

PALESTINA: INDEPENDENCIA DE UN ESTADO

La Declaración Balfour constituye uno de los documentos políticos más increíbles de todos los tiempos. Es un documento por el cual una primera nación, promete solemnemente, a una segunda nación, el país de una tercera nación.

Promise and Fulfilment
Arthur KOESTLER

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *El Estado palestino*. IV. *Palestina y su solicitud de admisión ante las organizaciones internacionales*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

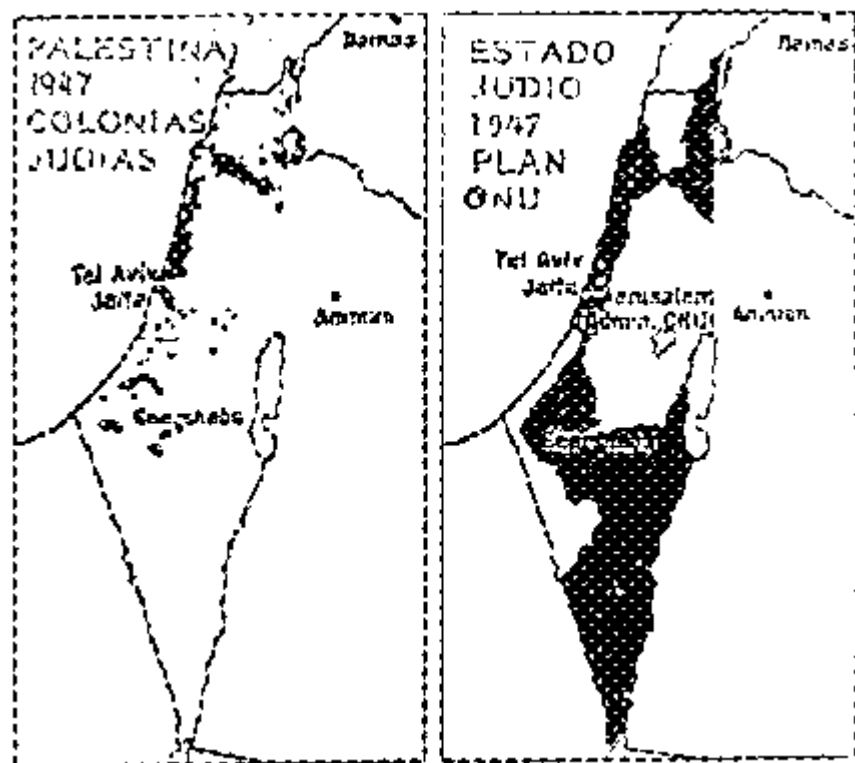
La Declaración de Independencia del Estado de Palestina, aprobada unánimemente el 15 de noviembre de 1988 por el Consejo Nacional de Palestina, reunido en Argel, puede considerarse como el último requisito previo que quedaba por satisfacer para la consagración del establecimiento del Estado de Palestina.

Varios de los Estados que no han otorgado su “reconocimiento” al Estado de Palestina han argumentado que éste no podría otorgarse, pues sería prematuro desde un punto de vista jurídico, y también político.

Lo que debemos preguntarnos es entonces, y fundamentalmente, si el reconocimiento que han otorgado ya cerca de un centenar de Estados, podría haber sido otorgado “equivocadamente” a una entidad que no está satisfaciendo las condiciones de existencia de un Estado como sujeto de derecho internacional.

II. ANTECEDENTES

Al término de la Primera Guerra Mundial, la Sociedad de Naciones decidió que los países integrantes del Imperio Otomano fueran puestos bajo mandato confiado a algunas potencias, pero sujeto siempre al control de la Organización.



Palestina de esta forma, fue puesta bajo el *Mandato A*, previsto en el párrafo 4o. del artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones.

Charles Rousseau estima que:

El Mandato A, se aplicó a algunas comunidades separadas del Imperio Otomano, dotadas de existencia política propia, con vocación de independencia total y provisionalmente sometidas a la administración mandataria, considerándose que esta última debía cumplir el papel de guía y consejero. En este régimen se incluyeron Siria y Líbano (bajo mandato francés), *Palestina*, Irán y Transjordania (bajo mandato británico). En verdad se trataba de Estados en el sentido pleno de la palabra... cuyo acceso a la independencia quedaba momentáneamente diferido.¹

En 1947, el Reino Unido solicitó al secretario general de las Naciones Unidas que convocara a una reunión extraordinaria de la Asamblea General con objeto de constituir una Comisión para Palestina.

Así, la Asamblea General (sesión de *Flushing Meadow*, del 26 de abril al 15 de mayo de 1947), designó una Comisión Especial de 11 miembros, encargada de estudiar *in situ* las condiciones prevalecientes en Palestina.

En septiembre de 1947, siete de los miembros —Canadá, Checoslovaquia, Guatemala, Holanda, Perú, Suecia y Uruguay— se declararon a favor de la partición de Palestina en un Estado árabe, un Estado judío, y la ciudad de Jerusalén con *status* internacional.

El 29 de noviembre de 1947, la Asamblea General de las Naciones Unidas, adopta la Resolución 181/11, por la cual se decide la partición de Palestina en dos Estados independientes: uno árabe, de 11 mil 800 km², y otro judío, de 14 mil 500 km²; y de un régimen internacional autónomo para la ciudad de Jerusalén, bajo la autoridad de las Naciones Unidas.²

Desde un principio, Israel no respetó las fronteras fijadas por la Resolución de partición que consagraban el establecimiento de un Estado judío y uno árabe. Israel no sólo ocupó el territorio propuesto para el Estado judío, sino que se apoderó además de una porción sustancial del territorio reservado al propuesto Estado árabe.

1 Rousseau, Charles, *Droit International Public*, París, Edit. Sirey, 1974, t. II, p. 382.

2 La Resolución 181/11 fue aprobada por 33 votos a favor, 13 en contra y 10 abstenciones. En contra votaron: Afganistán, Arabia Saudita, Cuba, Egipto, Grecia, India, Irán, Irak, Líbano, Paquistán, Siam, Siria, Turquía y Yemen. Para los principales textos concernientes al conflicto árabe-judío, ver: 1. Errera-Hoeschsteller, *Le conflict israelo-arabe, 1948-1974*, París, PUF, 1975.

El total del número de áreas territoriales ocupado por Israel ascendió a 20 mil 850 km², del total de los 26 mil 300 km² que representaba la totalidad del área territorial de Palestina. Esto quiere decir que Israel acrecentó el territorio del Estado judío —tal y como había sido propuesto por Naciones Unidas—, de una área de 14 mil 500 km², a una área territorial de 20 mil 850 km², y por mismo menguó el territorio árabe de 11 mil 800 km², a cerca de 5 mil 400 km².

Durante la guerra de los Seis Días de 1967, en que Israel lanzó un ataque sorpresivo en contra de Egipto, Siria y Jordania, el Estado judío ocupó la ciudad antigua de Jerusalén, lo que quedaba de Palestina (la franja del Gaza y Cisjordania), la península del Sinaí y los altos del Golán.

De esta forma, bien puede decirse que a partir de 1967 Palestina llegó a ser un territorio “ocupado” en su totalidad.

Sin embargo, los refugiados, repartidos entre los diferentes países árabes, así como las poblaciones de Gaza y Cisjordania, se han considerado siempre como “palestinos” no asimilados a ninguna población árabe de los alrededores.³

III. EL ESTADO PALESTINO

1. *Descolonización diferida*

Si, como dice Maurice Flory, el nacimiento de un nuevo Estado es un acontecimiento poco frecuente que puede producirse por secesión o por descolonización, entonces es igualmente cierto que en el caso de Palestina, estamos frente a una hipótesis peculiar de “descolonización diferida”, cuyo origen se remontaría al fin del mandato internacional en 1947. En otras palabras, existiría una falta de concordancia en el tiempo, un *décalage*, entre el acontecimiento previsto por la Resolución 181/11 de la Asamblea General, y su realización concreta.⁴

Israel está imposibilitado de acuerdo con el derecho internacional para invocar la conquista o la ocupación como títulos válidos para legitimar su poderamiento de los territorios del Estado palestino.

3 Ver Cattán, Henry, *Palestine and International Law, The Legal Aspects of the Arab-Israel Conflict*, 2a. ed., Londres-Nueva York, Edit. Longmar, 1976, pp. 23-43.

4 Flory, Maurice, “Naissance d’un État palestinien”, *Revue Générale de Droit International Public (RGDIP)*, París, Pédone, 1989, núm. 2, p. 394.

En la actualidad no hay duda que la comunidad internacional no acepta, como tampoco la jurisprudencia, que la conquista militar otorgue el mínimo título como fundamento de reivindicación territorial.

Igualmente y de acuerdo con los principios de derecho internacional, la ocupación como medio de adquisición territorial solamente puede concebirse en el caso de *res nullius*, y Palestina bajo ningún concepto ha sido nunca a lo largo de toda su historia *terrae nullius*.⁵

Ahora bien, reconocer la existencia de un nuevo Estado, es admitir al mismo tiempo, la existencia de ciertos elementos constitutivos que lo definen: un territorio, una población, un gobierno.

2. *Espacio territorial*

No existe Estado sin un espacio territorial, definido al menos relativamente, es decir, así sea *grosso modo*, y aun cuando puedan existir ciertos diferendos sobre las delimitaciones precisas de su territorio.

De ahí que no pueda existir, en sentido estricto, un “Estado nómada”, que se definiera por su exclusiva población.

Riguroso en cuanto a la exigencia de un ámbito espacial de validez, el derecho internacional es por el contrario indiferente a ciertas peculiaridades de la configuración del Estado en cuanto tal.

Así, por ejemplo, no hay espacio por pequeño que sea que no sea susceptible de obtener la calificación de Estado soberano, así como también puede ello suceder con la posible “fragmentación” del territorio. Sin duda, esto último, es un obstáculo para la homogeneidad nacional, pero ello es en realidad una cuestión política, mas no jurídica.

El texto palestino de la proclamación de independencia del 15 de noviembre de 1988, no se aventura demasiado en la definición precisa del territorio. Habla solamente de tratar de poner fin a la ocupación israelí de los territorios palestinos, lo que parecería hacer un reenvío a la partición consagrada en la Resolución 181.

Pero sería ciertamente inequitativo, a todas luces, tratar de exigir que Palestina Tenga Un Respeto Ciego Por La Delimitación Prevista en dicha Resolución, cuando es de todos sabido que Israel ha actuado unilateralmente, proclamando, además, que el *status* de la ciudad de Jerusalén no puede ser objeto de discusión.

5 Jennings, R. Y., *The acquisition of territory in international law*, Manchester-Nueva York, 1963.

En este sentido cabe recordar que en la susodicha Resolución 181 (11) de 1947, la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió que se creara un Estado árabe y un Estado judío en Palestina, y que en la Resolución 242 de 1967, el Consejo de Seguridad ordenó que se retiraran las fuerzas armadas israelíes de los territorios ocupados, y que se reconociera la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de todos los Estados de la región.

Ahora bien, si no hay hasta el momento una delimitación precisa del territorio palestino, éste no impide su reconocimiento como Estado. La delimitación del territorio de un Estado es algo útil y benéfico a todas luces, en tanto que evita conflictos entre países limítrofes, pero en derecho positivo no es una condición *sine qua non* para su reconocimiento como Estado, e incluso muy a menudo, la precisión de las fronteras de los países se ha realizado muy tardíamente.⁶

Pero además no hay que perder de vista de que si hasta el momento no ha podido darse una precisión de los confines territoriales palestinos, ello tiene como causa fundamental la agresión israelí en los territorios ocupados.

El principio del no recurso a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, consagrado tanto en derecho convencional (artículo 2o., párrafo 4o., Carta de la ONU), como en derecho consuetudinario, es una norma internacional que invalida automáticamente cualquier anhelo de soberanía por parte de Israel, sobre los territorios árabes ocupados.

Además, la ocupación de un territorio por fuerzas armadas no puede llevar a la desaparición de un Estado, en todo caso lo que se llega a producir es una suspensión del ejercicio de su soberanía.

Así, por ejemplo, los Estados anexados por la fuerza entre 1935 y 1940, como Etiopía, Austria, Checoslovaquia y Albania, no volvieron a “crearse” en 1945, sino que se consideró que nunca habían dejado de existir; no obstante, esta es una situación absolutamente excepcional vinculada a las características eminentemente peculiares de los acuerdos territoriales consecutivos a las guerras.⁷

Por otra parte, y si hacemos mención a la importante jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, ésta es contundente respecto al esta-

⁶ Ver Nguyen Quoc, P. Daillier, A. Pellet, *Droit International Public*, 2a. ed., París, 1989, p. 358.

⁷ Ver Thierry, Sue, Combacau, Ch. Vallé, *Droit International Public*, L. *État*, Chapitre IV, p. 225.

blecimiento definitivo de las fronteras de un Estado, y su posible validez o invalidez frente al derecho internacional.

En 1969, la Corte Internacional de Justicia declaró:

la incertidumbre de las fronteras no puede afectar los derechos territoriales. Ninguna regla dispone por ejemplo que las fronteras terrestres de un Estado deban ser completamente delimitadas y definidas, y es frecuente que éstas no lo sean en determinados lugares y durante largos periodos, como lo demuestra la cuestión de la admisión de Albania en el seno de la Sociedad de Naciones.⁸

Igualmente, son muchos los casos que registra la práctica diplomática en este sentido. Así, por ejemplo, puede recordarse la determinación durante numerosos años de la frontera entre Argentina y Chile, o también aquella entre Venezuela y Colombia.⁹

Como lo ha dicho Jean Salmon, políticamente no es en realidad la seguridad de las fronteras que conduce a la paz, sino antes al contrario, es la paz la que genera la seguridad de las fronteras.¹⁰

3. Población

El Estado es una colectividad y no existe sin una población, esto es, sin personas ocupando el área territorial en cuestión.

De acuerdo con el derecho internacional positivo, ninguna calificación ulterior es requerida, es decir, que no es necesario que la población sea más o menos numerosa, ni tampoco que ésta sea estable.

Es cierto, como ya vimos, que no puede haber un “Estado nómada”, pero pueden existir Estados cuya población se modifica constantemente porque su modo de vida nómada se desplaza en grupos que lo constituyen parcialmente, de un territorio a otro.

Respecto a la población de Palestina, hay que decir antes que nada que en tiempos de la Sociedad de Naciones, Gran Bretaña, como manda-

⁸ Monasterio de Saint Maoum. Opinión consultiva, 1924, CPJI Serie V, núm. 9, p. 18. *Affaires du Plateau Continental de la Mer du Nord, CIJ, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la CIJ*, 1969, p. 32.

⁹ Ver Salmon, Jean, “La Proclamation de l’État palestinien”, *Annuaire Français de Droit International*, París, Edit. CNRS, 1988, XXXIV en particular, pp. 1-47.

¹⁰ *Idem*, p. 47.

taria, estaba obligada a no modificar en ningún caso el *status* jurídico de los habitantes del territorio considerados como sus “administrados”.

Jurídicamente los habitantes no eran nacionales de la potencia-mandataria. El objetivo final del mandato era la libre determinación y la independencia, al igual que para los demás pueblos con el mismo *status*, pero en el caso de Palestina no se respetaron las disposiciones del Pacto de la Sociedad de Naciones, y no se condujo a la independencia del pueblo palestino, único titular de la soberanía.

A propósito de la Resolución 181 (11), la Declaración de Independencia del Estado de Palestina manifiesta que:

A pesar de la injusticia histórica impuesta al pueblo árabe palestino que ha provocado su dispersión y lo ha privado de su derecho a la libre determinación una vez adoptada la Resolución 181 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1947, donde se recomendó la partición de Palestina en dos Estados, uno árabe y otro judío; no cabe duda de que esta recomendación todavía garantiza hoy las condiciones de legitimidad internacional que fundamentan también el derecho del pueblo árabe palestino a la soberanía y a la independencia.¹¹

La Asamblea General de las Naciones Unidas no ha cesado nunca de proclamar y reafirmar los derechos inalienables del pueblo palestino, incluido el derecho de retorno, el derecho a la independencia y soberanía nacionales en Palestina, con arreglo a las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones.¹²

Obviamente aquí se puede argüir, que la Asamblea General no puede ser considerada como un órgano dotado de un poder jurídico constituyente, y de esto se sigue que va a disponer solamente de facultades que le son conferidas por el tratado que la constituye, la Carta de las Naciones Unidas.

Así, si en *principio* las resoluciones de la Asamblea General no poseen fuerza coercitiva frente a los Estados, es cierto, sin embargo, que en los últimos años ha quedado perfectamente establecido que existen resoluciones que poseen una significación jurídica precisa, como son justa-

11 Es increíble que la Resolución 181 (11) por la que se decidió la partición de Palestina en dos Estados, sea cuestionada por Israel cuando se trata de su aplicación al Estado palestino, siendo que desde 1948, Israel extrae de tal Resolución su “legitimidad” como Estado.

12 Ver particularmente las resoluciones 3236 y 3237 (XXXIX) de 1974, y la Resolución 3376 (XXX) que estableció un “Comité” para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino.

mente las resoluciones donde se consagraron los principios ya contenidos en la Carta de Naciones Unidas, como es el caso de la autodeterminación de los pueblos. En estas hipótesis la resolución vincula a un Estado, en la medida que ese mismo Estado es parte de la Carta, la cual en esencia no es sino un tratado multilateral.¹³

Por último, es verdad que el testimonio más impresionante de la cohesión del pueblo palestino en cuanto tal, está en la misma perennidad de los campos de refugiados. Si los palestinos fueran árabes susceptibles de confundirse con sus hermanos, después de 40 años, es decir, después de dos generaciones, los refugiados palestinos habrían sido absorbidos por el resto del pueblo árabe, lo cual no se ha dado en lo absoluto.

Otra prueba más, está dada por la *intifada*, es decir, la manifestación de una resistencia colectiva que viene a aportar la prueba de que los palestinos que han permanecido en los territorios ocupados, no llegaron a ser egipcios en Gaza, ni jordanos en Cisjordania, sino que ellos constituyen una población que reivindica la liberación de su territorio.¹⁴

4. Autoridad política

De acuerdo con el derecho internacional consuetudinario, la conformación de un Estado supone un tercer elemento: una autoridad política, un gobierno.

El Consejo Nacional de Palestina (parlamento en exilio) es la más alta autoridad dentro de la Organización de Liberación Palestina (OLP), y representa al conjunto del pueblo palestino, teniendo en cuenta consideraciones de orden geográfico y político.

El Comité Ejecutivo es el órgano de ejecución y los miembros que lo componen son designados por el Consejo Nacional de Palestina, ante quien son responsables.

El Comité que consta de varios departamentos, ejerce una función de control de los distintos organismos, promulga directrices, establece programas y toma decisiones sobre las actividades de la OLP.

En la declaración política —adoptada el mismo día que la declaración de independencia—, el Consejo Nacional de Palestina, en espera de la completa formación de un gobierno permanente, encomendó al Comité

13 Ver el excelente curso pionero de Jorge Castañeda impartido en La Haya: “Valeur juridique des résolutions des Nations Unies”, *Recueil des Cours*, Leyde, Sitjhoff, 1971, t. 129, pp. 214-222.

14 Ver Flory, Maurice, *op. cit.*, *supra*, nota 4, pp. 398 y 399.

Ejecutivo que asumiera las funciones de dicho gobierno y ejerciera todas las prerrogativas necesarias para dicho fin.¹⁵

En la historia de las relaciones internacionales podemos encontrar ciertos precedentes similares de lo que está ocurriendo con el “gobierno palestino”. Así, para no ir más lejos, baste recordar que durante la Segunda Guerra Mundial se consideró que el Comité Nacional Checoslovaco y el Comité Nacional Polaco gozaban de la condición de gobierno provisional de sus respectivos países, habiendo sido reconocidos como tales por los Aliados, aun y cuando ambos países habían caído bajo la dominación y anexión del III Reich.

Ahora bien, la exigencia de un pleno control del territorio por parte de las autoridades del Estado en cuestión, no debe considerarse como un requisito en sentido absoluto; es suficiente, para que sea establecido inicialmente y mantenido en el tiempo, que el gobierno sea obedecido por el medio que sea, en una forma más o menos regular y constante.

Esta característica sería la que, a nuestro parecer, podría suscitar más polémica al respecto, ya que difícilmente podría argumentarse que la OLP posea el *control exclusivo* sobre la colectividad, con exclusión de toda otra autoridad.

En realidad, por lo que respecta a este punto, el gobierno palestino posee una *efectividad limitada*, como consecuencia de las fuerzas israelíes de ocupación.

Debemos preguntarnos si, ¿se debería considerar que Palestina y la OLP, que es su órgano de gobierno, estarían sometidos al control real de alguna autoridad exterior? La respuesta no puede ser sino negativa, ya que Israel no pretende poseer una autoridad sobre la OLP, sino lo que aduce es poseer un cierto control sobre los territorios que ha sometido a una anexión ilegítima, impidiendo así al Estado palestino ejercer su soberanía.

El derecho internacional contemporáneo rechaza tomar en consideración una situación proveniente de una efectividad ilegal. El principio según el cual *ex injuria jus non oritur* encuentra numerosas aplicaciones en la práctica.

Así, como memoria baste citar diversas entidades creadas por armadas de ocupación que fueron consideradas como poseyendo un carácter

15 Ver *Solicitud de admisión del Estado de Palestina como Estado Miembro de la UNESCO*, 131/EX/43 Corr. París, 17 de mayo de 1989, Consejo Ejecutivo, 131a. Reunión.

ficticio, como por ejemplo, Mandchoukouo (1931-1945), Eslovaquia (1939-1944) y el Estado de Croacia (1941-1944).

En una época más reciente, diversas entidades, con todo y que contaban con un control bastante efectivo, no fueron reconocidas por la comunidad internacional, ya que se sustentaban en una ilegitimidad de hecho y de derecho. En este sentido puede mencionarse el caso de Rodesia del Sur, como quedó bien claro en varias resoluciones del Consejo de Seguridad.¹⁶

Igualmente y en este sentido puede mencionarse el caso de la presencia de Sudáfrica en Namibia. En su opinión consultiva del 21 de junio de 1971, la Corte Internacional de Justicia declaró que "...los Estados miembros de las Naciones Unidas tenían la obligación de reconocer la ilegalidad de la presencia de Sudáfrica en Namibia...".¹⁷

La situación no viene a ser diferente en lo que concierne a las conquistas israelíes, por lo menos aquellas consecutivas a la guerra de 1967. La Resolución 242 (1967) del Consejo de Seguridad proclama expresamente la inadmisibilidad de la adquisición de territorios como consecuencia de la guerra y exige el "retiro de las fuerzas armadas israelíes de los territorios ocupados durante el reciente conflicto".

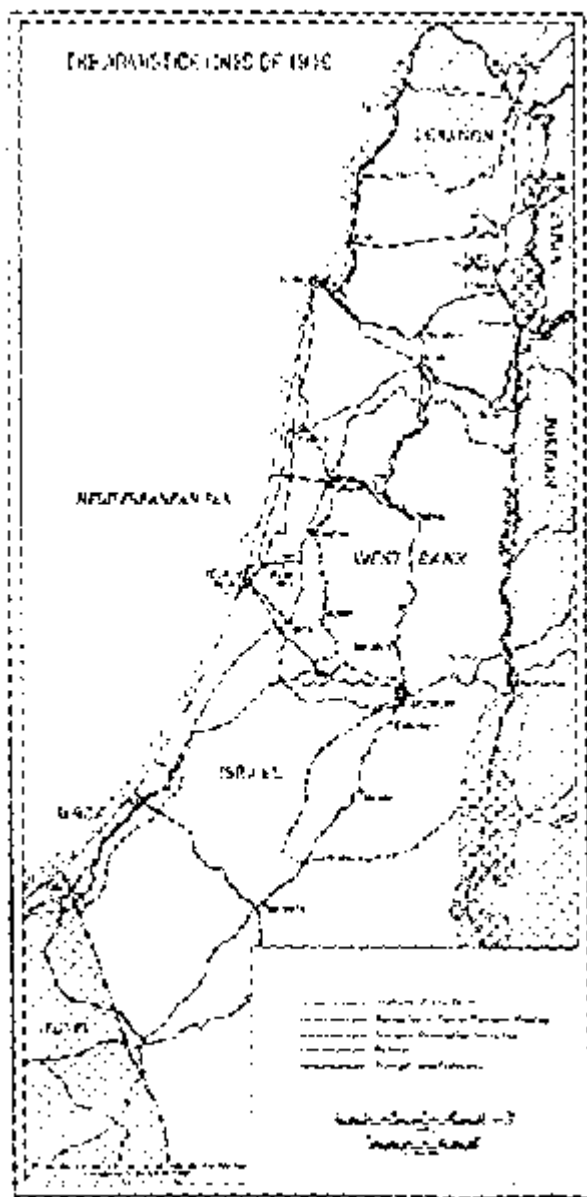
5. Reconocimiento

Conforme a derecho internacional no se requiere, *stricto sensu*, de ninguna especie de intervención o voluntad exterior para la "fundación" del Estado; existe en derecho, desde que existe de hecho, porque una regla jurídica anterior vincula esta consecuencia legal a la realización de condiciones de hecho.

En otras palabras, la regla se contenta con tomar nota de una efectividad, y siguiendo un mecanismo corriente en derecho internacional, consagra legalmente lo que los hechos han materializado, y que no podría negar, so pena de viciarse de una serie de ficciones ridículas.

16 Resoluciones 216 y 217 de 1965.

17 *RAAOCIJ*, 1971, p. 58.



Sin embargo, el “reconocimiento” es un mecanismo fundamental en un orden jurídico que obedece por completo al principio según el cual, los Estados no se comprometen jurídicamente más que por su propia voluntad. El reconocimiento va a determinar su ingreso en el sistema de la comunidad internacional; por lo cual se declara, se constata, la existencia del nuevo Estado.

No hay que perder de vista, por otro lado, que las condiciones de existencia de un Estado y su consiguiente reconocimiento permanecen, a pesar de lo que se consigna en los manuales, como un problema bastante impreciso, pues como dice el profesor Salmon, cada caso es siempre una cuestión de especie, única, particular, y las calificaciones en uno u otro sentido están impregnadas aquí, más que en cualquier otro campo, por un relativismo en donde las condiciones de mera oportunidad política son predominantes.¹⁸

Pero debe quedar claro que una “situación-Estado” no reconocida, es algo similar a la existencia de un tratado internacional del cual no fuera parte un cierto Estado; si un Estado no es parte, el tratado no lo vincula jurídicamente, pero éste *existe* independientemente de su vinculación.

El reconocimiento, acto discrecional y por consiguiente totalmente aleatorio, no puede ser la condición legal de la existencia de una situación, de ahí su eminente carácter declarativo y no constitutivo.¹⁹

Hasta la fecha, 98 Estados han reconocido al Estado de Palestina, hecho éste de gran alcance que refuerza la posición del Estado en el plano jurídico.

La posición de Francia respecto al reconocimiento de Palestina no dejó de sorprender. El ministro de Relaciones Exteriores, seguido algunos días después por el presidente de la República, declaró que era contrario a la jurisprudencia francesa reconocer un Estado sin territorio definido, lo cual es increíble, pues Israel es el primer Estado que no cuenta con un territorio claramente definido.²⁰

18 Salmon, Jean, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 39.

19 Conviene precisar que cuando Palestina solicitó su ingreso en 1989 a la OMS, y luego a la UNESCO, nos encontramos aquí en presencia de un problema de admisión a una organización internacional, y no ante un problema de reconocimiento. En lo que toca concretamente a la UNESCO, la solicitud de admisión presentada por Palestina debe examinarse en función de las condiciones precisadas en la Constitución de la UNESCO, y en el artículo 92 del reglamento de la Conferencia General, con exclusión de cualquier otro criterio o condición. Ver Doc. 131/EX/43, *add.*, París, 7 de junio de 1989, *addendum*.

20 Ver *Le Monde*, 7 de enero de 1989.

En realidad, los primeros reconocimientos de Israel se produjeron no ya, cuando sus fronteras todavía no estaban delimitadas, sino incluso cuando Israel había comenzado, desde 1948, a rebasar los límites fijados en la Resolución 181 de la Asamblea General.

¿Cómo explicar que lo que ayer se consideró válido para uno, hoy en día no lo sea para otros, siendo que los dos, son los destinatarios de la misma Resolución 181, oficialmente reconocida por la parte palestina?

IV. PALESTINA Y SU SOLICITUD DE ADMISIÓN ANTE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

1. *La Organización Mundial de la Salud (OMS)*

En la sesión de 1989 la Organización Mundial de la Salud, se decidió diferir hasta una próxima reunión la adopción de una decisión relativa a la cuestión del ingreso de Palestina a dicha Organización.

El escrutinio, en el seno de dicho órgano plenario, fue revelador tanto por las nuevas relaciones políticas a escala mundial, como por las divisiones dentro de los países en desarrollo.

La Unión Soviética y la totalidad de los países “socialistas” europeos, emitieron su voto en el mismo sentido que el de los países occidentales y el de buen número de los países en vías de desarrollo, para rechazar las pretensiones de Palestina de ser miembro de pleno derecho dentro de la OMS: 83 votos en contra, 47 a favor y 20 abstenciones.

A priori, el fracaso de la central palestina podría sorprender si tomamos en cuenta, que ya para entonces cerca de cien países habían otorgado su reconocimiento oficial al Estado de Palestina como sujeto internacional.

Sin embargo, y esto es fundamental, en materia de admisión en el seno de los organismos internacionales, principalmente aquellos del Sistema de Naciones Unidas, las consideraciones de oportunidad política prevalecen muy frecuentemente sobre la apreciación de los elementos constitutivos de un Estado soberano.

En el caso de la Organización Mundial de la Salud, Estados Unidos multiplicó las presiones y amenazas sobre los Estados miembros de la Organización, blandiendo principalmente la espada de Damocles de las sanciones financieras en contra de este organismo, el cual recibe cerca de la mitad de sus recursos ordinarios y extrapresupuestarios del mismo Washington.

Este “chantaje” que, para decir lo menos, tiene en poca estima la ética internacional, brindó la prueba contundente de que la autonomía de las organizaciones internacionales del Sistema de Naciones Unidas se ve sometida a un nuevo filtro relativo a la repartición de las contribuciones presupuestarias de los Estados miembros.

En tanto que las tres cuartas partes de los Estados miembros no aporten más del 1 por ciento de los créditos presupuestales, y que Estados Unidos, por sí solos, sigan participando con por lo menos una cuarta parte del presupuesto global, los mayores contribuyentes seguirán siendo los grandes actores en la toma de decisiones políticas.²¹

2. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

En mayo de 1989, Palestina presentó oficialmente ante la 131a. Reunión del Consejo Ejecutivo de la UNESCO su solicitud de admisión como Estado miembro de la organización internacional.

El artículo II de la Constitución de la UNESCO se refiere a los miembros de la organización. Su párrafo 1o. trata de los Estados miembros de las Naciones Unidas que tienen derecho a formar parte de la UNESCO. El párrafo 2o. por su parte, se refiere a los Estados que no son miembros de las Naciones Unidas y que “...podrán previa recomendación del Consejo Ejecutivo, ser admitidos como miembros de la organización, por mayoría de dos tercios de votos de la Conferencia General”.

Así, en el artículo anterior se enuncian las condiciones necesarias para ser miembros de la UNESCO: ser un Estado, y el procedimiento de admisión: una decisión de la Conferencia General por mayoría de dos tercios de votos, previa recomendación del Consejo Ejecutivo.

Es evidente que este texto está confiriendo a los Estados miembros un amplio poder de apreciación sobre las condiciones de los candidatos.

Si bien en el texto de este artículo 2o., se estipula que el candidato tiene que ser un Estado, no se da ninguna definición de lo que se debe entender por “Estado”. Lo mismo ocurre con la Carta de las Naciones Unidas, aunque en su artículo 4o. del artículo 2o. de la Constitución de la

21 Washington dejó entrever claramente que la admisión de Palestina en el seno de la OMS tendría por consecuencia la interrupción de sus contribuciones al presupuesto ordinario (73 millones de dólares) al igual que a los programas especiales de la OMS (25 millones de dólares). Ver *Le Monde*, París, 25 y 26 de junio de 1989.

UNESCO, se fijan determinadas condiciones para la admisión de nuevos miembros.²²

Si el texto del Acta Constitutiva de una organización internacional no da una definición de lo que ha de ser un Estado para efectos de su admisión, el órgano plenario, en este caso la Asamblea General de la UNESCO, no puede ejercer a este propósito otras prerrogativas sin excederse en el ejercicio de los poderes expresamente reconocidos por su Constitución.

Así, desde el momento en que la solicitud de admisión satisface las condiciones enunciadas en la Constitución, nada impide para que se otorgue a dicha solicitud un seguimiento favorable, con exclusión de cualquier otra consideración.

La admisión en las organizaciones internacionales no tiene la misma significación que el reconocimiento de un Estado. Este depende de la voluntad soberana de los países, y se sitúa en el plano de las relaciones bilaterales.

En el caso concreto, la UNESCO no posee competencia ni jurisdicción para apreciar los criterios o requisitos del Estado solicitante, como de modo semejante no los tiene cuando se verifican las credenciales de los delegados ante las conferencias internacionales; las credenciales se extienden en función de normas relativas a su forma, y no tratando de determinar si una credencial u otra ha sido otorgada por un gobierno legítimo pero no efectivo, o ilegítimo, pero efectivo.

Una vez que el Consejo Ejecutivo de la UNESCO decidió por consenso examinar, en septiembre de 1989, la solicitud de admisión de Palestina, el secretario norteamericano de Estado adjunto, encargado de las instituciones internacionales, el señor John Bolton, indicó expresamente que la "...admisión de Palestina a la UNESCO como miembro de pleno derecho, pondría definitivamente punto final a todo proyecto de regreso de Estados Unidos al seno de la organización".²³

Habiéndose retirado Estados Unidos desde 1987 de la UNESCO, parecía evidente, en principio, que no debería poseer la misma capacidad de presión financiera de la que tiene en el seno de la OMS.

Además, en la perspectiva de las autoridades palestinas, las posibilidades de ingresar a la UNESCO parecían mucho mejores, ya que se to-

22 En el artículo 4o. de la Carta de Naciones Unidas se consagra: "Podrán ser Miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz que aceptan las obligaciones consignadas en esta Carta, y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo".

23 Ver *Le Monde*, París, 20 de mayo de 1989.

maba en cuenta que existía una mayoría a su favor dentro del Consejo Ejecutivo (29 o 30 votos a favor sobre la composición de los 51 miembros), así como entre los cerca de 158 delegados a la XXV Conferencia General, los cuales, siempre y de acuerdo con los pronósticos palestinos, deberían avalar en el otoño de 1989 la Resolución del Consejo Ejecutivo.

Sin embargo, y ante una creciente y persistente actitud hostil por parte de algunos países pero, sobre todo, de Estados Unidos, Palestina solicitó ante la XXV Conferencia General, posponer su demanda de admisión a la UNESCO, para la próxima Conferencia General.

El representante de la Organización para la Liberación de Palestina ante la UNESCO, el señor Omer Massalha, explicó que Palestina no quería ser el “pretexto” para una nueva crisis que se produjera en el seno de la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Si la votación iba implicar una mayor confrontación, y si Estados Unidos iba aducir que no reingresaban a la UNESCO, en virtud de la admisión de Palestina como miembro de pleno derecho, entonces el gobierno palestino optaba por posponer su demanda de admisión a la Organización.²⁴

De esta suerte, si en una próxima sesión, el Consejo Ejecutivo recomienda a la Conferencia General la admisión de Palestina, esto se hará de conformidad con el artículo 2o., párrafo 2o., de la Constitución de la UNESCO, así como de los artículos 92 y 93 del Reglamento de la Conferencia General.

En este supuesto, la Conferencia General tendría que votar por una mayoría de dos tercios, ya que se trataría de la admisión de un nuevo Estado miembro. (Constitución, artículo 2o., párrafo 2o.).

De igual forma y si el procedimiento de votación se llega a realizar en forma de votación secreta (baste que lo solicite el presidente o un mínimo de cinco miembros), podría dificultarse la obtención de los dos tercios requeridos entre los “votos válidos”, esto es, la diferencia entre el número total de Estados miembros que tengan derecho a voto en la reunión, por una parte, y el total de ausentes, abstenciones y papeletas nulas, por otra parte.

V. CONCLUSIONES

En realidad como lo ha demostrado el profesor Joe Verhoeven, la identificación del Estado escapa a todo criterio preestablecido y no obe-

24 Ver *The New York Times*, 20 de octubre de 1989.

dece a ninguna regla: ésta opera de una manera puramente empírica, al grado de los intereses y las ideologías de los miembros de la “comunidad” internacional, cuyos reconocimientos adquieren por ello un alcance fundamental.

Por lo demás, el apego rígido a los elementos constitutivos del Estado oculta el elemento motor en la creación de los nuevos Estados, el ejercicio del derecho de los pueblos a la autodeterminación que conviene reintroducir dentro del principio de la soberanía.²⁵

El reconocimiento del Estado palestino no ha sido por lo tanto “prematuro”, ni mucho menos algo así como un pretendido reconocimiento “ilegítimo”.

Un reconocimiento sería “ilegítimo” en el caso de una violación al principio de no-intervención, esto es, en la hipótesis de un gobierno carente todavía de efectividad. Igualmente podría hablarse de ilegitimidad, en el caso de que se afecte la soberanía de otro Estado, esto es, en el supuesto de un reconocimiento de secesión, cuando todavía, la entidad “secesionista” no ha tenido oportunidad de establecerse de manera efectiva.

Ninguna de estas hipótesis tiene cabida en el problema del reconocimiento de Palestina, ya que Israel no es más que un ocupante extranjero que está impidiendo al pueblo palestino el ejercer su derecho a la libre autodeterminación.²⁶

En realidad, la tragedia de la expulsión del pueblo palestino de su propia tierra, no puede tener justificación o excusa alguna. No sólo constituye una grave infracción al derecho internacional y a los “principios” de la Carta de las Naciones Unidas (H. Cattán), sino también y al mismo tiempo, constituye una violación de los más elementales principios de derecho humanitario, sin paralelo alguno en los anales de la civilización moderna.

25 Ver Verhoeven, Joe, “L'État et l'ordre juridique international Remarques”, *RGDIP*, 1978, p. 753.

26 Ver Salmon, Jean, *op. cit., supra*, nota 9, pp. 61 y 62. El 13 de septiembre de 1993 se firmó en Washintong, D.C., un acuerdo histórico, por el que se dio un reconocimiento mutuo entre Israel y Palestina, firmándose además una “Declaración de Principios”, sobre el autogobierno de los territorios ocupados. Ver Moreau Defarges, P., *Relations Internationales*, 3a. ed., París, Editions du Seuil, 1997, vol. I, pp. 150-171.