Estado nación*, Editorial Popular, Madrid, 1995, p.16; E. Zureik, “Palestinian Refugees and Peace”, *Journal of Palestine Studies*, vol. 24, núm. 1, 1994, pp. 7 y ss.; A. Shibliak, “Residency Status and Civil Rights of Palestinian Refugees in Arab Countries”, *Journal of Palestine Studies*, vol. 25, núm. 3, 1996, pp. 37 y ss.

del movimiento nacional palestino. Veamos sucintamente algunas peculiaridades de la situación de los refugiados palestinos que residen en diversas zonas del Medio Oriente:¹⁷

1. Aquellos que viven en los territorios de Gaza y Cisjordania no gozan de plenos derechos políticos y precisan de un salvoconducto israelí, válido por un año, para poder viajar fuera del país, aunque no cabe utilizar tal documento en los países árabes. Si se retrasan en regresar a los territorios pueden ser sancionados por la administración civil con la anulación de su permiso de estancia. Además, como sabemos, el Gobierno de Israel ha suspendido en numerosas ocasiones el derecho de circulación de los palestinos de Gaza y Cisjordania con el argumento de garantizar la seguridad israelí y evitar atentados terroristas.
2. Jordania es el único Estado árabe donde los refugiados palestinos de 1948 gozan de la ciudadanía nacional propia de pleno derecho, y se ha intentado equiparar su estatuto económico y social al de los nacionales jordanos; de hecho, los palestinos han conseguido un nivel de vida y una aceptación social muy elevada, pues una parte muy importante de la población jordana es de origen palestino.¹⁸ Por ello, la opción de una confederación jordano-palestina siempre ha sido tenida muy en cuenta, incluso durante el presente proceso negociador. Pero al mismo tiempo, el Gobierno de Ammán ha tratado de suprimir o menoscabar la actividad política palestina independiente desarrollada en territorio jordano.¹⁹
3. En el Líbano, la hospitalidad con los refugiados árabes no ha sido tan grande como en Jordania, debido sin duda al frágil

¹⁷ Véase A. Mac Liman, *cit.*, 1995, pp. 20 y ss. Y una enumeración de las restricciones sufridas por los refugiados palestinos en sus derechos civiles en los países árabes puede encontrarse en A. Shibliak, *cit.*, 1996, pp. 42-45.

¹⁸ Vid. A. Plascov, *The Palestinian Refugees in Jordan: 1948-1957*, Frank Cass, Londres, 1981.

¹⁹ Véase A.D. Miller, "The Palestinian Dimension", en A.Z. Rubinstein (ed.), *The Arab-Israeli Conflict: Perspectives*, Praeger, Nueva York, 1984, p. 163.

equilibrio social y constitucional existente entre las diversas comunidades religiosas libanesas. Pero sobre todo desde 1970, el Líbano sirvió de base territorial para la organización política y militar de la OLP, debido a la existencia en Beirut de un gobierno central muy débil, incapaz por tanto de evitar el establecimiento de una estructura palestina paraestatal en su territorio. No obstante, tras la guerra civil libanesa, la ocupación siria y dos invasiones israelíes consecutivas, la relación con los palestinos ha quedado muy diluida.²⁰

4. En Siria, los refugiados palestinos gozan teóricamente de los mismos derechos civiles que los propios nacionales sirios: derecho de sufragio activo y pasivo, acceso a la enseñanza superior y a la función pública, etcétera.
5. En Kuwait residían unos 350.000 palestinos a comienzos de 1990, pero tras la quiebra que supuso la guerra del Golfo, la mayoría de los palestinos fueron expulsados al ser acusados de haber colaborado con el ejército invasor iraquí y tan sólo un 10% de ellos fue autorizado a permanecer en ese emirato del Golfo.

Prestemos ahora una atención más detallada a la institución de la ONU específicamente encargada de la cuestión de los refugiados palestinos, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS): como ya hemos visto, fue establecido por la resolución 302 (IV), de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por lo que se encuentra integrado en el sistema de la ONU en calidad de órgano subsidiario de la Asamblea General. El OOPS comenzó a funcionar en mayo de 1950 para proporcionar comida, alojamiento, servicios sanitarios y formación a los palestinos localizados en los países receptores a los que huyeron. Para este organismo, ya hemos señalado que refugiado es quien, habiendo residido normalmente en Palestina por un período mínimo de dos

²⁰ Véase A.D. Miller, *cit.*, 1984, p. 164.

años antes del estallido de la guerra de 1948, ha perdido a la vez su hogar y sus medios de subsistencia como resultado de las hostilidades, y se encuentra en situación de necesidad, por lo que se excluyen prima facie de esta restringida definición dos categorías de personas, los exiliados y los desplazados, que por lo tanto no se benefician de la protección del OOPS. Así pues, y en realidad, este organismo no reconoce como “refugiados” a casi la mitad de los palestinos huidos, que a su vez tampoco dependen del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y que en consecuencia no se incorporan al régimen jurídico de protección general previsto por la Convención de 1951 sobre el estatuto del refugiado.²¹

En junio de 2001 el censo del OOPS registraba un total de 3,9 millones de refugiados palestinos, casi la mitad de la población originaria de Palestina que reside en los países árabes. Este organismo gestiona un total de 59 campamentos en Oriente Medio, y sus actividades se centran en programas de distribución de alimentos, los servicios médicos en cooperación con la OMS, y la enseñanza educativa y profesional con la asistencia de la UNESCO. En este sentido, y ante el reciente proceso negociador, el Organismo de Obras Públicas ha mantenido y reforzado sus programas de ayuda a los refugiados palestinos, trabajando en estrecha coordinación con la Autoridad Palestina.²² Así por ejemplo, este organismo de Naciones Unidas se encargó de pagar los salarios de los primeros 9.000 policías palestinos con fondos aportados por los donantes, en virtud de un Memorándum de entendimiento firmado por el OOPS y el Cuerpo de Policía Palestina en septiembre de 1994.²³

El presupuesto ordinario, y en efectivo, de emergencia de este órgano de asistencia ha ascendido durante el bienio 2002-2003 a

²¹ Vid. O. Massalha, *Palestiniens, Israéliens: la paix promise. Le véritable dossier des négociations*, Albin Michel, París, 1992, p. 153.

²² Vid. B.N. Schiff, *Refugees unto the Third Generation: UN Aid to Palestinians*, Syracuse University Press, Syracuse, 1995.

²³ Véase al respecto la resolución 49/21 O de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 13 de abril de 1995.

791 millones de dólares, habiendo dedicado en cinco décadas de operaciones de socorro un total de 6.000 millones de dólares. No obstante, la situación financiera del OOPS viene resultando deficitaria en los últimos años.²⁴ En 1995, decidió trasladar su sede de Viena a Gaza, con arreglo a la resolución 49/35 A de la Asamblea General, para poder gestionar el problema de los refugiados desde una localización geográfica más próxima.²⁵

IV. La contribución del Sistema de Naciones Unidas a la causa palestina

Vamos a estudiar a partir de aquí el papel desempeñado en la cuestión palestina por algunas de las instancias de la Organización universal, teniendo presente que el sistema de programas y organismos de la ONU en esa región se encuentra en la actualidad bajo la orientación general de la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados (UNSCO), que además colabora intensamente con el Banco Mundial en la prestación de asistencia económica y de gestión a la Autoridad Palestina:²⁶

1. Como hemos podido comprobar, es la Asamblea General de las Naciones Unidas quien ha llevado más lejos la lucha internacional por la afirmación de los derechos legítimos del pueblo palestino: así, desde septiembre de 1974 la cuestión de

²⁴ Vid. B. Boutros-Ghali, *Memoria del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la labor de la Organización*, doc. A/51/1, 20 de agosto de 1996, para.603; y el *UNRWA Programme Budget for the Biennium 2002-2003*, en la siguiente dirección de Internet, dentro del servidor de Naciones Unidas, www.un.org/unrwa/finances/pdf/summary.pdf.

²⁵ Doc. A/49/636. Cf. B. Boutros-Ghali, *Memoria del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la labor de la Organización*, doc. A/50/1, agosto de 1995, para. 527; J. KAGIAN, "The Middle East and the Persian Gulf", en J. Tessitore & S. Woolfson (eds.), *A Global Agenda. Issues before the 49th General Assembly of the United Nations*, UNA-USA, University Press of America, Lanham, 1994, p.85.

²⁶ Véanse B. Boutros-Ghali, *Memoria del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la labor de la Organización*, doc. A/51/1, 20 de agosto de 1996, para. 858; y K. Annan, *Memoria del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la labor de la Organización*, doc. A/52/1, 3 de septiembre de 1997, para. 126.

Palestina figura dentro del programa de la Asamblea General, de forma separada al asunto más general del Oriente Medio; en su resolución 3210 (XXIX), de 14 de octubre de 1974, la Asamblea General invitó a la “Organización de Liberación de Palestina, representante del pueblo palestino, a participar en las deliberaciones de la Asamblea General sobre la cuestión de Palestina en sesiones plenarias”; y el órgano plenario solicitaba poco después al Consejo de Seguridad la adopción de las medidas necesarias para permitir al pueblo palestino el ejercicio de sus derechos, y que la OLP pudiera intervenir en todas las negociaciones, foros y conferencias sobre el Oriente Medio en condiciones de igualdad con los otros participantes —resolución 3375 (XXX), de 10 de noviembre de 1975—. Ese mismo día, la resolución 3376 (XXX) estableció el Comité especial para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino, mientras que la resolución 3379 (XXX) iba mucho más lejos condenando al sionismo como “una forma de racismo y de discriminación racial”. Creemos que esta condena de la Asamblea General es un ejemplo claro de declaración puramente demagógica motivada por razones políticas, que ha sido reprobada por Israel en numerosas ocasiones, y que ha servido como excusa al Gobierno de Tel Aviv para mantener a las Naciones Unidas al margen de todo proceso negociador emprendido con sus adversarios árabes. Por fortuna, la radical declaración contenida en la resolución 3379 (XXX) ha sido revisada recientemente.

En su constante proclamación de los derechos palestinos, la Asamblea General de las Naciones Unidas, vista la posición intransigente israelí en cuanto a su política de anexión en los territorios ocupados, solicitó por primera vez al Consejo de Seguridad que considerase la aplicación de medidas coercitivas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas en caso de que no se diera cumplimiento a la disposición de la resolución 65-7/2 de la propia Asamblea General, de 1 de agosto de 1980 (punto 13), donde se había solicitado de nuevo la devolución de los territorios ocupados por Israel, y se condenaba cualquier medida que pudiera tomarse sobre el establecimiento de asentamientos judíos en los

citados territorios, o contra el carácter especial de la Ciudad de Jerusalén. Y en febrero de ese año, la Asamblea General ya había declarado el derecho del pueblo palestino a establecer su Estado —resolución E 57/2—. No obstante, debe recordarse el valor limitado de estas resoluciones de la Asamblea General, pues no son vinculantes para los Estados, y a pesar de haber sido adoptadas por grandes mayorías, sin embargo también se enfrentaban a minorías muy representativas, como Estados Unidos y los países occidentales.

2. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tan sólo dos veces durante la primera guerra árabe-israelí había invocado de forma explícita el artículo 40 de la Carta de la ONU —resoluciones 54, de 15 de julio de 1948; y 62 (1948), de 16 de noviembre de 1948—, aunque también puede haberlo hecho en más ocasiones de forma implícita, cada vez que sugería o solicitaba a las partes la adopción de medidas provisionales para contener el conflicto.²⁷

Ya hemos señalado con anterioridad cómo desde enero de 1976 la OLP es invitada a participar en los debates del Consejo de Seguridad sobre la cuestión de Palestina con los mismos derechos que los Estados, miembros o no de la ONU, de tal forma que surgió una práctica consuetudinaria en el sistema de la ONU en favor de la central palestina.²⁸

Poco después, el 26 de mayo de 1976, el Presidente del Consejo de Seguridad emitió una Declaración en nombre del Consejo por medio de la que deploraba las medidas tomadas por Israel en los territorios ocupados, en particular el establecimiento de asentamientos judíos, teniendo presente la aplicabilidad a dichos territo-

²⁷ Véase I.S. Pogany, *The Security Council and the Arab-Israeli Conflict*, Gower, Aldershot, 1984, p. 199.

²⁸ Cf. R.G. Sybesma-Khol, *The Status of Observers in the United Nations*, 1981, p.39. Véase también L. Gross, "Voting in the Security Council and the PLO", *American Journal of International Law*, vol. 70, 1976, pp. 470-491.

²⁹ *United Nations Treaty Series*, vol. 75, p. 973. En este mismo sentido véase también la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 11 de noviembre de 1976.

rios del Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra.²⁹

Algunos años más tarde, y por medio de la resolución 446, de 22 de marzo de 1979, el Consejo declaraba de nuevo que la política y práctica israelí de fundar colonias judías en los territorios ocupados era inválida y suponía un serio obstáculo para alcanzar una paz comprehensiva, justa y duradera en el Oriente Medio (párrafo dispositivo 1), por lo que se instaba a Israel a cumplir con el Cuarto Convenio de Ginebra, y que desistiera de toda acción que pudiera subvertir el estatuto legal o la naturaleza geográfica y demográfica de los territorios ocupados, incluido Jerusalén (para.3). Y estableció una comisión para examinar la situación de los asentamientos en los territorios árabes ocupados (para.4). Dicha comisión informó el 12 de julio de 1979,³⁰ y el Consejo de Seguridad, en su resolución 452, de 20 de julio de ese mismo año, solicitó al Gobierno y al pueblo israelí que cesase en el establecimiento, construcción y planificación de asentamientos judíos (para.3), puesto que se trata de una acción sin validez legal y constituye una violación de la Cuarta Convención de Ginebra de 1949. La citada comisión emitió nuevos informes en los que vino a confirmar que la política continuada de colonización judía ha provocado cambios drásticos y adversos en la vida económica y social de la población árabe, así como un grave deterioro en los recursos hidráulicos de la zona, como consecuencia de su intensa explotación por las autoridades hebreas.³¹ Meses después, el Consejo volvía a instar a Israel a dismantelar los asentamientos, porque su política y acción práctica en esta cuestión vulneraban de forma flagrante la Cuarta Convención de Ginebra de 1949.³²

Por su parte, y ante la aprobación en 1980 por el Parlamento hebreo de la Ley Básica que proclamaba a Jerusalén capital del Estado de Israel, la resolución 476, de 30 de junio de 1980, reite-

³⁰ Doc. S/13450, Corr. 1 y Add. 1.

³¹ Véanse los informes segundo y tercero de la mencionada comisión, de 4 de diciembre de 1979 y de 25 de noviembre de 1980 (doc.S/13679).

³² Véase la resolución 471 (1980), de 5 de junio de 1980.

raba la nulidad e ineficacia de todas las medidas adoptadas por Israel, y de cualesquiera otras que alteraran el estatuto internacional de la Ciudad Santa (para.3 y 4).³³ Y poco después, el Consejo de Seguridad condenó la expulsión de los alcaldes de Hebrón y de Halhoul, decretada por las autoridades hebreas de ocupación — resolución 484, de 19 de diciembre de 1980—.

A pesar del paso de los años, las Naciones Unidas siguieron recordando la obligación de Israel de respetar y aplicar la Cuarta Convención de Ginebra de 1949 a los territorios ocupados —resolución 592 del Consejo de Seguridad, de 8 de diciembre de 1986—. Y así, por medio de la resolución 605, de 22 de diciembre de 1987, el Consejo de Seguridad deploró las prácticas israelíes que vulneraban los derechos humanos del pueblo palestino en los territorios ocupados, y lamentó que el ejército judío abriera fuego contra la población árabe, con el resultado de muertes y lesiones infligidas a civiles palestinos indefensos (parágrafo dispositivo 1).³⁴ Con posterioridad, el Consejo de Seguridad instó en diversas ocasiones a Israel a detener la deportación de ciudadanos palestinos de los territorios ocupados.³⁵

Como vemos, la situación existente en Gaza, Cisjordania y Jerusalén oriental ha merecido una condena constante por parte de la Organización universal: así por ejemplo, una Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, de 26 de agosto de 1988, se lamentaba de la condición resultante del cierre de las zonas, la imposición de toques de queda y el incremento del número de muertos, personas heridas y expulsiones, contraviniendo las resoluciones del Consejo de Seguridad y la Cuarta Convención de Ginebra de 1949; y solicitaba a Israel que desistiese inmediatamente

³³ En esta dirección también se pronunciaba la resolución 478 (1980), de 20 de agosto de 1980.

³⁴ Además, en esa misma resolución 605 (1987), el Consejo de Seguridad reafirmaba la aplicabilidad de la Cuarta Convención de Ginebra de 1949 a los territorios palestinos y otros territorios árabes ocupados por Israel desde 1967, Jerusalén incluido, e instaba de nuevo a Israel a cumplirla inmediata y escrupulosamente (para. 2 y 3).

³⁵ Véase por ejemplo la resolución 608 (1988), de 14 de enero de 1988.

de deportar a civiles palestinos y garantizase el retorno seguro de los ya deportados. Igualmente, en el seno del Consejo de Seguridad se habían presentado desde 1987 otros proyectos de resolución por diversos países árabes, en los que se condenaba la política y las prácticas israelíes que violaban los derechos humanos de la población de los territorios ocupados, pero que no fueron adoptados por el Consejo debido al voto negativo de Estados Unidos.³⁶

Poco después, las sucesivas resoluciones 636 de 6 de julio de 1989, y 641 de 30 de agosto siguiente, deploraban la continua deportación de civiles palestinos por la potencia ocupante, Israel, que vulneraba claramente el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949, en especial sus artículos 47 y 49.³⁷ Por medio de la resolución 672, de

³⁶ Aún en las ocasiones en las que Estados Unidos no ha vetado los proyectos presentados y éstos se han convertido en resoluciones del Consejo de Seguridad, casi siempre la Potencia norteamericana se ha abstenido en la votación de las resoluciones sobre esta cuestión.

³⁷ El artículo 47 del citado Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949, reza como sigue:

“Las personas protegidas que se encontraren en territorio ocupado no perderán, en ninguna coyuntura ni en modo alguno, los beneficios del presente Convenio, ya sea en virtud de cambios ocurridos a consecuencia de la ocupación en las instituciones o la gobernación del territorio de que se trata o por acuerdos concertados entre las autoridades del territorio ocupado y la Potencia ocupante, o como secuela de la anexión por ésta última de la totalidad o parte del territorio ocupado”.

Por su parte, el artículo 49 del mencionado Convenio dice lo siguiente:

“Los traslados en masa o individuales de carácter forzoso, así como las deportaciones de personas protegidas fuera del territorio ocupado en el ámbito de la Potencia ocupante o al de cualquier otro Estado, se halle o no ocupado, quedan prohibidos, fuere cual fuere el motivo.

Sin embargo, la Potencia ocupante podrá proceder a la evacuación total o parcial de una determinada región ocupada, si así lo exigiesen la seguridad de la población o imperiosas necesidades militares. Las evacuaciones no podrán acarrear el desplazamiento de personas protegidas más que al interior del territorio ocupado, salvo casos de imposibilidad material. La población así evacuada será devuelta a sus hogares tan pronto como hayan terminado las operaciones de guerra en ese sector.

La Potencia ocupante, al proceder a tales traslados o evacuaciones, deberá actuar de modo que, en toda la medida de lo posible, las personas protegidas sean acogidas en locales adecuados, que los desplazamientos se lleven a cabo en satisfactorias condiciones de salubridad, higiene, seguridad y alimentación, que no se separen, unos de otros, a los miembros de una misma familia.

Se informará a la Potencia protectora de las transferencias y evacuaciones efectuadas.

La Potencia ocupante no podrá retener a personas protegidas en regiones singularmente expuestas a peligros de la guerra, a menos que la seguridad de la población o imperiosas razones militares lo exigieren.

La Potencia ocupante no podrá proceder a la evacuación o transferencia de una parte de su propia población civil al territorio por ella ocupado”.

12 de octubre de 1990, el Consejo condenaba la violencia cometida por las fuerzas hebreas de seguridad que había provocado la pérdida de vidas humanas (parágrafo dispositivo 2). Ese mismo día, el Secretario General de las Naciones Unidas declaró que iba a enviar una misión a la región, iniciativa que el Consejo de Seguridad acogió favorablemente —resolución 672 (1990), para.4—, pero lo cierto es que Israel rehusó permitir a dicha misión su entrada en esa zona, negativa que fue firmemente deplorada por el Consejo de la ONU —resolución 673, de 24 de octubre de 1990—.

La deportación de civiles palestinos de los territorios ocupados ha sido una política constante practicada por las autoridades hebreas durante el régimen de ocupación, a pesar de que el Consejo de Seguridad la ha condenado en numerosas y diferentes ocasiones, instando a Israel a que no volviese a deportar a ningún civil palestino y garantizase el retorno seguro e inmediato de todos los deportados —verbigracia, las resoluciones 681, de 20 de diciembre de 1990; 694, de 24 de mayo de 1991; y 799, de 18 de diciembre de 1992—. Asimismo, el Consejo instó una vez más a Israel a aceptar la aplicabilidad de iure del Cuarto Convenio de Ginebra de 1949, y que las demás Partes del mismo Convenio se asegurasen de que el Estado israelí, en su calidad de potencia ocupante, acatara sus obligaciones con arreglo al mencionado instrumento convencional —resolución 681, de 20 de diciembre de 1990, para.4 y 5—.

Ciertamente, desde que Naciones Unidas comenzó en abril de 1947 a ocuparse de la cuestión del conflicto árabe-israelí, han sido constantes la rivalidad y la falta de entendimiento entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y ante esa situación siempre se ha encontrado ausente el consenso político, requisito ineludible para la adopción de medidas por parte del Consejo.³⁸ Así por ejemplo, durante la primera guerra árabe-israelí, Estados Unidos y la Unión Soviética apoyaron al Estado judío, pero Gran Bretaña se inclinó del lado árabe; en 1956 cambiaron las tornas,

³⁸ Cf. F. Halliday, "The Middle East, the Great Powers and the Cold War", *Études Internationales*, núm. 54, 1/95, pp. 82-98.

pues el Reino Unido y Francia intervinieron militarmente contra Egipto coaligados con Israel, mientras que la URSS y los Estados Unidos se opusieron a la iniciativa militar franco-británica. Y tras 1956, la Unión Soviética se decantó claramente en su apoyo a los países árabes, mientras que Estados Unidos fue estableciendo vínculos económicos y estratégicos cada vez más intensos con Israel. De esta manera, toda posible capacidad del Consejo de Seguridad para adoptar medidas eficaces en el arreglo de la controversia árabe-israelí se vio disminuida de modo decisivo por las posiciones fuertemente polarizadas de sus miembros, ya fueran permanentes o incluso entre los no permanentes.³⁹

3. A pesar de todas las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que han participado de alguna manera en la asistencia al pueblo palestino —UNICEF, OMS, OIT, FAO, ONUDI, HÁBITAT, PNUD, UNESCO—, ha existido a lo largo de los años demasiada descoordinación y duplicación de esfuerzos. Aparte del OOPS, ha sido la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) uno de los organismos más activos en la cuestión palestina. En 1985, la UNCTAD estableció una unidad económica especial para elaborar informes y estudios sectoriales sobre la economía palestina y el impacto que sobre ella tenían las políticas israelíes, y en 1992 completó un estudio sobre los recursos externos que serían necesarios para desarrollar un modelo de crecimiento auto-sostenible para Palestina.⁴⁰

De igual manera, el Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino, creado en virtud de la resolución 3376 (XXX) de la Asamblea General, de 10 de noviembre de 1975, ha jugado un papel especialmente relevante en la actitud adoptada por la Organización universal en la afirmación de los derechos del

³⁹ Para una visión descriptiva de la actuación del Consejo de Seguridad ante el conflicto árabe-israelí véase I.S. Pogany, *The Security Council and the Arab-Israeli Conflict*, Gower, Aldershot, 1984, p.27 y ss.

⁴⁰ Vid. B. Khader, *The Peace Dividend: Palestinian and Regional Economics. An Overview Summary of the Literature*, Université Catholique de Louvain, Lovaina, 1995, p.40.

pueblo palestino. Dicho Comité comenzó a reunirse en los primeros meses de 1976, elevando ese mismo año un informe al Consejo de Seguridad con diversas recomendaciones, entre las que se encontraban la “indispensable” participación de la OLP, representante del pueblo palestino, en todos los esfuerzos, deliberaciones y conferencias sobre el Oriente Medio desarrollados bajo los auspicios de las Naciones Unidas; un plan, programado en dos fases, para el retorno de los palestinos a su tierra y sus propiedades; un calendario para la retirada de las tropas israelíes de los territorios ocupados en 1967, proceso que resultaba vital para que el pueblo palestino pudiera ejercer sus derechos políticos en su propio territorio; y la sugerencia de una administración transitoria de las Naciones Unidas en los territorios evacuados, hasta el traspaso de poderes en esas zonas a la Organización para la Liberación de Palestina, como representante legítimo del pueblo palestino.⁴¹ En concreto, el plan de retorno de los refugiados preveía en una primera etapa la vuelta de los palestinos desplazados como consecuencia de la guerra de 1967, con la cooperación logística del CICR y del OOPS; y una segunda fase para el retorno de los refugiados entre 1948 y 1967; en caso de decidir no regresar, todo refugiado debería tener derecho a una compensación justa y equitativa. Las recomendaciones del Comité han sido aceptadas e incorporadas en repetidas ocasiones por la Asamblea General, pero no dieron lugar a una reacción similar por parte del Consejo de Seguridad. Con respecto a este asunto, hay quien ha apostado por una transferencia de poblaciones aplicada de forma legal y sobre bases voluntarias en un marco bi-estatal.⁴²

Este Comité de la ONU ha organizado y/o participado en todo tipo de foros internacionales, cursos, seminarios, misiones de visita y mesas redondas para explicar la problemática palestina y concienciar a la opinión pública mundial sobre los legítimos derechos

⁴¹ Doc. A/31/35, segunda parte.

⁴² Cf. D.E. Arzt K. Zughaib, “Return to the Negotiated Lands: the Likelihood and Legality of a Population Transfer Between Israel and a Future Palestinian State”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 24, núm. 4, 1992, pp. 1399-1513.

nacionales de este pueblo usurpado.⁴³ Para el desempeño de su labor, el Comité es asistido por una sección especial de la Secretaría de las Naciones Unidas, la División de los Derechos de los Palestinos, la cual supervisa toda clase de acontecimientos que puedan afectar a los asuntos palestinos. Y además, el Comité ha convocado ciertos eventos conmemorativos, tales como la proclamación del 28 de noviembre como Día Internacional de la Solidaridad con el Pueblo Palestino.

Otro puntal de la asistencia económica de las Naciones Unidas a Palestina y para la consolidación del proceso de paz en la región lo ha constituido el Programa de Asistencia al Pueblo Palestino, establecido en el seno del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El citado Programa comenzó a funcionar de forma modesta en los territorios palestinos ocupados en 1980 en los ámbitos de la sanidad y la educación. Actualmente, la mayor parte de sus actividades se dirigen a desarrollar las recién creadas instituciones palestinas y a facilitar mayores oportunidades de empleo en los territorios de Gaza y Cisjordania. Este Programa ha pasado de gastar 22 millones de dólares en 1994 a 145 millones en 2001, incluyendo aquí los fondos desembolsados por el PNUD y las contribuciones de diversos países e instancias internacionales donantes, como Japón, Estados Unidos, Italia, Suecia, Canadá, Noruega, Reino Unido, Unión Europea, España, Finlandia, Holanda, el Fondo del Golfo Árabe, etcétera. El experimentado personal del Programa de Asistencia, compuesto por ingenieros y funcionarios especializados, asiste a la Autoridad Palestina y a las organizaciones civiles en el cumplimiento de proyectos públicos en la región, tales como la construcción de redes y sistemas de alcantarillado en el norte de la Franja de Gaza, el establecimiento de redes de aprovisionamiento de agua para 500.000 residentes en

⁴³ En este sentido, y como botones de muestra, por un lado se celebró en Roma en febrero de 1999 la *Conferencia Internacional Belén 2000*, convocada por el citado Comité de Naciones Unidas para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino con el propósito de movilizar el sostén internacional al Proyecto Belén 2000 de la Autoridad Palestina; y por otro lado, se celebró en Windhoek (Namibia) en abril de 1999 el *Encuentro Africano en Apoyo de los Derechos Inalienables del Pueblo Palestino*.

Gaza y Cisjordania, el aporte de asistencia técnica a los municipios palestinos, el suministro de ayudas y créditos para consolidar la industria y el comercio en la zona, la construcción de escuelas y de centros juveniles en zonas deprimidas, el fomento del papel de la mujer en la sociedad y en la adopción de decisiones en Palestina, la edificación y el equipamiento de instalaciones sanitarias en los territorios palestinos, etc. En esta línea, el Programa de Asistencia se comprometió en 1995 a formular un marco estratégico general para orientar sus actividades en los territorios palestinos a lo largo de un período de varios años.⁴⁴

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos, por medio de una resolución ya citada de 22 de febrero de 1988 —resolución 1988/3—, afirmó que el levantamiento del pueblo palestino contra la ocupación israelí, iniciado el 8 de diciembre del año anterior, representaba una forma legítima de resistencia nacional, la expresión del rechazo a la ocupación y la demostración de la consolidación de su unidad bajo la dirección de la OLP. Como sabemos, un nuevo levantamiento palestino o intifada se ha producido recientemente como consecuencia de la parálisis actual del proceso negociador y el recrudecimiento de la violencia desatada por ambas partes.

En numerosas ocasiones se ha acusado a Naciones Unidas de haber sido utilizada por los países árabes en su particular lucha contra Israel: de hecho, es éste el único país del Medio Oriente que no es miembro de la Comisión de las Naciones Unidas para Asia Occidental, ni forma parte del Grupo de los 77 —el conjunto de países no alineados en desarrollo conformado en 1968 para perseguir una estrategia económica y política común—. Y debe recordarse que, si las políticas y acciones del Estado israelí han sido continuamente condenadas, con su culminación en la resolución anti-sionista de la Asamblea General —resolución 3379 (XXX) de 10 de noviembre de 1975—, coincidiendo con el auge de la influencia de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), en con-

⁴⁴ Véase B. Boutros-Ghali, *Memoria del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la labor de la Organización*, doc. A/51/1, 20 de agosto de 1996, para. 448.

traste, la ocupación y anexión del Jerusalén este y de la Ribera Occidental por parte de Jordania entre 1948 y 1967 nunca fue repudiada por instancia alguna de la Organización universal, a pesar de tratarse también de una acción contraria al Plan de Partición de la resolución 181 (II) de la Asamblea General.⁴⁵

⁴⁵ Vid. A.Z. Rubinstein, "Transformation: External Determinants", en *idem* (ed.), *The Arab-Israeli Conflict: Perspectives*, Praeger, Nueva York, 1984, p.86.