



EL DERECHO DEL PUEBLO PALESTINO A LA LIBRE DETERMINACION

Preparado para el Comité para el ejercicio
de los derechos inalienables del pueblo
palestino, y bajo su orientación

NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1979

NOTA

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

ST/SG/SER.F/3

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

No. de venta: S.78 I.22

Precio: \$4,00 (EE. UU.)
(o su equivalente en la moneda del país)

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Página</u>
I. EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACION EN EL DERECHO INTERNACIONAL	4
II. PALESTINA Y LA LIBRE DETERMINACION	17
III. PALESTINA Y LA LIBRE DETERMINACION - EL PERIODO DEL MANDATO	27
IV. PALESTINA Y LAS NACIONES UNIDAS - LA PRIMERA ETAPA .	32
V. AFIRMACION POR LAS NACIONES UNIDAS DEL DERECHO DEL PUEBLO PALESTINO A LA LIBRE DETERMINACION	36
REFERENCIAS Y NOTAS	41
ANEXOS	46

NOTA INTRODUCTORIA

Los anteriores estudios de esta serie, "Orígenes y evolución del problema palestino" y "El Derecho de Retorno del Pueblo Palestino", ofrecen antecedentes para el presente estudio.

En el presente estudio se examina el derecho a la libre determinación del pueblo palestino en un contexto amplio, que incluye las diversas resoluciones sobre el tema aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

I. EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACION EN EL DERECHO INTERNACIONAL

El Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas dice lo siguiente:

"Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

1. ...

2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

..."

El artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dice lo siguiente:

"1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

..."

Excede del alcance del presente estudio hacer un análisis o decidir la validez de los diversos argumentos expuestos en círculos académicos y jurídicos acerca de si el concepto de la libre determinación constituye un "principio" o un "derecho". El presente estudio se basa en el axioma de que el derecho de la libre determinación existe como elemento fundamental en la vida internacional contemporánea y de que la comunidad política mundial lo reconoce como tal. En medida apreciable, dicha situación es el producto del papel que desempeñan las propias Naciones Unidas en la modelación de los conceptos y la práctica del derecho internacional*.

* El tema no se examina aquí detalladamente, pues se ha tratado con amplitud en otros dos estudios de las Naciones Unidas preparados para la Comisión de Derechos Humanos:

- a) Aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas relativas al derecho a la libre determinación de los pueblos sometidos a la dominación colonial y extranjera (por el Sr. Héctor Gros Espiell, Relator Especial, documento E/CN.4/Sub.405, de 20 de junio de 1978, en dos volúmenes).
- b) El derecho de los pueblos a la libre determinación en su desarrollo histórico y actual sobre la base de la Carta de las Naciones Unidas y de otros documentos aprobados por los órganos de las Naciones Unidas, particularmente en lo que se refiere a la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (por el Sr. Aureliu Cristescu, Relator Especial, en preparación).

Las teorías clásicas del derecho internacional que se han desarrollado desde el siglo XVI, cuando el principio de la libertad del individuo no se aplicaba a la comunidad, parecen prestar escasa atención al principio de la libre determinación de las naciones. Avanzando desde la era en la que los sistemas de gobierno de entidades de naturaleza y magnitud diversas se modelaban con arreglo a consideraciones de dinastía y poder, el concepto de la libre determinación como principio de las relaciones internacionales se vio prefigurado en la afirmación de la doctrina de la soberanía del pueblo durante la revolución francesa, de la idea de que el gobierno debe depender de la voluntad del pueblo y no de la voluntad del gobernante.

Las revoluciones nacionales en el hemisferio occidental contra el colonialismo europeo fueron las manifestaciones históricas clásicas del concepto todavía no formulado de la libre determinación. La revolución norteamericana es el caso clásico de la afirmación del derecho a luchar por la libertad, y el establecimiento de los Estados independientes de América del Sur presagió el poder del concepto moderno.

Sin embargo, sólo en el siglo XX, después de terminada la primera guerra mundial, la legitimización de ciertos principios fundamentales y naturales, reconocidos durante mucho tiempo como indispensables para la libertad individual, recibió consideración concreta en el contexto del ordenamiento de las relaciones internacionales. El principio de la libre determinación de los pueblos fue postulado en su forma incipiente por el Presidente Woodrow Wilson en las siguientes palabras:

"Creemos en los siguientes puntos fundamentales:

Primero, que todo pueblo tiene derecho a la soberanía en la que ha de vivir ..." 1/

No puede, ni debe, perdurar una paz que no reconozca y acepte el principio de que los gobiernos derivan todos sus justos poderes del consentimiento de los gobernados, y de que en ninguna parte existe el derecho a pasar al pueblo de soberanía a soberanía, como si se tratara de hacienda." 2/

En el contexto de la Conferencia de París, el concepto de Wilson fue enunciado en los "Catorce Puntos", en los que se afirmaba que los pueblos colonizados tenían un derecho a reclamar la libre determinación que era igual a los derechos de los gobiernos establecidos:

"Un arreglo libre, sin prejuicios y absolutamente imparcial de todas las cuestiones coloniales, basado en la estricta observancia del principio de que, al decidir todas esas cuestiones de soberanía, los intereses de las poblaciones interesadas deben tener el mismo peso que las justas demandas de los gobiernos, cuyos derechos deberán determinarse."

El futuro de los territorios no turcos del Imperio Otomano era uno de los principales problemas que habían de resolver las Potencias aliadas, y en este caso también se expresó la idea de libre determinación de Wilson de la siguiente manera:

"Debería garantizarse una soberanía segura a las porciones turcas del actual Imperio Otomano, pero debería garantizarse a las otras nacionalidades que están en la actualidad bajo el dominio turco una indudable seguridad de vida y la oportunidad, absolutamente libre de trabas, de lograr su desarrollo autónomo ..."

Detalle irónico: el naciente principio de la libre determinación no encontró lugar en el Pacto de la Sociedad de las Naciones. En lugar de ello, respondiendo a las fuerzas todavía poderosas de la era colonial, las Potencias dominantes atendieron a las demandas de la nueva moralidad que iba surgiendo en las relaciones internacionales, particularmente en lo tocante a los derechos de los pueblos colonizados, con la innovación del sistema de mandatos.

El artículo 22 del Pacto (véase el texto en el anexo I) estableció el sistema de mandatos, fundado en el concepto de colocar a los pueblos colonizados bajo la "tutela ... (de) las naciones más adelantadas". Sin embargo, las Potencias mandatarias no podían disponer como quisieran de dichas colonias, pues éstas representaban más bien "una misión sagrada de la civilización". El grado de tutela dependería del grado de madurez política del territorio pertinente. Se clasificaría a los más desarrollados como mandatos "A", respecto de los cuales el Pacto declaraba lo siguiente:

"Ciertas comunidades que pertenecieron en otro tiempo al Imperio Otomano han alcanzado un grado de desenvolvimiento tal que su existencia como naciones independientes puede ser reconocida provisionalmente, a condición de que la ayuda y los consejos de un mandatario guíen su administración hasta el momento en que sean capaces de dirigirse por sí mismas. Para la elección de mandatario se tendrán en cuenta, en primer término, los deseos de dichas comunidades."

Salvo una excepción, todos los mandatos "A" alcanzaron la independencia, a más tardar poco después de terminada la segunda guerra mundial. En el terreno jurídico, no obstante, el concepto del derecho a la libre determinación adelantó poco en el período transcurrido entre las guerras. Pero, durante dicho período habían surgido entre los pueblos colonizados poderosas fuerzas políticas que exigían la libertad de la dominación extranjera, y el advenimiento de las Naciones Unidas al comienzo del período de descolonización prestó marcado impulso a la legitimización del derecho a la libre determinación.

Ya se ha citado el reconocimiento por las Naciones Unidas, en 1945, en el Artículo 1 de la Carta, del principio de la libre determinación. En el Artículo 55 también se reconoce dicho principio de la siguiente manera:

"Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá ..."

Para 1952, la Asamblea General había reconocido que el derecho de todos los pueblos y naciones a la libre determinación se aplicaba particularmente a los antiguos mandatos de la Sociedad de las Naciones que todavía no habían alcanzado la independencia y se administraban por conducto del Consejo de Administración

Fiduciaria de las Naciones Unidas, en calidad de territorios no autónomos y territorios en fideicomiso:

"Por cuanto el derecho de los pueblos y de las naciones a la libre determinación es condición indispensable para el goce de todos los derechos humanos fundamentales,

Por cuanto los Artículos 1 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas tienen por objeto desarrollar relaciones de amistad entre las naciones, basadas en el respeto a la igualdad de derechos y a la libre determinación de los pueblos y encaminadas a fortalecer la paz universal,

...

Por cuanto todos los Miembros de las Naciones Unidas, con arreglo a las disposiciones de la Carta, deben respetar el mantenimiento del derecho de libre determinación en otros Estados,

La Asamblea General recomienda:

1. Que los Estados Miembros de las Naciones Unidas sostengan el principio de libre determinación de todos los pueblos y naciones;
2. Que los Estados Miembros de las Naciones Unidas reconozcan y fomenten el derecho de libre determinación de los pueblos de los territorios no autónomos y territorios en fideicomiso que administren, y faciliten el ejercicio de este derecho por los pueblos de esos territorios de conformidad con los principios y el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas respecto a cada territorio y con los deseos libremente expresados de los pueblos interesados, averiguándose la voluntad popular mediante plebiscitos u otros medios democráticos reconocidos, practicados preferentemente bajo los auspicios de las Naciones Unidas;
3. Que, mientras no llegue a hacerse efectivo el derecho de libre determinación, y para preparar su ejercicio, los Estados Miembros de las Naciones Unidas que tengan la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso adopten medidas prácticas para garantizar la participación directa de las poblaciones indígenas en los órganos legislativos y ejecutivos de gobierno de esos territorios y para prepararlos a la plenitud del gobierno propio o a la independencia.

..." 3/

Tras haber examinado varios informes de la Comisión de Derechos Humanos, presentados por conducto del Consejo Económico y Social, la Asamblea General aprobó la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, en que se establece, entre otras cosas, que la Asamblea:

"Declara que:

1. La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales,

es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales.

2. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

3. La falta de preparación en el orden político, económico, social o educativo no deberá servir nunca de pretexto para retrasar la independencia.

4. A fin de que los pueblos dependientes puedan ejercer pacífica y libremente su derecho a la independencia completa, deberá cesar toda acción armada o toda medida represiva de cualquier índole dirigida contra ellos, y deberá respetarse la integridad de su territorio nacional." 4/

El segundo párrafo citado pasó a formar parte del artículo 1 de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de diciembre de 1966*.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, no se ocupó del derecho colectivo a la libre determinación, pues su interés esencial radicaba en los derechos humanos individuales. Pero resulta pertinente observar que en la Declaración se establece el principio de igualdad, del cual deriva el derecho a la libre determinación. El artículo 1 de la Declaración dice así:

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros."

Habiendo bosquejado así el curso del desarrollo de la noción del derecho a la libre determinación a través de diversos instrumentos internacionales, es posible reseñar ahora las opiniones jurídicas y académicas que afirman la fuerza legal de dichos instrumentos y su eficacia para el establecimiento del derecho a la libre determinación como principio de derecho internacional. Muchas de esas opiniones incluyen un análisis de cuestiones tales como la naturaleza jurídica de las resoluciones de las Naciones Unidas en el derecho internacional en general y, en particular, los efectos de las resoluciones que afirman el derecho a la libre determinación frente a la excepción de jurisdicción interna (fundada en el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta), los derechos de las minorías y la cuestión de la sucesión.

El Profesor William Ernest Hocking escribe lo siguiente acerca del derecho de libre determinación:

"Todos los seres vivos poseen un impulso de conservación y todos los seres conscientes, si son capaces de realizar alguna acción, desean actuar con libertad. Los grupos humanos, como las personas humanas, manifiestan estos rasgos: "una voluntad de vivir" y una "voluntad de ser libres". Cuando definimos a una nación como una disposición de actuar conjuntamente para fines políticos, decimos implícitamente que siempre que exista una nación habrá un esfuerzo por expresarse con independencia." 5/

* Véase la página 1 supra.

El Profesor A. Rigo Sureda reseña la evolución del derecho a la libre determinación en la forma siguiente (después de pasar revista a ciertas tendencias políticas del siglo XIX):

"... la libre determinación no volvió a plantearse hasta la Primera Guerra Mundial. En efecto, en una guerra librada entre imperios, la libre determinación se convirtió en un factor de gran importancia estratégica. Las Potencias Centrales fueron las primeras en advertirlo, y los alemanes pensaron que, como el imperio británico era más heterogéneo que el alemán, el principio de libre determinación originaría una explosión mucho más vasta en los territorios británicos que en los suyos.

Los Aliados se mostraron al principio renuentes a invocar el principio de libre determinación, porque temían las repercusiones que ello podría originar en las nacionalidades que formaban parte del imperio ruso. Tal obstáculo desapareció con la Revolución Rusa, que afirmó el principio de libre determinación. El otro factor importante en la modificación de la política de los Aliados a este respecto fue el hecho de que los Estados Unidos entraron en la guerra, y para entonces (verano de 1917) se conocía ya la actitud del Presidente Wilson sobre la cuestión de la libre determinación. De allí en adelante, fueron los Aliados quienes se presentaron como campeones del principio de la libre determinación ...

Llegado el momento, en las negociaciones de paz, de cumplir las promesas de libre determinación hechas por los Aliados a las nacionalidades integradas en los Imperios Centrales, quedaron en evidencia las dificultades de la aplicación de la libre determinación y las limitaciones a que debía someterse tal principio. Prevalcieron las aspiraciones históricas, las necesidades económicas y los argumentos militares y estratégicos. El principio no encontró lugar en el Pacto, que, según se suponía, constituía el marco dentro del cual deberían desarrollarse las relaciones internacionales después de la guerra ...

...

Por último, se ideó el sistema de mandatos como solución de transacción entre la política de no anexión a que los Aliados se habían adherido y los intereses de las Potencias que ocupaban los imperios otomano y alemán. El sistema reflejaba la idea de la libre determinación, ya que, para una fecha futura indeterminada, en el artículo 22 del Pacto se preveía que los territorios del caso se habrían desarrollado en medida suficiente para enfrentar "las condiciones especialmente difíciles del mundo moderno". Entre tanto, los territorios bajo mandato debían ser guiados hacia esa situación por las "naciones avanzadas", en la inteligencia de que la clase de orientación variaría de un territorio a otro según su grado de desarrollo. En los hechos, el sistema de mandatos significaba otorgar a los llamados pueblos atrasados cierta posición en el derecho internacional. Ello suponía dejar de lado las teorías positivistas de algunos autores, según las cuales el derecho internacional únicamente se aplicaba entre los Estados europeos o los Estados de cultura europea. Con el sistema de mandatos se inició un proceso de supervisión internacional de la administración colonial, cuyo rápido desarrollo en los últimos dos decenios nadie podría haber predicho en aquel tiempo.

Así, por una curiosa paradoja, los casos en que no se concedió el reconocimiento pleno de la libre determinación, es decir, cuando no se alcanzó la condición de Estado, fueron aquellos en que se desarrolló una forma de reconocimiento parcial de la libre determinación ...

Situación jurídica de la libre determinación

Hemos visto cómo la libre determinación, con su carácter revolucionario, plantea una amenaza al orden establecido y, dado que puede considerarse una forma de autoafirmación contra cualquier clase de dominación, su contenido es tan variado como las formas de dominación. Debido a ello, la libre determinación se ha considerado un concepto de índole política más bien que jurídica. En efecto, se ha dicho que el desafío que plantea al orden establecido provoca la anarquía, especialmente cuando los sujetos de ese derecho a la libre determinación son tan difíciles de definir como los "pueblos" y las "naciones". Por otra parte, se ha dicho que la diversidad de su contenido lo hace demasiado vago e impreciso para que pueda considerársele una norma legal.

Con respecto a la primera objeción, el argumento puede invertirse, y cabe afirmar en su lugar que "el supuesto de la lucha entre naciones no es por sí mismo una consecuencia del principio de la libre determinación, sino que refleja un deseo de oponérsele: en otras palabras, si los Estados respectivos estuvieran dispuestos a aceptar un resultado fundado en la libre determinación, no habría razón alguna para suponer que se produciría violencia". Por lo que toca a la segunda objeción - la vaguedad del concepto de libre determinación - es posible que fuera una objeción válida hasta que la práctica de los órganos políticos de las Naciones Unidas le dio un significado definido y limitado, pero, como se verá en los capítulos siguientes, ese concepto ha alcanzado ahora una claridad igual a la de muchos otros principios del derecho internacional.

Así, aunque no parece haber razón alguna para descartar la libre determinación como concepto inadecuado para el análisis jurídico, se reconoce que la libre determinación no tuvo vigencia legal hasta épocas bastante recientes. Hasta la Segunda Guerra Mundial, su aplicación por los Estados careció de un carácter suficientemente sistemático para proporcionar un conjunto de prácticas en que pudiera basarse su condición de norma jurídica de derecho internacional. Sin embargo, las actitudes de los Estados, especialmente en lo que pone de manifiesto la práctica de las Naciones Unidas, ha cambiado indiscutiblemente a lo largo de los últimos 25 años y hoy resulta difícil negar a la libre determinación la condición de un auténtico derecho sin contradecir una interpretación realista de la práctica de los órganos políticos de las Naciones Unidas. Este cambio de actitud se debe, en parte, a la progresiva clarificación del contenido del derecho, pero también obedece en gran medida a la simple presión política derivada del proceso de descolonización. Nos ocuparemos aquí de ese proceso y de la forma en que ha ayudado a aclarar la jerarquía jurídica de la libre determinación." 6/

El profesor Ian Brownlie escribe lo siguiente acerca de la jerarquía jurídica del derecho de libre determinación:

"Los derechos de los grupos importantes como tales adquieren particular relieve en relación con el principio, o derecho, de libre determinación, es decir, el derecho de los grupos nacionales cohesionados ("pueblos") a escoger por sí mismos una forma de organización política y sus relaciones con otros grupos. La elección puede optar por la independencia en forma de Estado, la asociación con otros grupos en un Estado federal o la autonomía o la asimilación en un Estado unitario. Hasta épocas recientes, la mayoría de los juristas occidentales suponía o afirmaba que el principio carecía de contenido jurídico y constituía un concepto poco definido de política y de moralidad. Desde 1945, los acontecimientos en las Naciones Unidas y la influencia de la opinión afroasiática y comunista han modificado la situación, y algunos juristas occidentales reconocen actualmente que la libre determinación constituye un principio jurídico. La generalidad y el aspecto político del principio no lo privan de contenido jurídico: la Corte Internacional, en los casos del Africa Sudoccidental (Objeciones Preliminares), ha considerado que los términos del artículo 2 del correspondiente Acuerdo de Mandato ponían de manifiesto una obligación legal, a pesar de la índole política del deber de "fomentar al máximo el bienestar material y moral y el progreso social de los habitantes del Territorio".

...

La situación actual es que la libre determinación constituye un principio jurídico y que los órganos de las Naciones Unidas no permiten que el párrafo 7 del Artículo 2 impida el debate y la adopción de una decisión cuando el principio se encuentra en juego ..." 7/

La profesora Rosalyn Higgins, analizando la relación entre el derecho de libre determinación y la excepción de jurisdicción interna, escribe lo siguiente:

"Ha surgido, por lo tanto, la cuestión del alcance con que estos artículos pueden invocarse como fundamento para que las Naciones Unidas adopten medidas de diversos tipos frente a la excepción basada en el párrafo 7 del Artículo 2. En otras palabras, cabe preguntarse si la existencia de un elemento de libre determinación en una situación que por lo demás es de orden interno confiere a esa situación el elemento internacional necesario para sustraerla de la esfera de los asuntos que son "esencialmente de la jurisdicción interna". La respuesta a este problema debe depender, a su vez, de si las normas de la Carta sobre la libre determinación originan derechos y obligaciones internacionales o son simplemente expresiones generales de objetivos."

Tras analizar el proceso que condujo a la resolución de 1952 de la Asamblea General sobre la libre determinación, la autora dice luego:

"Así, los argumentos según los cuales la forma en que un Estado aplicaba el principio de libre determinación correspondía esencialmente a la jurisdicción interna no pudieran predominar ...

...

Parece una conclusión insoslayable, por lo tanto, que la libre determinación se ha desarrollado hasta ser una norma jurídica internacional y no constituye un asunto esencialmente interno. El grado y el alcance del derecho están librados aún a alguna controversia. A nuestro juicio, en el estado actual de la evolución del derecho internacional, la cuestión se ha convertido en un tema internacional, con las siguientes condiciones: la Asamblea General no puede prescribir un plazo preciso para la concesión de la independencia a un territorio determinado, aunque puede instar a que ello ocurra con rapidez ... Hasta la declaración de 1960 sobre la concesión de la independencia, nunca se invocó la jurisdicción internacional en cuestiones de libre determinación sin que existiera algún otro fundamento de la jurisdicción internacional para refutar cualquier pretensión de competencia reservada ..."

Tras analizar la Declaración de 1960 sobre la concesión de la independencia, la profesora Higgins continúa:

"... esa Declaración, junto con 17 años de evolución de la práctica de los órganos de las Naciones Unidas, ofrece pruebas concluyentes de que existe ahora un derecho legal a la libre determinación. Además, dentro de ciertos límites, se trata de un derecho que no admite la reserva del párrafo 7 del Artículo 2. Cabe agregar asimismo, que, en la actualidad, la denegación de la libre determinación se considera en general una denegación de derechos humanos y, como tal, asunto de la competencia de las Naciones Unidas." 8/

En otros escritos sobre la función de los órganos de las Naciones Unidas en materia de aportaciones al derecho internacional, la Profesora Higgins indica lo siguiente:

"No obstante, hay dificultades muy ciertas sobre la identificación y el alcance de las prácticas legislativas de los órganos políticos de las Naciones Unidas. El problema opinio juris es tal vez capital. Si una resolución jurídica de la Asamblea General es aprobada por una mayoría muy grande, ¿qué orientación tenemos respecto de si los Estados se consideraron jurídicamente obligados a aprobarla? Es posible, se argumenta, que hayan votado afirmativamente sólo por conveniencia política. El comportamiento de los Estados por motivos políticos se acepta como prueba en la diplomacia bilateral, y no hay razón para que no constituya una prueba institucionalizada. Adquiere pertinencia sólo en cuanto sugiere la falta de opinio juris ...

...

... independientemente de una falta de opinio juris en relación con ciertas naciones importantes que votaron a favor de la resolución 1415 (XV) de la Asamblea General, la resolución tuvo cierto efecto jurídico en lo tocante a sus posibles repercusiones en las Naciones Unidas."

La autora rechaza el argumento de que:

"... como las resoluciones de la Asamblea no son obligatorias, nada ha cambiado, la libre determinación sigue siendo un simple "principio" y el

párrafo 7 del Artículo 2 es una defensa eficaz contra su aplicación. Insistir en esa interpretación es no dar importancia alguna a la doctrina de bona fides ni a la práctica de los Estados revelada en una actitud unánime y constante." 9/

Respecto de las facultades de los órganos de las Naciones Unidas para "formular" el derecho internacional, se puede citar la opinión en disidencia del Magistrado Tanaka en el fallo de 1966 de la Corte Internacional de Justicia sobre el caso del Africa Sudoccidental:

"Con arreglo al derecho internacional tradicional, una práctica general es el resultado de la repetición de actos individuales de Estados que constituyen un consenso respecto de cierto contenido de una norma jurídica. Esa repetición de actos es un proceso histórico que se extiende a lo largo de un período dilatado. El proceso de la formación de un derecho consuetudinario en este caso puede describirse como individualista. Por el contrario, este proceso va a cambiar al adaptarse a modificaciones en las modalidades de la vida internacional. La aparición de organizaciones tales como la Sociedad de las Naciones y las Naciones Unidas, con sus organismos y sus instituciones afiliadas, reemplazando una parte importante del método individualista tradicional de negociación internacional por el método de la "diplomacia parlamentaria" (fallo sobre los casos del Africa Sudoccidental, I.C.J. Reports 1962, pág. 346), tendrá que influir sobre la forma en que se genera el derecho internacional consuetudinario. Un Estado, en vez de enunciar su opinión a unos pocos Estados directamente interesados, tiene la oportunidad, por intermedio de una organización, de declarar su posición a todos los miembros de dicha organización y de conocer inmediatamente sus reacciones sobre el asunto. Anteriormente, la práctica, la repetición y opinio juris sive necessitatis, que son los ingredientes del derecho internacional, podían combinarse en un proceso muy largo y lento, que duraba siglos. En la época contemporánea, de técnicas de comunicación e información sumamente desarrolladas, se facilita y acelera en gran medida la formación de una costumbre por intermedio de las organizaciones internacionales; el establecimiento de dicha costumbre no requerirá sino una generación, o incluso muchos menos. Este es uno de los ejemplos de la transformación del derecho que se produce inevitablemente a raíz de un cambio del substrato social ...

Por supuesto, no podemos aceptar que, por sí mismas, las distintas resoluciones, declaraciones, opiniones, decisiones, etc. sean obligatorias para los miembros de la organización. Lo que se requiere para el derecho internacional consuetudinario es la repetición de la misma práctica: en consecuencia, en el presente caso, las resoluciones, declaraciones, etc. sobre la misma cuestión en la misma organización o en diversas organizaciones deben repetirse de modo reiterado.

Paralelamente a esa repetición, y puesto que se considera que cada resolución, declaración, etc. es la manifestación de la voluntad colectiva de los diversos Estados participantes, es indudable que la voluntad de la comunidad internacional puede formularse más rápidamente y con mayor exactitud, en comparación con el método tradicional del proceso normativo. Ese proceso colectivo, acumulativo y orgánico de generación de la costumbre puede caracterizarse como un término medio entre la legislación por convención

y el proceso tradicional de formación de la costumbre, y puede estimarse que tiene una función importante desde el punto de vista del desarrollo del derecho internacional." 10/

En otra opinión en disidencia sobre el mismo caso, el Magistrado Jessup declaró respecto de la función legislativa de los órganos de las Naciones Unidas:

"... habida cuenta de que estos órganos internacionales no tienen un verdadero carácter legislativo, sus resoluciones no pueden crear el derecho por sí solas ...

...

... No obstante, la acumulación de expresiones de condena (del apartheid), especialmente las registradas en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, son prueba de la norma contemporánea pertinente de la comunidad internacional." 11/

Antes de su nombramiento en la Corte de La Haya, el Magistrado Lachs, tomando nota de la reiteración sistemática del derecho de libre determinación por la Asamblea General, escribió que la Declaración de 1960*, en la que se afirmaba el derecho a la libre determinación, se debía:

"... considerar como interpretación del principio de libre determinación enunciado en el capítulo I (de la Carta) ... ¿Cuál es el efecto jurídico de esa interpretación? ¿Cuán obligatorio es? ... en esas circunstancias, parece no haber duda de que la interpretación de la Asamblea General es autorizada y obligatoria." 12/

Como ya se ha indicado, hay juristas y académicos que no concuerdan con la opinión citada, pues opinan que los órganos de las Naciones Unidas no pueden formular el derecho internacional y que la libre determinación no es un principio establecido del derecho internacional. A continuación se citan algunos ejemplos:

El Profesor Alfred Cobban, escribiendo después de la segunda guerra mundial, observa:

"El derecho a la libre determinación ... en caso de que signifique algo, no puede significar un derecho absoluto a la soberanía nacional completa." 13/

El Profesor Leo Gross no considera que la libre determinación esté establecida como un principio jurídico. En efecto, afirma que:

"... la práctica posterior como elemento de interpretación no apoya la afirmación de que el principio de libre determinación se ha de interpretar como un derecho o de que las disposiciones sobre derechos humanos han llegado a interpretarse como derechos con sus correspondientes obligaciones, ya sea en forma general o concreta, respecto del derecho a la libre determinación." 14/

* Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1960.

El Profesor Rupert Emerson indica:

"... no todos tienen derecho a la libre determinación: nunca lo han tenido y nunca lo tendrán.

...

Un elemento fundamental para justificar la legitimidad de la encarnación actual de la libre determinación es la convicción de que el colonialismo es ilegítimo en toda circunstancia. Esa es, por cierto, una premisa que las Potencias coloniales no están dispuestas a aceptar, pero constituye, sin embargo, la hipótesis básica en que descansa el resto de la posición anticolonial." 15/

En otra parte, el Profesor Emerson escribe:

"Las dificultades de la libre determinación se tornan más graves cuando la doctrina se lleva de la abstracción a la realidad práctica y cuando se hace un esfuerzo, como en los pactos de derechos humanos de las Naciones Unidas, para traducirla de preceptos éticos y políticos a normas jurídicas obligatorias. En el ambiente actual de la opinión mundial, nadie puede en principio oponerse a lo que ha llegado a ser el derecho casi patente de los pueblos a disponer de su propio destino, pero por desgracia, también es imposible formular ese derecho en términos tales que se pueda aplicar significativamente en la realidad. ¿Quién puede decir que no a las naciones? Pero, ¿quién puede decir qué son las naciones y el momento y la forma en que pueden imponerse?

...

Una de las dificultades de la situación es que, aunque las Naciones Unidas pueden ayudar a que ello se logre, la libre determinación no es un derecho que forme parte del derecho internacional." 16/

Se han hecho estas citas para ilustrar la diversidad de opiniones sobre la cuestión de la posición jurídica del derecho a la libre determinación en el derecho internacional. No obstante, como ya se ha señalado, desde el punto de vista del presente estudio, se estima que el derecho a la libre determinación es un principio establecido del derecho internacional, vista de la actitud adoptada sistemáticamente por la Asamblea General, que, como indicó el Magistrado Tanaka, refleja la voluntad de la comunidad internacional.

La idea de que el derecho a la libre determinación ha adquirido el carácter de jus cogens se apoya en el ya mencionado estudio de las Naciones Unidas, en que se indica lo siguiente:

"A juicio del Relator Especial, aun aceptando el carácter heterogéneo de la Declaración, que incluso contiene referencias a elementos deseables del futuro derecho internacional, y, consiguientemente, reconociendo que no todos sus enunciados tienen el carácter de jus cogens, los principios fundamentales de la Carta incorporados en la Declaración - y, por ende, el principio de la libre determinación de los pueblos - según se indican en la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, poseen tal carácter. Estos principios - que la

propia Declaración califica de "básicos" o "fundamentales", y que con igual carácter se mencionan en el párrafo 3 de la Declaración con ocasión del vigésimo quinto aniversario de las Naciones Unidas y en los párrafos 2 a 6 de la Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional, es decir, tres de los documentos fundamentales aprobados sin oposición con motivo del vigésimo quinto aniversario de la Organización - en sí mismos, dejando de lado las formulaciones accesorias, las consecuencias y los corolarios que se encuentran heterogéneamente enumerados a continuación de cada uno de ellos en la Declaración aprobada por la resolución 2625 (XXV), constituyen manifestaciones actuales de lo que en el derecho internacional de hoy son reglas de jus cogens.

...

... la Comisión de Derecho Internacional ha aceptado que la violación del derecho a la libre determinación de los pueblos constituye una infracción gravísima, un crimen internacional y ha reconocido así, tácitamente, que este principio es uno de los casos que, en el derecho internacional actual, es posible calificar de jus cogens.*" 17/

Otra autoridad escribe:

"... parecería que sólo en la última generación se ha llegado a aceptar que hay un principio de libre determinación de los pueblos que debe dar fundamento a todo el derecho internacional. No obstante ... ese principio ha sido siempre la base del sistema de derecho internacional." 18/

Dentro de ese marco de referencia, se puede examinar el problema del derecho del pueblo palestino a la libre determinación y su evolución durante el período del mandato de la Sociedad de las Naciones y, luego, en las Naciones Unidas.

* "1) Jus cogens internacional - ... significa normas perentorias del derecho internacional en general ...

"2) Las partes individuales no pueden substraerse a ese jus cogens internacional.

"3) Todo tratado con que se pretenda afectar el jus cogens internacional es nulo a menos que contenga nuevas normas de jus cogens internacional." 19/

II. PALESTINA Y LA LIBRE DETERMINACION

LA CONFERENCIA DE PAZ*

Aun antes de que la libre determinación surgiera como principio de las relaciones internacionales en el contexto del Pacto de la Sociedad de las Naciones, los pueblos árabes bajo el dominio del Imperio Otomano habían recibido garantías del Gobierno británico de que obtendrían la independencia una vez terminada la guerra. Dichas garantías figuraban en lo que se conoce con el nombre de "correspondencia Hussain-McMahon", que mantuvieron en 1915 y 1916 el Jerife Hussain, Emir de La Meca, en su carácter de vocero de los árabes, y Sir Henry McMahon, Alto Comisionado británico en Egipto. El Jerife exigía categóricamente la "independencia de los países árabes" y concretaba en detalle los límites de los territorios de que se trataba; McMahon, por su parte, confirmaba lo siguiente: "Gran Bretaña está dispuesta a reconocer y apoyar la independencia de los árabes en todas las regiones dentro de los límites exigidos por el Jerife de La Meca".

Posteriormente, surgieron diferencias de opinión respecto de si el territorio de Palestina estaba incluido entre las zonas que habrían de obtener la independencia. El Gobierno británico afirmaba que en otras cartas de la correspondencia se había excluido a Palestina; los voceros árabes insistían en lo contrario.

Esta controversia se convirtió en un punto decisivo en la cuestión de Palestina, ya que poco tiempo después de los entendimientos angloárabes, los británicos contrajeron compromisos incompatibles respecto del territorio de Palestina, al dar garantías a la Organización sionista en relación con el establecimiento de un "hogar nacional para el pueblo judío" en Palestina. En la "Declaración de Balfour", de 2 de noviembre de 1917 (que lleva el nombre del Ministro de Relaciones Exteriores británico) se informaba a la Organización sionista de lo siguiente:

"El Gobierno de Su Majestad ve con beneplácito el establecimiento en Palestina de un hogar nacional para el pueblo judío y hará cuanto esté en su poder para facilitar el logro de ese objetivo, en la clara inteligencia de que no se tomará ninguna medida que pueda perjudicar los derechos civiles y religiosos de las comunidades no judías de Palestina, o los derechos y la condición política de que gozan los judíos en cualquier otro país."

A fin de aplacar los temores árabes suscitados por esta medida, el Gobierno británico dio nuevas garantías. El 4 de enero de 1918, envió un mensaje especial al Jerife Hussain, en el que declaraba lo siguiente:

"Las Potencias de la "Entente" están decididas a que la raza árabe reciba plena oportunidad de constituir una vez más una nación en el mundo ... En lo que se refiere a Palestina, estamos decididos a velar por que ningún pueblo se vea sometido a otro." 1/

* En el primer estudio de la presente serie titulado, "Orígenes y Evolución del problema Palestino, Primera parte, 1917-1947" (Publicación de las Naciones Unidas ST/SR/SER.F/1), se reseña la evolución de la cuestión de Palestina después de la Primera Guerra Mundial y durante el período del mandato.

Sin embargo, en lo tocante al "hogar nacional para el pueblo judío", en el mensaje se indicaba lo siguiente:

"... puesto que el Gobierno de Su Majestad ve con beneplácito la realización de esta aspiración, el Gobierno de Su Majestad está decidido a que, en la medida en que ello sea compatible con la libertad política y económica de la población existente, no se interponga obstáculo alguno a la consecución de este ideal." 2/

El 16 de junio de 1918, seis meses después de que los británicos ocuparan Jerusalén, en otra declaración británica dirigida a los árabes, en que se hacía referencia a "zonas que estaban anteriormente bajo dominio otomano, ocupadas por las Fuerzas Aliadas durante la actual guerra", se indicaba lo siguiente:

"... la voluntad y el deseo del Gobierno de Su Majestad de que el futuro gobierno de estas regiones se base en el principio del consentimiento de los gobernados, y esta política ha sido y continuará siendo apoyada por el Gobierno de Su Majestad." 3/

El 7 de noviembre de 1918, en una declaración anglofrancesa se señalaba lo siguiente:

"El objetivo que persiguen Francia y Gran Bretaña al continuar en el Oriente la guerra desencadenada por la ambición de Alemania es la emancipación completa y definitiva de los pueblos (árabes) y el establecimiento de gobiernos y administraciones nacionales que deriven su autoridad de la iniciativa y la elección libre de las poblaciones autóctonas." 4/

A pesar de las garantías de independencia dadas a los pueblos árabes, fundadas en el espíritu del aún no formulado principio de la libre determinación, el Gobierno británico prosiguió la política enunciada en la Declaración de Balfour, y la cuestión crítica de la posición que debía asignarse a Palestina según los entendimientos de la correspondencia Hussain-McMahon se abordó sólo más de veinte años después, tras darse a publicidad dicha correspondencia en 1939. Se designó un comité integrado por los Gobiernos árabes y británico para que examinara la cuestión. Cada parte se atuvo a su respectiva interpolación de la correspondencia, pero en la conclusión del informe del Comité se daba a entender muy claramente que el Gobierno británico había carecido de atribuciones para enajenar el territorio de Palestina, pues se manifestaba lo siguiente:

"Sin embargo, en opinión del Comité, de estas declaraciones se desprende que el Gobierno de Su Majestad no tenía libertad para disponer de Palestina sin tomar en consideración los deseos e intereses de los habitantes de Palestina, y que estas declaraciones deben tenerse en cuenta en todo intento de estimar las responsabilidades que - de acuerdo con cualquier interpretación de la Correspondencia - ha adquirido el Gobierno de Su Majestad como consecuencia de la correspondencia." 5/

Mientras administraba a la Palestina desde fines de 1917, en su carácter de Potencia de ocupación, Gran Bretaña, en colaboración con la Organización sionista, realizó gestiones a fin de obtener, en virtud del sistema de mandatos, la aprobación de la Sociedad de las Naciones para aplicar la política encaminada a

establecer un "hogar nacional para los judíos", con arreglo a lo dispuesto en la Declaración de Balfour. Voceros palestinos y árabes, así como otras autoridades, han cuestionado enérgicamente la legalidad de la propia Declaración. A modo de ejemplo, cabe citar las palabras del Profesor Sol Linowitz:

"Sin embargo, el hecho más importante e indiscutible es que la Declaración, en sí misma, era jurídicamente inválida. En efecto, Gran Bretaña no ejercía la soberanía sobre Palestina, no tenía derechos de propiedad y carecía de autoridad para disponer de la tierra. La Declaración era meramente una expresión de las intenciones británicas y nada más que eso." 6/

El estatuto jurídico de la Declaración reviste especial importancia, porque, en virtud del artículo 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, se suponía que el sistema de mandatos tenía por finalidad fundamental promover los intereses políticos y de otra índole de los pueblos de los territorios pertinentes; en el caso de Palestina, al incorporarse la política de Balfour al mandato, se dejó el camino expedito para el establecimiento de un Estado judío en Palestina, con las consiguientes repercusiones para los derechos políticos fundamentales de la mayoría de la población autóctona de Palestina. En la Declaración, redactada con la participación activa de la Organización sionista, sólo se prestaba atención a los "derechos civiles y religiosos" de dicha población y se aludía a los palestinos como las "comunidades no judías de Palestina" aunque representaban más del 90% de la población.

Se sabía que la Organización sionista tenía por meta el establecimiento de un Estado judío en Palestina. En su primer Congreso, celebrado en Basilea en 1897, la Organización había declarado que su objetivo era "crear para el pueblo judío un hogar en Palestina amparado por el derecho público". El doctor Theodor Herzl, fundador de la Organización sionista, interpretó así el significado de esa resolución:

"Si tuviera que sintetizar el Congreso de Basilea en una frase - que me cuidaré de pronunciar públicamente - diría lo siguiente: En Basilea he fundado el Estado judío ... Tal vez en cinco años, y desde luego dentro de cincuenta, todo el mundo lo sabrá." 7/

La meta resultaba clara para los altos funcionarios del Gobierno británico, que estaba redactando los términos del mandato propuesto. Lord Curzon, que había sucedido a Balfour como Ministro de Relaciones Exteriores, y que se oponía a su política, le escribió a Balfour lo siguiente:

"En consecuencia, tengo motivos suficientes para suponer que, si bien Weizmann puede decirle a usted una cosa, o bien usted puede tener determinada idea respecto de lo que ha de entenderse por "hogar nacional", Weizmann pretende algo muy diferente. Weizmann considera la posibilidad de establecer un Estado judío, una nación judía, una población subordinada de árabes, etc., gobernados por judíos, de este modo, los judíos quedarían en posesión de lo mejor de la tierra y asumirían el gobierno.

Weizmann está tratando de llevar a la práctica este plan solapadamente y amparándose en el fideicomiso británico." 8/

En la Conferencia de Paz, el Presidente Wilson tenía interés en que, en las negociaciones sobre mandatos, se aplicara el nuevo principio de la libre determinación. En esa oportunidad, declaró que "uno de los principios fundamentales a los que se adhieren los Estados Unidos de América es el consentimiento de los gobernados" y propuso que se designara una comisión internacional "para dilucidar el estado de la opinión y las bases sobre las que debería trabajar cualquier mandatario". Puesto que las demás Potencias Aliadas se mostraban renuentes a designar a los miembros, la "Comisión King-Crance" quedó integrada por dos norteamericanos. En el informe de la Comisión se indicaba lo siguiente respecto de Palestina, con referencia al principio de Wilson de la libre determinación:

"Si ha de regir dicho principio y, de ese modo, los deseos de la población de Palestina han de desempeñar un papel decisivo respecto de lo que se haga con Palestina, es menester recordar que la población no judía de Palestina - casi nueve décimos de la población total - se opone categóricamente a la totalidad del programa sionista. Los datos demuestran que no hay nada respecto de lo cual la población de Palestina esté más de acuerdo que sobre ese particular."

y se recomendaba lo siguiente:

"... una modificación radical del excesivo programa sionista para Palestina de inmigración ilimitada de judíos, orientado, en última instancia, a convertir a Palestina decididamente en un Estado judío ..." 9/

Tomando nota de la enérgica oposición que existía en Palestina a la política de Balfour y a la perspectiva de que Gran Bretaña y Francia se convirtieran en Potencias mandatarias, la Comisión propuso que se otorgara a los Estados Unidos un mandato sobre Siria, incluida Palestina, pero las Potencias Aliadas no consideraron seriamente la propuesta. La política que estaban examinando fue el tema de un memorando enviado por Lord Balfour a Lord Curzon y cuyo texto se reproduce a continuación:

"La contradicción entre el texto del Pacto y la política de los Aliados es aún más notoria en el caso de la "nación independiente" de Palestina que en el de la "nación independiente" de Siria, debido a que en Palestina ni siquiera nos proponemos cumplir con la formalidad de consultar los deseos de los actuales habitantes del país, pese a que la Comisión estadounidense cumplió con la formalidad de preguntar cuáles eran esos deseos.

Las cuatro grandes Potencias están comprometidas con el sionismo. Y el sionismo, esté en lo cierto o equivocado, para bien o para mal, se halla enraizado en tradiciones milenarias, en necesidades actuales, en esperanzas para el futuro, de importancia mucho más profunda que los deseos y prejuicios de los 700.000 árabes que hoy habitan esas antiguas tierras.

En mi opinión, eso es lo correcto. Lo que nunca he podido comprender es cómo puede armonizarse con la declaración (anglofrancesa de noviembre de 1918), con el Pacto, o con las instrucciones para la Comisión de Encuesta.

No creo que el sionismo perjudique a los árabes, pero éstos nunca dirán que lo aceptan. Sea cual fuere el futuro de Palestina, hoy no es una "nación

independiente", ni está aún en vías de serlo. Sea cual fuere la atención que deba prestarse a la opinión de quienes allí viven, a mi juicio las Potencias no se proponen consultarlos al seleccionar un mandatario. En síntesis, en lo que respecta a Palestina, las Potencias no han hecho ninguna declaración fáctica que no sea demostradamente errónea, y ninguna declaración política que no se hayan propuesto violar, al menos en la letra ..." 10/

Lord Balfour también escribió, separadamente, acerca de los efectos de la declaración anglofrancesa de noviembre de 1918 sobre la política de Balfour para Palestina en un momento en que se estaba prestando atención al principio de la libre determinación:

"La situación se complica más por un acuerdo concertado a comienzos de noviembre (1918) entre británicos y franceses, que se ha señalado a la atención del Presidente, en el que se decía al pueblo oriental que al disponer su futuro se consultarían sus deseos ... Debería excluirse del mandato a Palestina, habida cuenta de que las Potencias se han comprometido con el programa sionista, el cual excluye inevitablemente la libre determinación por razón del número. La situación de Palestina es única. No estamos tratando con los deseos de una comunidad existente, sino que estamos procurando conscientemente reconstituir una nueva comunidad y crear una mayoría numérica definitiva para el futuro ..." 11/

Así, pues, es evidente que en 1919 la intención de las Potencias Aliadas, con excepción de los Estados Unidos, no era asegurar el derecho a la libre determinación para la población autóctona de Palestina, sino lograr el establecimiento de un "hogar nacional judío" en Palestina. No obstante, los Estados Unidos también apoyaron el Mandato sobre Palestina una vez formulado. La redacción del mandato también se llevó a cabo con la participación sionista activa, y el Mandato sobre Palestina entró en vigor el 24 de julio de 1922. Sus principales cláusulas dicen lo siguiente:

"Considerando que las Principales Potencias Aliadas han convenido asimismo en que el Mandatario tendrá la responsabilidad de poner en vigor la declaración inicial, de fecha 2 de noviembre de 1917, formulada por el Gobierno de Su Majestad Británica y aprobada por dichas Potencias, en favor del establecimiento en Palestina de un hogar nacional para el pueblo judío, en la inteligencia de que no se tomará medida alguna que pueda menoscabar los derechos civiles y religiosos de las comunidades no judías existentes en Palestina, ni los derechos o la condición política de que gocen los judíos en cualquier otro país;

Considerando que tal declaración lleva consigo el reconocimiento de los lazos históricos del pueblo judío con Palestina y de las razones que le asisten para reconstituir su hogar nacional en dicho país;

Artículo 1: La Potencia Mandataria tendrá plenos poderes de legislación y administración, salvo las limitaciones que se fijen en el presente Mandato.

Artículo 2: La Potencia Mandataria asumirá la responsabilidad de poner al país en condiciones políticas, administrativas y económicas tales que permitan, según se expresa en el preámbulo, el establecimiento de un hogar

nacional judío y el desarrollo de instituciones autónomas, así como la protección de los derechos civiles y religiosos de todos los habitantes de Palestina, sin distinción de raza o religión.

...

Artículo 4: Se reconocerá oficialmente un organismo judío adecuado para asesorar a la Administración de Palestina y cooperar con ella en todos los asuntos económicos, sociales y de otra índole que puedan afectar al establecimiento de un hogar nacional judío y a los intereses de la población judía en Palestina, así como para coadyuvar en el desarrollo del país, y participar en él bajo el control de la Administración.

La Organización sionista será reconocida como tal organismo mientras la Potencia Mandataria considere apropiadas su organización y constitución. Dicha Organización, en consulta con el Gobierno de Su Majestad Británica, tomará las medidas necesarias para obtener la cooperación de todos los judíos dispuestos a colaborar en el establecimiento de un hogar nacional judío.

...

Artículo 6: La Administración de Palestina, aunque velará por que los derechos y la condición de otros sectores de la población no sufran menoscabo, facilitará la inmigración judía en condiciones convenientes y fomentará, en cooperación con el organismo judío mencionado en el artículo 4, el establecimiento intensivo de los judíos en tierras de Palestina, incluso en aquellas pertenecientes al Estado y en las incultas no requeridas para fines públicos."

Si bien algunos escritores han sostenido que la Sociedad estaba facultada jurídicamente para incluir cualesquiera disposiciones que quisiera en el mandato, varias autoridades han puesto de relieve la contradicción que existe en el mandato sobre Palestina respecto de la fuente de autoridad para el sistema de mandatos (Artículos 22 del Pacto). También han hecho notar la consiguiente violación del derecho a la libre determinación del pueblo autóctono de Palestina. Cabe citar dos opiniones ilustrativas.

En 1932, el Profesor William Hocking escribió:

"Desde la perspectiva puramente jurídica, la Declaración es mera retórica, a menos que Gran Bretaña tenga alguna medida de derecho y competencia para disponer de Palestina, cuestión a la que volveré a referirme. No obstante, dando esto por supuesto, la validez de la Declaración sigue siendo jurídicamente precaria. Está sujeta al Tratado de Versalles, y especialmente al Pacto de la Sociedad, en cuyo artículo 20 se cancela expresamente cualquier otra obligación o acuerdo que pueda ser incompatible con el Pacto. Ahora bien, la Declaración de Balfour es incompatible con el artículo 23 del Pacto. En virtud de dicho artículo, Palestina estaría bajo un típico mandato de la clase "A", con una "independencia provisional" y perspectivas de independencia completa. Pero la Declaración torna imposible tal mandato. No puede haber independencia provisional en un territorio sujeto a la inmigración protegida. En el mandato de la clase "A" se tiene en cuenta

el bienestar de los residentes, en tanto que en la Declaración se tiene en cuenta también el bienestar de una nación de no residentes, y se considera a los judíos de todo el mundo ciudadanos virtuales o posibles del Estado por crearse. De conformidad con ello, en el artículo 1 del mandato, en lugar de anunciarse un régimen de asistencia y asesoramiento, se estipula un régimen de administración directa: "La Potencia Mandataria tendrá plenos poderes de legislación y administración, salvo las limitaciones que se fijen en el presente Mandato". Con respecto al retiro definitivo de la Potencia Mandataria, si bien en el artículo 28 se prevé la posibilidad de que en un determinado momento la "Administración de Palestina" pase a ser un "Gobierno de Palestina", la constitución de este Gobierno queda sin determinar. Por consiguiente, la libre determinación es mínima en Palestina ... La lógica jurídica de la posición árabe contra la validez actual de la Declaración de Balfour parecería irrefutable." 12/

En 1967, el Profesor Rupert Emerson expresó la siguiente opinión:

"La aceptación de las aspiraciones sionistas en Palestina era, empero, una cuestión muy distinta. En lugar de rectificarse, se volvía cada vez más grave y amenazadora según la perspectiva de los árabes, que, desde el principio habían desconfiado de la solemne promesa de que no se menoscabarían sus derechos y su posición. La concepción de la creación de un hogar nacional judío en Palestina no podía conciliarse en modo alguno con el principio de la libre determinación, ni, por lo demás, con el de democracia, sobre la base de los criterios generalmente aceptados. Independientemente del hecho de que muchos judíos deseaban establecerse allí, la única reclamación con cierta validez concebible era la de que Palestina había sido el viejo hogar judío muchos siglos antes; pero aceptar la legitimidad de las reclamaciones de libre determinación sobre la base de una posesión perdida hacía 200 años sería dar lugar a un número tal de reclamaciones contradictorias e irrealizables que el principio quedaría totalmente desprestigiado. Desde luego, es cierto que un pequeño número de judíos había continuado viviendo en Palestina o en determinado momento había regresado a ese lugar, pero, en el momento de la Declaración de Balfour y de la introducción del Mandato, la comunidad judía de Palestina era mucho más pequeña que la árabe, cuya presencia databa del pasado remoto. De aplicarse el principio de libre determinación en la forma acostumbrada, esto es, consultando la voluntad de la población del país, no cabría ninguna duda de cuál sería la mayoría abrumadora, ni de que esa mayoría rechazaría tanto la Declaración de Balfour como el Mandato. El programa sionista podía aplicarse como decisión de política sólo si alguien estaba dispuesto a imponerlo ante una absoluta oposición.

Los árabes, ni cortos ni perezosos para señalar estas cuestiones y otras cuestiones análogas a la atención mundial, recibieron ya en agosto de 1919 el apoyo neutral de la Comisión King-Crane, enviada por el Presidente Wilson para evaluar la situación en Siria y en Palestina. Esta Comisión señaló que los sionistas se proponían la expulsión prácticamente total de los habitantes no judíos de Palestina, comprobó que casi las nueve décimas partes de la población era no judía y se opuso enérgicamente a todo el programa sionista. Refiriéndose especialmente a la tesis del Presidente Wilson sobre el principio de la libre determinación, la Comisión declaró:

"Someter a un pueblo que opina así a la ilimitada inmigración judía, y aplicar presiones financieras y sociales para que entregue la tierra, sería una grave violación del principio mencionado, y de los derechos del pueblo, aunque se mantuvieran las formas de la ley". 13/

Así, pues, parece evidente que, en el momento en que los Estados que iban a constituir la Sociedad de las Naciones estaban examinando el principio de la libre determinación, se denegaba tal principio al pueblo de Palestina.

III. PALESTINA Y LA LIBRE DETERMINACION - EL PERIODO DEL MANDATO

Poco antes de la iniciación oficial del mandato, el Gobierno británico publicó, el 1º de julio de 1922, un Libro Blanco en que reiteraba la política de Balfour, que subordinaba los intereses del pueblo autóctono de Palestina, reiterando así la violación del principio de libre determinación. En el Libro Blanco (publicado bajo la autoridad de Sir Wiston Churchill, a la sazón Secretario de Colonias), que señaló la iniciación de la inmigración en gran escala a Palestina para ampliar la comunidad judía y establecer el "hogar nacional", se indicaba que:

"... para que esta comunidad tenga las mejores perspectivas de un desarrollo libre, para brindar al pueblo judío una amplia oportunidad de mostrar su capacidad, es esencial que sepa que está en Palestina por derecho y no por tolerancia ...

Para llevar a cabo esta política, es necesario que la comunidad judía de Palestina esté en condiciones de aumentar su población mediante la inmigración. Tal inmigración no puede ser tan grande que exceda la capacidad económica del país en el momento en que debe absorber a los recién llegados." 1/

Algunos años después, Churchill aclaró que la política británica no estaba orientada a garantizar el avance del pueblo de Palestina hacia la independencia y la libre determinación. Según Churchill, el objetivo del Libro Blanco de 1922 era:

"... aclarar que el establecimiento de instituciones autónomas en Palestina había de estar subordinado a la promesa y la obligación suprema de establecer un hogar nacional judío en Palestina." 2/

Con arreglo al mandato, el Gobierno británico se encontraba ante lo que se ha descrito como la "doble obligación" creada por la Declaración de Balfour, y la política de Churchill dejó en claro cuál debía dominar. La composición demográfica de Palestina se vio transformada durante 20 años de administración británica, de 1917 a 1947. La comunidad judía, formada por 56.000 personas en 1917 y que había aumentado a 84.000 personas para 1922 al comienzo del mandato, había llegado a 608.000 personas para 1946 3/. Durante ese período, la población total de Palestina creció de 750.000 personas (en 1922) a 1.850.000 personas. En proporción, la población judía aumentó durante ese período de menos de una décima parte a aproximadamente una tercera parte. Buena medida de ese aumento se debió a la inmigración en gran escala de judíos europeos que huían de la persecución y el terror nazis, buscando refugio en Palestina.

El pueblo de Palestina se resistió a la denegación de la independencia que habían esperado para cuando terminara la guerra, y también al efecto que tuvo sobre su país la inmigración en gran escala. Tal resistencia se manifestó en una serie de revueltas. Las comisiones nombradas para investigar las causas de esos levantamientos, aunque defendieron la política británica y reconocieron el progreso alcanzado por el Organismo Judío (representante de la Organización sionista) hacia la consolidación del "hogar nacional", coincidieron en señalar, si bien de diversas maneras, que la denegación de la libre determinación era una causa fundamental de los levantamientos.

El primer aniversario de la Declaración de Balfour hubo protestas pacíficas, pero, para abril de 1920, dos años antes de la iniciación oficial del mandato, las protestas se habían tornado violentas. Una Comisión militar de investigación determinó que las causas subyacentes de las revueltas eran:

"1) El disgusto de los árabes por el incumplimiento de las promesas de independencia, que, según creían, se les habían hecho durante la guerra.

2) El convencimiento de los árabes de que la Declaración de Balfour entrañaba una denegación del derecho a la libre determinación y su temor de que el establecimiento de un Hogar Nacional originaría un gran aumento de la inmigración judía y significaría la sujeción económica y política [de los árabes] a los judíos." 4/

En mayo de 1921 hubo un grave estallido de violencia, y la Comisión de Investigación manifestó lo siguiente:

"La causa fundamental de las revueltas de Jaffa y de los posteriores actos de violencia, fue el sentimiento de descontento y hostilidad de los árabes para con los judíos, debido a causas políticas y económicas, y relacionado con la inmigración judía, y con su concepción de la política sionista, tal como la habían expuesto algunos judíos." 5/

Después de un período de relativa calma, se produjo un grave estallido de violencia en agosto de 1929. La Comisión de Investigación llegó a las siguientes conclusiones:

"... Si en el mes de agosto pasado los árabes de Palestina tenían un resentimiento generalizado debido a que el Gobierno de Su Majestad no les había otorgado algún grado de autonomía, es al menos probable que ese resentimiento se exprese contra los judíos, cuya presencia en Palestina sería, a juicio de los árabes, el obstáculo para el cumplimiento de sus aspiraciones."

No cabe duda de que los líderes árabes y las clases oficiales y educadas estaban animados de ese sentimiento ...

"... El pueblo árabe de Palestina está hoy unido en su aspiración de tener un gobierno representativo. Esta unidad de propósitos puede debilitarse, pero es probable que cualquier problema importante que entrafie intereses raciales la haga revivir en toda su fuerza. A nuestro juicio, el resentimiento del pueblo árabe de Palestina, nacido de su desengaño frente al continuo fracaso de sus esfuerzos por obtener algún grado de autonomía ... era una causa contribuyente al reciente estallido y un factor que no se puede pasar por alto al considerar las medidas que deben adoptarse para evitar otros levantamientos." 6/

En 1933 hubo nuevos levantamientos y se hicieron las siguientes observaciones sobre las causas (dentro del marco de la súbita afluencia de refugiados judíos europeos):

"La reacción árabe frente a este repentino e impresionante acontecimiento fue completamente natural. Todo lo que los líderes árabes habían

experimentado en 1929, volvieron a sentirlo, pero en forma mucho más enconada ... cuanto mayor fuera el número de inmigrantes judíos, tanto más grandes serían los obstáculos para lograr su independencia nacional. Y en ese instante parecía amenazarlos, por primera vez, un destino peor que la privación de su libertad o la continuación del gobierno bajo el Mandato. Hasta ese momento, con la elevada tasa de crecimiento vegetativo de los árabes, había parecido imposible que en un futuro previsible los judíos pudieran llegar a ser mayoría en Palestina. Pero ¿qué iba a ocurrir si la nueva corriente de inmigración aumentaba aún más? Esa pregunta daba un aspecto muy diferente a la idea de la autonomía de Palestina, tal como los nacionalistas árabes la habían concebido hasta entonces. Esa pregunta abrió la intolerable perspectiva de un Estado judío, de árabes palestinos gobernados por judíos. En consecuencia, no cabía sorprenderse al comprobar que ... el viejo antagonismo se enconaba cada vez más, hasta estallar nuevamente en una conflagración.

...

En consecuencia, era cada vez más evidente que el paso del tiempo no restaba gravedad a la base del problema de Palestina. Por el contrario, cuanto más se prolongaba el Mandato, tanto más fuerte y enconado era el antagonismo árabe contra él." 7/

Para 1936, había en Palestina una rebelión abierta, que obligó al Gobierno británico a efectuar operaciones militares importantes contra los rebeldes y que duró hasta 1939. La Comisión Real nombrada para investigar los "disturbios" informó, entre otras cosas, lo siguiente:

"... Alentar la inmigración judía con la esperanza de que pudiera conducir en definitiva a la creación de una mayoría judía y el establecimiento de un Estado judío con el consentimiento o por lo menos la aquiescencia de los árabes era una cosa. Otra, muy distinta, era contemplar, aunque fuera en forma remota, la conversión obligatoria de Palestina en un Estado judío, contra la voluntad de los árabes. Eso violaría claramente el espíritu y la intención del Sistema de Mandatos. Significaría que se había negado la libre determinación nacional cuando los árabes eran una mayoría en Palestina y que se concedería solamente cuando los judíos fueran mayoría. Significaría que se había negado a los árabes la oportunidad de sostenerse por sí mismos; que, en realidad, después de un intervalo de conflicto, habían sido traspasados de la soberanía turca a la soberanía judía.

... el reconocimiento internacional del derecho de los judíos a volver a su antigua patria no suponía el reconocimiento del derecho de los judíos a gobernar en ella a los árabes, contra su voluntad.

... para los árabes, era evidente el meollo del problema. Era la Declaración de Balfour y su incorporación en el proyecto de Mandato y no otra cosa lo que aparentemente impedía que alcanzaran un grado de independencia análogo al que ya estaban disfrutando otras comunidades árabes. Y su reacción frente a este problema central fue lógica. Repudiaron la Declaración de Balfour. Protestaron contra su incorporación en el proyecto de Mandato. "El pueblo de Palestina", decían, "no puede aceptar la creación de un hogar

nacional para los judíos en Palestina". Y se negaron a cooperar en cualquier forma de administración que no fuera un gobierno nacional responsable ante el pueblo palestino.

... En ninguna parte, en realidad, era más agudo después de la guerra el espíritu de nacionalismo que en esta región del Cercano Oriente y el Oriente Medio. En todos los territorios que lo constituyen, excepto Transjordania, hubo disturbios graves, y en todos ellos, excepto Palestina, se progresó notablemente hacia el gobierno propio." 8/

La Comisión Real llegó a las siguientes conclusiones sobre la causa de la rebelión:

"... Después de examinar éstas y otras pruebas y de estudiar el curso de los acontecimientos en Palestina desde la guerra, no tenemos dudas respecto de cuáles fueron "las causas profundas de los disturbios" del año anterior, a saber:

- i) El deseo de los árabes de lograr la independencia nacional.
- ii) El odio y el temor que les inspiraba el establecimiento del hogar nacional judío.

Estas dos causas nos sugieren los siguientes comentarios:

- i) Han sido las mismas causas profundas que dieron lugar a los "disturbios" de 1920, 1921, 1929 y 1933.
- ii) Estaban, y siempre habían estado, indisolublemente vinculadas entre sí. La Declaración de Balfour y el Mandato en virtud del cual había de aplicarse conllevaban la negación de la independencia nacional desde un principio. El posterior desarrollo del hogar nacional creó un obstáculo práctico - el único grave - para la ulterior concesión de la independencia nacional. Se creyó que su futuro crecimiento podría significar la sujeción política y económica de los árabes a los judíos, de manera que si, en definitiva, el Mandato terminaba y Palestina se hacía independiente, no sería una independencia nacional en el sentido árabe, sino la autonomía de una mayoría judía.
- iii) Esas fueron las únicas causas "profundas". Todos los demás factores fueron complementarios o subsidiarios, y agravaron las dos causas o ayudaron a determinar el momento en que se produjeron los disturbios." 9/

La Comisión formuló las siguientes observaciones sobre las exigencias de la población autóctona de Palestina en materia de libre determinación e independencia:

"... Cuando finalmente se presentaron ante nosotros, encabezados por el Mufti de Jerusalén, las primeras palabras de la exposición preparada que nos hizo fueron las siguientes: "La causa árabe en Palestina está encaminada a la independencia nacional. En su esencia no es diferente de movimientos análogos entre los árabes en todos los demás territorios árabes". Y al terminar su

exposición declaró que la causa principal de los "disturbios" era "el hecho de que los árabes en Palestina estaban privados de sus derechos naturales y políticos"; y resumió así las exigencias árabes ... solución del problema palestino sobre la misma base que ha servido para resolver los problemas de Iraq, Siria y el Líbano, es decir, mediante la terminación del Mandato y la celebración de un tratado entre Gran Bretaña y Palestina en virtud del cual se establezca un gobierno constitucional nacional e independiente.

Así, pues, es evidente que la posición de los dirigentes árabes no ha variado en nada de la que adoptaron cuando por vez primera se dieron cuenta de las consecuencias de la Declaración de Balfour. Los acontecimientos de 17 años solamente sirvieron para hacer más rígida y más amarga su resistencia y - según aducen - para reforzar sus armamentos ...

... No cabe duda, pues, de que el problema de Palestina es político. Es, como en otras partes, el problema de un nacionalismo insurgente. La única diferencia es que en Palestina el nacionalismo árabe está indisolublemente vinculado con el antagonismo hacia los judíos. Y las razones para eso, conviene repetirlo, son también obvias. En primer término, el establecimiento del hogar nacional representó, en un comienzo, una negación total de los derechos implícitos en el principio de la autonomía nacional. En segundo término, pronto resultó no ser simplemente un obstáculo para el desarrollo de la autonomía nacional, sino, aparentemente, el único obstáculo grave. En tercer término, a medida que se desarrolló el hogar, junto con él creció el temor de que la economía, si se concedía, no sería nacional en el sentido árabe, sino el gobierno de una mayoría judía ...

... La historia de los últimos 17 años es una prueba de que este nacionalismo árabe con su antijudaísmo no es un fenómeno nuevo o transitorio. Estaba presente desde un comienzo; su fuerza y su alcance han aumentado continuamente; y nos parece evidente, según lo que hemos visto y oído, que todavía no ha alcanzado su punto máximo." 10/

La Comisión Real recomendó la partición de Palestina en dos Estados. El Congreso sionista rechazó la propuesta por considerarla "inaceptable" y declaró que:

"El Congreso autoriza al Ejecutivo a iniciar negociaciones con miras a establecer los terminos precisos del Gobierno de Su Majestad para el propuesto establecimiento de un Estado judío." 11/

El pueblo palestino también rechazó el plan de partición y, enfrentado con el resurgimiento de la rebelión, el Gobierno británico revocó su aceptación inicial de la propuesta de partición. En 1939 se celebró en Londres una conferencia de mesa redonda, en la que el Gobierno británico trató de hallar una política convenida, celebrando conversaciones separadas con representantes de los palestinos y de la organización sionista. El intento fracasó debido a las exigencias sionistas de que se estableciera un Estado judío en Palestina, y la negativa de los palestinos a renunciar a sus derechos naturales a la libre determinación y la independencia.

El Gobierno británico anunció entonces su propósito de poner fin al mandato en 1949, con la creación de un Estado unificado en Palestina. En un Libro Blanco publicado en mayo de 1939 se señaló:

"... el Gobierno de Su Majestad, por lo tanto, declara ahora inequívocamente que no es parte de su política que Palestina se convierta en un Estado judío. En realidad consideraría contrario a sus obligaciones hacia los árabes en virtud del Mandato, así como de las seguridades que se han dado a la población árabe en el pasado, el hecho de que los árabes de Palestina se convirtieran en súbditos de un Estado judío contra su voluntad ...

...

... El objetivo del Gobierno de Su Majestad es el establecimiento, en el plazo de 10 años, de un Estado palestino independiente ... vinculado mediante un tratado con el Reino Unido.

... en el Estado independiente los árabes y los judíos deberán compartir el gobierno de tal manera que asegure que se garantice la salvaguardia de los intereses fundamentales de cada comunidad ..." 12/

La política británica no pudo aplicarse. En mayo de 1942, la Agencia Judía emitió la siguiente declaración:

"La Conferencia afirma su negativa a aceptar en modo alguno el Libro Blanco de mayo de 1939 y niega la validez moral o jurídica de éste. El Libro Blanco trata de limitar y, de hecho, anular los derechos judíos a la inmigración y el asentamiento en Palestina y, como afirmó el Sr. Churchill en la Cámara de los Comunes en mayo de 1939, constituye "una violación y repudio de la Declaración de Balfour ...

La Conferencia insta a que se abran las puertas de Palestina, a que se otorgue a la Agencia Judía el control de la inmigración a Palestina con la autoridad necesaria para construir el país, incluso el aprovechamiento de sus tierras desocupadas y no cultivadas, y a que Palestina se constituya en mancomunidad (Commonwealth) judía, integrada en la estructura del nuevo mundo democrático ..." 13/

El Gobierno británico, contrariado, anunció que sometería el problema palestino a las Naciones Unidas. El paso inicial fue la designación de un Comité Anglonorteamericano de Investigación. En el informe del Comité, de abril de 1946, se tomó nota de la afirmación de la pretensión judía de conexión histórica con Palestina y la creación por la Agencia Judía, durante el mandato, de un "Estado dentro del Estado", y se resumió la exigencia de los árabes palestinos respecto de la libre determinación como sigue:

"...

Los árabes afirman que, al publicar la Declaración de Balfour, el Gobierno británico cedía algo que no pertenecía a Gran Bretaña, y han sostenido invariablemente que el Mandato se halla en contradicción con el Pacto de la Sociedad de las Naciones, del cual procedía su autoridad. Los árabes niegan que la función desempeñada por los británicos al librarles de los turcos otorgase a Gran Bretaña el derecho a transmitir a otros su país. De hecho, afirman que el dominio turco era preferible al dominio británico, si este último implica su sometimiento futuro a los judíos. Estiman que el

mandato es una violación de su derecho de libre determinación, pues los obliga a aceptar una inmigración que no desean y no tolerarán: una invasión de Palestina por los judíos ...

La sugerencia de retrasar la libre determinación de Palestina hasta que los judíos hayan alcanzado la mayoría causa la indignación de los árabes. Desean ser dueños de su propia casa. Los árabes eran contrarios a la idea de un hogar nacional judío ya antes del Programa de Biltmore y de la petición de un Estado judío." 14/

Otra conferencia celebrada en Londres en 1946 resultó un fracaso, y el Gobierno británico presentó el problema a las Naciones Unidas en 1947, sin que se hubiera realizado el derecho del pueblo palestino a la libre determinación después de 30 años de gobierno bajo mandato.

En 1932, el Profesor Hocking había formulado el siguiente comentario sobre el Mandato de Palestina:

"Es ciertamente motivo de amargura para el sionista sincero el hecho de que su comunidad ideal no pueda tener, en ese lugar único de la tierra, su cuerpo perfecto y su alma perfecta. Tener que manifestarlo es muy amargo para mí, ya que fui a Palestina como sincero sionista, contagiado por la ardiente fe de los amigos judíos para los que esta visión es la esencia de la vida, preparado para creer que todo era posible. Y regresé apenado respecto de esta cuestión, comprendiendo que luchar por el cuerpo perfecto, tal como están las cosas, sólo puede significar la pérdida del cuerpo y el alma a la vez. Llevar a cabo una campaña por un cumplimiento más vigoroso de la "promesa británica", obligar por la fuerza a la división de Palestina en cantones, repitiendo el permanente motivo de queja de una Siria dividida, presionar para lograr cualquier otro favor del Estado, es trabajar ciegamente para crear otra sangrienta lucha, que abarcará primero los nuevos asentamientos, después a Gran Bretaña y después quién sabe qué zona más vasta." 15/

IV. PALESTINA Y LAS NACIONES UNIDAS - LA PRIMERA ETAPA

Para la fecha en que las Naciones Unidas se hicieron cargo de la cuestión palestina en 1947, ésta se había convertido en un caso sui generis. Los derechos naturales del pueblo de Palestina habían entrado en pugna con las exigencias de una minoría considerable y poderosa, creada como resultado de la política de Mandatos y engrosada por el éxodo de refugiados judíos de Europa, y la violencia asolaba a Palestina.

Aunque en la Carta de las Naciones Unidas se reconocía el principio de la libre determinación, éste no se aplicaba directamente en el caso de Palestina. La Asamblea General se apartó de la decisión definitiva de política de la Potencia Mandataria, en virtud de la cual Palestina debía seguir siendo un Estado unificado, y recomendó la partición de Palestina en una forma que difería fundamentalmente de las que se habían propuesto tras la presentación del informe de la Comisión Real, diez años antes. De este modo, en el caso de Palestina, no se produjo el resultado normal de la aplicación del principio de libre determinación, la aplicación de la voluntad de la mayoría con firmes garantías de los derechos de la minoría, si bien este principio había de servir de base para la ulterior liberación de gran número de colonias de Africa y Asia.

En el primer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General se había designado una Comisión Especial de Palestina de las Naciones Unidas a fin de que investigara la situación en Palestina y presentara recomendaciones. La Comisión formuló la observación que se reproduce a continuación respecto del principio de la libre determinación en Palestina:

"En cuanto al principio de la autodeterminación, aunque a fines de la Primera Guerra Mundial fue reconocido internacionalmente y aplicado a otros territorios árabes, al instituirse los Mandatos "A" no fue aplicado a Palestina, con la intención evidente de posibilitar la fundación en ésta del Hogar Nacional Judío. En realidad, podría muy bien decirse que el Hogar Nacional Judío y el Mandato sui generis de Palestina se oponen a la aplicación de tal principio." 1/

En las recomendaciones de la propia Comisión no se asignó importancia a este principio fundamental, y la resolución de la Asamblea General en que se propuso la partición de Palestina se fundó en las recomendaciones de la mayoría de los miembros de la Comisión. En efecto, algunos miembros de la Comisión recomendaban una Palestina independiente unificada, en que se garantizaran los derechos de las minorías, pero dichos miembros eran sólo una minoría y sus recomendaciones no fueron apoyadas por la Asamblea General. Las propuestas de la mayoría, denominadas "Plan de partición con unión económica", se basaban, entre otras cosas, en las justificaciones siguientes:

"1. El fundamento primordial de la propuesta de partición es la premisa de que las pretensiones de los árabes y de los judíos sobre Palestina, aunque válidas ambas, son irreconciliables. De ella se sigue que, de todas las soluciones sugeridas, la de la partición es la más realista y viable y la que ofrece mayores probabilidades de suministrar una base eficaz para satisfacer, al menos en parte, las pretensiones y aspiraciones nacionales de unos y otros.

...

4. Sólo mediante la partición pueden hallar expresión material esas aspiraciones nacionales antagónicas y sólo así pueden ambos pueblos llegar a ser capaces de ocupar sus puestos en la comunidad internacional y en las Naciones Unidas como naciones independientes.

... 2/"

La Asamblea General, antes de votar sobre las propuestas de partición de la mayoría, en virtud de las cuales se preveía la creación de un Estado judío, un Estado árabe y una zona internacionalizada para Jerusalén, así como sobre las propuestas de la minoría de que se estableciera un Estado federal, las estudió detenidamente. La Subcomisión que examinó el plan de la minoría se ocupó de las consecuencias jurídicas de la partición de Palestina y señaló que dicha partición sería contraria al principio de libre determinación, que debía ser respetado en virtud de lo dispuesto en la Carta. La Subcomisión indicó lo siguiente:

"La Subcomisión consideró las consecuencias jurídicas del plan recomendado por la mayoría de la Comisión Especial, según se enumeró anteriormente, y a continuación se resumen sus opiniones.

La cuestión de la partición de Palestina debe considerarse teniendo presentes las disposiciones del Mandato sobre Palestina, habida cuenta de los principios generales incorporados en el Pacto de la Sociedad de las Naciones y de las disposiciones de la Carta. El Reino Unido se hizo cargo de Palestina como de una sola unidad. Conforme al artículo 5 del Mandato, la Potencia mandataria "velará por que ningún territorio de Palestina sea cedido, arrendado o colocado en forma alguna bajo el control del gobierno de una Potencia extranjera". Además, el artículo 28 del Mandato establece que, a la terminación del Mandato, el territorio de Palestina quedará bajo la autoridad "del Gobierno de Palestina". Del mismo modo, en virtud del Artículo 22 del Pacto, Palestina debía convertirse en nación plenamente independiente tan pronto como terminara la limitación impuesta por el Mandato sobre su soberanía.

Las disposiciones relativas al establecimiento de un hogar nacional para el pueblo judío en Palestina no invalidan la conclusión que acaba de expresarse. Los redactores del Mandato no tuvieron, ni podían haber tenido, la intención de que la inmigración judía en Palestina diese por resultado el quebrantamiento de la estructura política, geográfica y administrativa del país. Cualquier otra interpretación equivaldría a una violación de los principios del Pacto y anularía uno de los principales objetivos del mandato.

24. En consecuencia, aparte de otras graves objeciones de orden político, económico y moral, la propuesta de la mayoría de la Comisión Especial respecto a la partición de Palestina es contraria a las disposiciones concretas del Mandato y está en directa contradicción con los principios y objetivos del Pacto. También es contraria a los principios de la Carta, y las Naciones Unidas no tienen poder para efectuarla. En virtud del Artículo 1 de la Carta, las Naciones Unidas están obligadas a actuar "en conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional" y a respetar "al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los

pueblos". En el Artículo 73, relativo a los territorios no autónomos y a las regiones bajo mandato, las Naciones Unidas se comprometen a "promover en todo, lo posible ... el bienestar de los habitantes de sus territorios" y "a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos". Imponer la partición de Palestina contra los deseos expresos de la mayoría de su población de ningún modo puede considerarse como manera de respetar o de observar los principios de la Carta que se acaban de mencionar."

..." 3/

Una de las finalidades de la resolución 181 (II) de la Asamblea General, de 29 de noviembre de 1947, en que se preveía la partición de Palestina (véase el mapa que figura en el anexo II), consistía en garantizar que, en los Estados árabe y judío, hubiera una mayoría de arabes y judíos respectivamente. En la práctica esta tarea resultó virtualmente imposible dada la marcada disparidad que existía entre las poblaciones; en los territorios que habían de asignarse al Estado judío, la población, en términos generales, estaba dividida por partes iguales entre judíos y árabes palestinos, según indican las cifras extraídas del informe de la Comisión Especial de Palestina de las Naciones Unidas:

	<u>Judíos</u>	<u>Arabes y otros</u>	<u>Total</u>
"El Estado judío	498 000	407 000	905 000
El Estado árabe	10 000	725 000	735 000
Ciudad de Jerusalén	100 000	105 000	205 000

"Además, habrá en el Estado judío cerca de 90.000 beduinos (árabes) ..." 4/

De este modo, en virtud de la resolución de partición, se adjudicaba más del 50% del territorio de Palestina a un tercio de sus habitantes, de quienes dijo su representante, "... en un sentido ... todos vienen del exterior, puesto que prácticamente todos son inmigrantes ..." 5/

Durante las actuaciones en las Naciones Unidas, los representantes de la población autóctona de Palestina ya habían manifestado su oposición al plan de partición, así como a la denegación del derecho de libre determinación. La partición de Palestina también fue rechazada por los Estados árabes que lindaban con Palestina. Ante la inminencia del retiro británico, y visto que ya habían estallado hostilidades armadas entre fuerzas judías y fuerzas irregulares palestinas y árabes, los Estados árabes comenzaron a enviar fuerzas a Palestina mientras se llevaba a cabo dicho retiro.

Examinar detenidamente los acontecimientos que acompañaron la finalización del Mandato en 1948 supera el alcance del presente estudio. Sólo cabe señalar que, si bien las Naciones Unidas no aplicaron oficialmente el plan de partición, se estableció el Estado de Israel y, en el curso de las hostilidades que se produjeron, su control territorial se extendió mucho más allá de los territorios que le habían sido asignados en virtud de la resolución de partición hasta ocupar más de tres cuartas partes del territorio de Palestina y la parte occidental de

Jerusalén (véase el mapa que figura en el anexo III). El territorio restante fue ocupado por Jordania (incluso Jerusalén oriental) y Egipto hasta 1967, año en que mediante otra guerra, el control israelí se extendió nuevamente hasta ocupar la totalidad de Palestina (y otros territorios árabes) (véase el mapa que figura en el anexo IV)/

A lo largo de este período, más de la mitad de los habitantes autóctonos de Palestina se convirtieron en refugiados, y la única otra resolución de importancia aprobada por la Asamblea General (194 (III) de 11 de diciembre de 1946) sirvió de base para tratar la cuestión de Palestina como un "problema de refugiados" durante 20 años, en tanto que la comunidad internacional prestaba escasa atención al derecho de libre determinación de que se había privado al pueblo de Palestina.

V. AFIRMACION POR LAS NACIONES UNIDAS DEL DERECHO DEL PUEBLO PALESTINO A LA LIBRE DETERMINACION

Por primera vez desde que las Naciones Unidas se ocuparon del problema palestino, la Asamblea General reconoció y reafirmó en 1969 "los derechos inalienables del pueblo palestino" 1/. Los acontecimientos que condujeron a ello exceden, una vez más, del alcance del presente estudio. No obstante, puede observarse que, después de la guerra de 1967 en el Oriente Medio, la resolución 242 (1967) del Consejo de Seguridad estaba destinada, desde el punto de vista de las Naciones Unidas, a crear un marco para la paz en el oriente Medio. Sin embargo, en dicha resolución no se consideró el problema de Palestina, que era la raíz de la disputa en el Oriente Medio, y sólo se mencionó el "problema de los refugiados".

La Asamblea General, sin embargo, una vez que inició su consideración del problema, constante y repetidamente reafirmó el derecho del pueblo palestino a la libre determinación.

En 1970, la Asamblea General, reafirmando exigencias anteriores de que Israel se retirara de los territorios ocupados en 1967, se respetara el derecho de regreso de los refugiados y cesaran las violaciones de los derechos humanos, subrayó la posición central que el problema palestino tenía en la situación en el Oriente Medio, manifestó lo siguiente:

"Reconoce que el pueblo de Palestina tiene derecho a gozar de la igualdad de derechos y a la libre determinación, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas;

Declara que el pleno respeto de los derechos inalienables del pueblo de Palestina es un elemento indispensable para el establecimiento de una paz justa y duradera en el Oriente Medio." 2/

En 1971 y 1972, la Asamblea General aprobó resoluciones redactadas en términos análogos.

Un año después de la guerra de octubre de 1973 en el Oriente Medio, la causa de la libre determinación del pueblo palestino comenzó a progresar rápidamente. En septiembre de 1974, numerosos Estados Miembros de las Naciones Unidas propusieron que se volviera a incluir, por primera vez desde 1952, el tema "Cuestión de Palestina" en el programa de la Asamblea General. El mes siguiente, en una reunión celebrada en Rabat, los jefes de Estado y de Gobierno de los países árabes afirmaron "el derecho del pueblo palestino árabe a regresar a su patria y su derecho a la libre determinación" y reconocieron a la Organización de Liberación de Palestina (OLP) como "única representante legítima del pueblo palestino". La Asamblea General invitó a la OLP a participar en sus deliberaciones 3/.

Semanas después, la Asamblea aprobó, por 87 votos contra 8 y 37 abstenciones, la resolución 3236 (XXIX), de 22 de noviembre de 1974, que es un importante instrumento de reafirmación de los derechos fundamentales del pueblo palestino.

El texto de la resolución es el siguiente:

"La Asamblea General,

Profundamente preocupada por el hecho de que no se haya encontrado todavía una solución justa para el problema de Palestina y reconociendo que el problema de Palestina sigue haciendo peligrar la paz y la seguridad internacionales,

Reconociendo que el pueblo palestino tiene derecho a la libre determinación de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas,

Expresando su grave preocupación por el hecho de que se haya impedido al pueblo palestino disfrutar sus derechos inalienables, en particular su derecho a la libre determinación,

Guiada por los propósitos y principios de la Carta,

Recordando sus resoluciones pertinentes que afirman el derecho del pueblo palestino a la libre determinación,

1. Reafirma los derechos inalienables del pueblo palestino en Palestina, que incluyen:
 - a) El derecho a la libre determinación sin injerencia del exterior;
 - b) El derecho a la independencia y la soberanía nacionales;
2. Reafirma también el inalienable derecho de los palestinos a regresar a sus hogares y sus propiedades, de los que han sido desalojados y desarraigados, y pide su regreso;
3. Destaca que el pleno respeto de esos derechos inalienables del pueblo palestino y su realización son indispensables para la solución de la cuestión de Palestina;
4. Reconoce que el pueblo palestino es una de las partes principales en el establecimiento de una paz justa y duradera en el Oriente Medio;
5. Reconoce además el derecho del pueblo palestino a recuperar sus derechos por todos los medios de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas;
6. Apela a todos los Estados y organizaciones internacionales para que presten su apoyo al pueblo palestino en su lucha por que se restablezcan sus derechos, de conformidad con la Carta;
7. Pide al Secretario General que establezca contacto con la Organización de Liberación de Palestina respecto de todos los asuntos concernientes a la cuestión de Palestina ..."

La Asamblea también otorgó a la Organización de Liberación de Palestina la calidad de observadora en la Asamblea y en todas las conferencias internacionales convocadas bajo el patrocinio de las Naciones Unidas 4/.

En 1975, la Asamblea General pidió al Consejo de Seguridad que adoptara las medidas necesarias para permitir que el pueblo palestino ejerciera sus derechos, e instó a que se invitara a la OLP, en condiciones de igualdad con otros participantes, a tomar parte en todas las negociaciones sobre el Oriente Medio que se celebraran con los auspicios de las Naciones Unidas.

También en 1975, la Asamblea General expresó nuevamente su preocupación por el hecho de que:

"... no se haya encontrado todavía una solución justa para el problema de Palestina,

... el problema de Palestina sigue haciendo peligrar la paz y la seguridad internacionales,

... no se hayan conseguido progresos en lo que respecta:

a) Al ejercicio por el pueblo palestino de sus derechos inalienables en Palestina, incluidos el derecho a la libre determinación sin injerencias del exterior y el derecho a la independencia y soberanía nacionales;

b) Al ejercicio por los palestinos de su derecho inalienable a regresar a sus hogares y sus propiedades, de los que han sido desalojados y desarraigados ..." 5/

El derecho del pueblo palestino a la libre determinación también fue sistemáticamente reafirmado en una serie de resoluciones aprobadas desde 1970 por la Asamblea General, tituladas "Importancia de la realización universal del derecho de los pueblos a la libre determinación y de la rápida concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales para la garantía y la observancia efectivas de los derechos humanos". En esas resoluciones se afirmó que era legítimo que los movimientos de liberación recurrieran a la lucha armada. Es ilustrativa de esta serie la resolución aprobada por abrumadora mayoría en 1977, cuyo texto es el siguiente:

"La Asamblea General,

...

Reafirmando su fe en la resolución 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960 de la Asamblea General que contiene la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, así como la importancia de su aplicación,

Reafirmando la importancia de la realización universal del derecho de los pueblos a la libre determinación, a la soberanía nacional y a la integridad territorial, y de la rápida concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales como condiciones indispensables para el disfrute de los derechos humanos,

...

Indignada por las continuas violaciones de los derechos humanos de los pueblos que aún se encuentran bajo la dominación colonial y extranjera y el yugo foráneo, la continuación de la ocupación ilegal de Namibia y las tentativas de Sudáfrica de desmembrar su territorio, la perpetuación de los regímenes racistas minoritarios en Zimbabue y en Sudáfrica y la denegación al pueblo palestino de sus derechos nacionales inalienables,

1. Insta a todos los Estados a cumplir plena y fielmente las resoluciones de las Naciones Unidas relativas al ejercicio del derecho a la libre determinación por los pueblos bajo dominación colonial y extranjera;

2. Reafirma la legitimidad de la lucha de los pueblos por la independencia, la integridad territorial, la unidad nacional y la liberación de la dominación colonial y extranjera y del yugo foráneo por todos los medios a su alcance, incluida la lucha armada;

3. Reafirma el derecho inalienable de los pueblos de Namibia y de Zimbabue, del pueblo palestino y de todos los pueblos que se hallan bajo la dominación extranjera y colonial a la libre determinación, a la independencia nacional, a la integridad territorial, a la unidad nacional y a la soberanía sin injerencia extranjera;

...

8. Condena decididamente a todos los gobiernos que no reconocen el derecho a la libre determinación y a la independencia de todos los pueblos que aún se encuentran bajo dominación colonial y extranjera y bajo el yugo foráneo, en particular los pueblos de Africa y el pueblo palestino;

..." 6/

En 1975, la Asamblea General creó el Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino, con atribuciones para recomendar un programa de aplicación destinado a que el pueblo palestino pudiera ejercer sus derechos inalienables, incluidos:

- a) El derecho a la libre determinación sin injerencias del exterior;
- b) El derecho a la independencia y la soberanía nacionales.

En 1976, el Comité presentó su primer informe 7/. A continuación figuran algunos pasajes, relativos al derecho a la libre determinación:

"33. Se sostuvo que el derecho del pueblo palestino a la libre determinación sólo podía aplicarse si Israel evacuaba el territorio palestino que había ocupado por la fuerza en contravención de la Carta de las Naciones Unidas y de las resoluciones de la Organización, y si Israel permitía que los refugiados y los palestinos desplazados, que habían sido desarraigados o expulsados, o que habían huido durante las hostilidades de 1948 y 1967 o después de ellas, regresasen a sus hogares y a sus bienes.

34. Se destacó que la creación de un Estado palestino independiente, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, era un requisito previo para la paz en el Oriente Medio. Una vez que Israel evacuase

las zonas ocupadas y se estableciese una administración palestina independiente, el pueblo palestino podría ejercer su derecho a la libre determinación y decidir su forma de gobierno por medios democráticos. El papel de las Naciones Unidas a este respecto sólo podía ser de asesoramiento. Una vez creado el Estado palestino, podría participar, en pie de igualdad, en las negociaciones relativas a un arreglo de paz en el Oriente Medio, que comprendiese la cuestión de establecer límites garantizados y reconocidos para todos los Estados de la región.

35. Se compartió la opinión de que incumbía al pueblo palestino, en el ejercicio de su derecho a la libre determinación, decidir cuándo y cómo debía expresarse su independencia nacional en una entidad independiente y propia y en su territorio: Palestina. Ninguna otra parte tenía derecho a dictar al pueblo palestino la forma, estatuto o sistema de su entidad, ni tampoco arrogarse la autoridad para permitir o impedir el establecimiento de una entidad palestina independiente. El pueblo palestino tenía derecho a elegir libremente sus propios representantes y forma de gobierno. La Organización de Liberación de Palestina, que había sido reconocida por el pueblo de Palestina, las Naciones Unidas, La Liga de los Estados Arabes, la Organización de la Unidad Africa y la inmensa mayoría de las naciones del mundo como única representante del pueblo de Palestina, era la guardiana de los derechos inalienables de este pueblo. En consecuencia, la Organización de Liberación de Palestina tenía derecho a participar como una de las partes principales, en todos los esfuerzos en pro de la paz a fin de resolver el problema del Oriente Medio."

En 1976, el Consejo de Seguridad tuvo ante sí el informe y recomendaciones del Comité, oportunidad en que se presentó un proyecto de resolución según el cual el Consejo declaraba lo siguiente:

"Afirma los derechos inalienables del pueblo palestino a la libre determinación, con inclusión del derecho de retorno y el derecho a la independencia y la soberanía nacionales en Palestina, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas."

La resolución no fue aprobada debido al voto negativo de un miembro permanente del Consejo (los Estados Unidos).

El Consejo de Seguridad examinó nuevamente el informe del Comité en octubre de 1977, pero aplazó el debate sin adoptar medida alguna, y el tema aún permanece en su orden del día.

Por consiguiente, se verá que el derecho del pueblo palestino a la libre determinación, denegado a lo largo de tres decenios durante el Mandato, desconocido durante dos decenios en las Naciones Unidas, recibió en casi todo el último decenio el sistemático reconocimiento y la enérgica afirmación de una considerable mayoría de Estados Miembros de las Naciones Unidas*, principalmente a través del mismo órgano, la Asamblea General, que recomendó la partición de Palestina hace más de 30 años.

* Adquiere aquí especial pertinencia la opinión del Magistrado Tanaka (ya citada en el presente documento) acerca de los efectos de resoluciones de la Asamblea General constantemente reiteradas.

REFERENCIAS Y NOTAS

Capítulo I: El derecho a la libre determinación en el Derecho Internacional
(págs. 1 a 13)

- 1) Gobierno de los Estados Unidos Documentos del Congreso vol. 53 (1916) pág. 8854
- 2) Ibid. vol. 54 (1917) pág. 1742
- 3) Naciones Unidas Resolución 637 A (VII), de 16 de diciembre de 1952, de la Asamblea General
- 4) Resolución 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960, de la Asamblea General
- 5) Hocking, William Ernest The Spirit of World Politics (Nueva York, Macmillan, 1932), pág. 1966)
Sureña, A. Rigo The Evolution of the Right of Self-Determination (Leiden, A.W. Sijthoff, 1973) págs. 20 y 21 y 24 a 27
- 7) Brownlie, Ian Principles of Public International Law (Oxford, Clarendon Press, 1973), págs. 575 a 577
- 8) Higgins, Rosalyn "The United Nations and Law-making: The Political Organs" en American Journal of International Law vol. 64, págs. 91 y 92 y 103 y 104
- 10) Corte Internacional de Justicia Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders - South West Africa Cases, 1966, págs. 291 y 292
- 11) Corte Internacional de Justicia Op. cit. págs. 332 y 341
- 12) Parry, Clive "The Function of Law in the International Community", en Sorensen, Max, ed.: - Manual of Public International Law (Nueva York, St. Martins Press, 1968), pág. 19
- 13) Cobban, Alfred The Nation State and National Self Determination (Nueva York, Cromwell, 1969), pág. 144

- 14) Kilson, Martin (ed) New States in the Modern World
(Cambridge, Harvard University Press, 1975), pág. 154
- 15) Emerson, Rupert "Self-Determination", en Proceedings of the American Society of International Law (1966), págs. 136 y 139
- 16) Emerson, Rupert From Empire to Nation (Cambridge, Harvard University Press, 1967) págs. 297 y 303
- 17) Gros Espiell, Hector Op. cit. págs. 33 a 35
- 18) Lachs, Manfred : "The Law In and Out of the United Nations", Indian Journal of International Law, vol. I (1961) págs. 438 y 439
- 19) Schwarzenberger, Georg : International Law and Order (Londres, Stevens, 1971), págs. 27 y 28

Capítulo II: Palestina y la libre determinación - La Conferencia de Paz
(págs. 14 a 21)

- 1) Gobierno británico : Correspondencia entre Sir Henry McMahon y el Jerife Hussein de La Meca Cmd. 5957 (1939)
- 2) Capítulo II (3) : Informe de una Comisión sobre correspondencia entre Sir Henry McMahon y el Jerife de La Meca Cmd. 5974 (1939), pág. 48
- 3) : Ibid., pág. 49
- 4) : Ibid., pág. 50
- 5) : Ibid., pág. 11
- 6) Linowitz, Sol : "The Legal Basis for the State of Israel" Capítulo III (32) American Bar Association Journal, vol. 43 (1957) pág. 522
- 7) Herzl, Theodor : The Complete Diaries of Theodor Herzl (Nueva York, Herzl Press, 1960), vol. I, pág. 343
Capítulo III (2)
- 8) Gobierno británico : Public Record Office Foreign Office
Capítulo V (16) No. 371/5114 (1919)

- 9) Gobierno de los Estados Unidos : Foreign Relations of the United States: the Paris Peace Conference (Washington, 1944), vol. I, págs. 1 a 14
- 10) Gobierno británico : Public Record Office
Capítulo V (14) Foreign Office No. 371/4183 (1919)
- 11) Capítulo V (13) : Public Record Office
Foreign Office No. 800/217 (1919)
- 12) Hocking : Op. cit., págs. 372 a 374
- 13) Emerson : From Empire to Nation, págs. 313 y 314

Capítulo III: Palestina y la libre determinación - El período del mandato
(págs. 22 a 28)

- 1) Gobierno británico Palestine: Statement of Policy
Cmd. 1700 (1922)
- 2) Naciones Unidas Documentos Oficiales de la Asamblea General, segundo período de sesiones, Suplemento No. 11, Documento A/364 (Informe de la Comisión Especial de Palestina de las Naciones Unidas), vol. II, pág. 31
- 3) Gobierno de Palestina A Survey of Palestine - Supplement (Jerusalén, 1947) pág. 10
- 4) Gobierno británico Palestine Royal Commission: Report.
Cmd. 5479 (1937), pág. 50
- 5) Palestine: Disturbances of 1921: Report of the Commission of Inquiry
Cmd. 1540 (1921) pág. 59
- 6) Report of the Commission on the Palestine Disturbances of August 1929
Cmd. 3530 (1930) págs. 124 y sig.
- 7) Palestine Royal Commission: Report
Cmd. 5479 (1937) págs. 82 a 84
- 8) Ibid., págs. 41 y 42, 55 y 56 y 58
- 9) Ibid., págs. 110 y 111
- 10) Ibid., págs. 130 a 132

- 11) Esco Foundation Palestine: A Study of Jewish, Arab and British Policies. (New Haven, Yale University Press, 1947) vol. III págs. 855 y 856
- 12) Gobierno británico Statement of Policy Cmd. 6019 (1939)
- 13) Laquer, Walter: The Israel Arab Reader (Nueva York, Bantam Books, 1976), págs. 6 a 11
- 14) Gobierno británico Report of the Anglo-American Committee of Inquiry Cmd. 6808 (1946), págs. 29 y 30
- 15) Hocking Op. cit., pág. 354

Capítulo IV: Palestina y las Naciones Unidas - la primera etapa (págs. 29 a 32)

- 1) Naciones Unidas Documentos Oficiales de la Asamblea General, segundo período de sesiones, Suplemento No. 11, documento A/364(Informe de la Comisión Especial de Palestina de las Naciones Unidas), vol. I, pág. 35
- 2) Ibid., pág. 47.
- 3) Documentos Oficiales de la Asamblea General, segundo período de sesiones; Comisión Especial de Palestina de las Naciones Unidas - actas resumidas, documento A/AC.14/32, págs. 278 y 279
- 4) Documentos Oficiales de la Asamblea General, segundo período de sesiones, Suplemento No. 11, Documento A/364 (Informe de la Comisión Especial de Palestina de las Naciones Unidas), Vol. I pág. 54
- 5) Documentos oficiales de la Asamblea General, primer período extraordinario de sesiones, Comisiones Principales, vol. III, pág. 253

Capítulo V: Afirmación por las Naciones Unidas del derecho a la libre determinación del pueblo palestino (págs. 33 a 37)

- 1) Naciones Unidas Resolución 2535 B (XXIV) de 10^f de diciembre de 1969, de la Asamblea General

- 2) Resolución 2672 C (XXV) de 8 de diciembre de 1970, de la Asamblea General
- 3) Resolución 3210 (XXIX), de 14 de octubre de 1974, de la Asamblea General
- 4) Resolución 3237 (XXIX), de 22 de noviembre de 1974, de la Asamblea General
- 5) Resolución 3376 (XXX), de 10 de noviembre de 1975, de la Asamblea General
- 6) Resolución 32/14, de 7 de noviembre de 1977, de la Asamblea General. En la votación hubo 113 votos a favor contra 3 y 18 abstenciones.

Las resoluciones anteriores de la serie fueron:

2621 (XXV), de 12 de octubre de 1970
2787 (XXVI), de 6 de diciembre de 1971
2955 (XXVII), de 12 de diciembre de 1972
3070 (XXVIII), de 30 de noviembre de 1973
3246 (XXIX), de 29 de noviembre de 1974
3382 (XXX), de 10 de noviembre de 1975
31/34, de 30 de noviembre de 1976
En la resolución 2955 (XXVII) no se mencionó a Palestina concretamente

- 7) Documento A/31/35

ANEXOS

	<u>Página</u>	<u>Referencia</u>
I. Artículo 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones - Texto	44	3
II. Plan de Partición, 1947 - Mapa	46	31
III. Las Líneas del Armisticio, 1949 - Mapa	47	32
IV. Territorios ocupados por Israel, junio de 1967 - Mapa	48	32

ANEXO I

Artículo 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, 28 de junio de 1919

Artículo 22. Los siguientes principios se aplicarán a las colonias y territorios que, como consecuencia de la guerra, han dejado de estar bajo la soberanía de los Estados que anteriormente los gobernaban y que están habitados por pueblos que todavía no son capaces de dirigirse por sí mismos en las condiciones especialmente difíciles del mundo moderno. El bienestar y el desarrollo de estos pueblos constituyen una misión sagrada de la civilización, y conviene incorporar al presente Pacto las garantías para la realización de esta misión.

El mejor método para realizar prácticamente este principio es confiar la tutela de estos pueblos a aquellas naciones avanzadas que, por razón de sus recursos, de su experiencia o de su posición geográfica, se encuentran en mejores condiciones para asumir esta responsabilidad, y que consienten en aceptarla. Esta tutela se ejercerá por esas naciones en concepto de mandatarios y en nombre de la Sociedad de las Naciones.

El carácter del mandato tendrá que ser distinto según el grado de desarrollo del pueblo, la situación geográfica del territorio, sus condiciones económicas y todas las demás circunstancias análogas.

Ciertas comunidades que pertenecían antes al Imperio Otomano han alcanzado un grado tal de desarrollo, que puede reconocerse provisionalmente su existencia como naciones independientes, siempre que su administración se guíe por los consejos y el auxilio de un Mandatario hasta que sean capaces de conducirse por sí mismas. Los deseos de estas comunidades se tomarán especialmente en consideración para la elección del Mandatario.

Otros pueblos, especialmente los del Africa Central, se encuentran en tal grado de desarrollo, que exigen que el Mandatario se haga cargo allí de la administración del territorio en condición que garantice la libertad de conciencia y de religión, sin otras limitaciones que las que pueda imponer el mantenimiento del orden público y de la moral, la prohibición de abusos, tales como la trata de esclavos, el tráfico de armas y el del alcohol, y la prohibición de construir fortificaciones o bases militares o navales y de dar a los indígenas instrucción militar, a no ser para el servicio de policía o para la defensa del territorio, y que aseguren del mismo modo a los otros Miembros de la Sociedad de las Naciones condiciones de igualdad en cuanto al intercambio y al comercio.

Hay otros territorios, como los del Africa Sudoccidental y ciertas islas del Pacífico Austral, que, como consecuencia de la poca densidad de su población, de su superficie limitada, de su distancia de los centros de civilización, o de su contigüidad geográfica al territorio del Mandatario, o por causa de otras circunstancias, habrán de ser mejor administrados bajo las leyes del Mandatario, como parte integrante de su territorio, sin perjuicio de las garantías antes previstas en interés de la población indígena.

En todos los casos de mandato, el Mandatario deberá enviar al Consejo un informe anual respecto al territorio que esté a su cargo.

Si el grado de autoridad, de fiscalización o de administración que habrá de ejercer el Mandatario no hubiere sido convenido anteriormente entre los Miembros de la Sociedad de las Naciones, el Consejo lo determinará expresamente en cada caso.

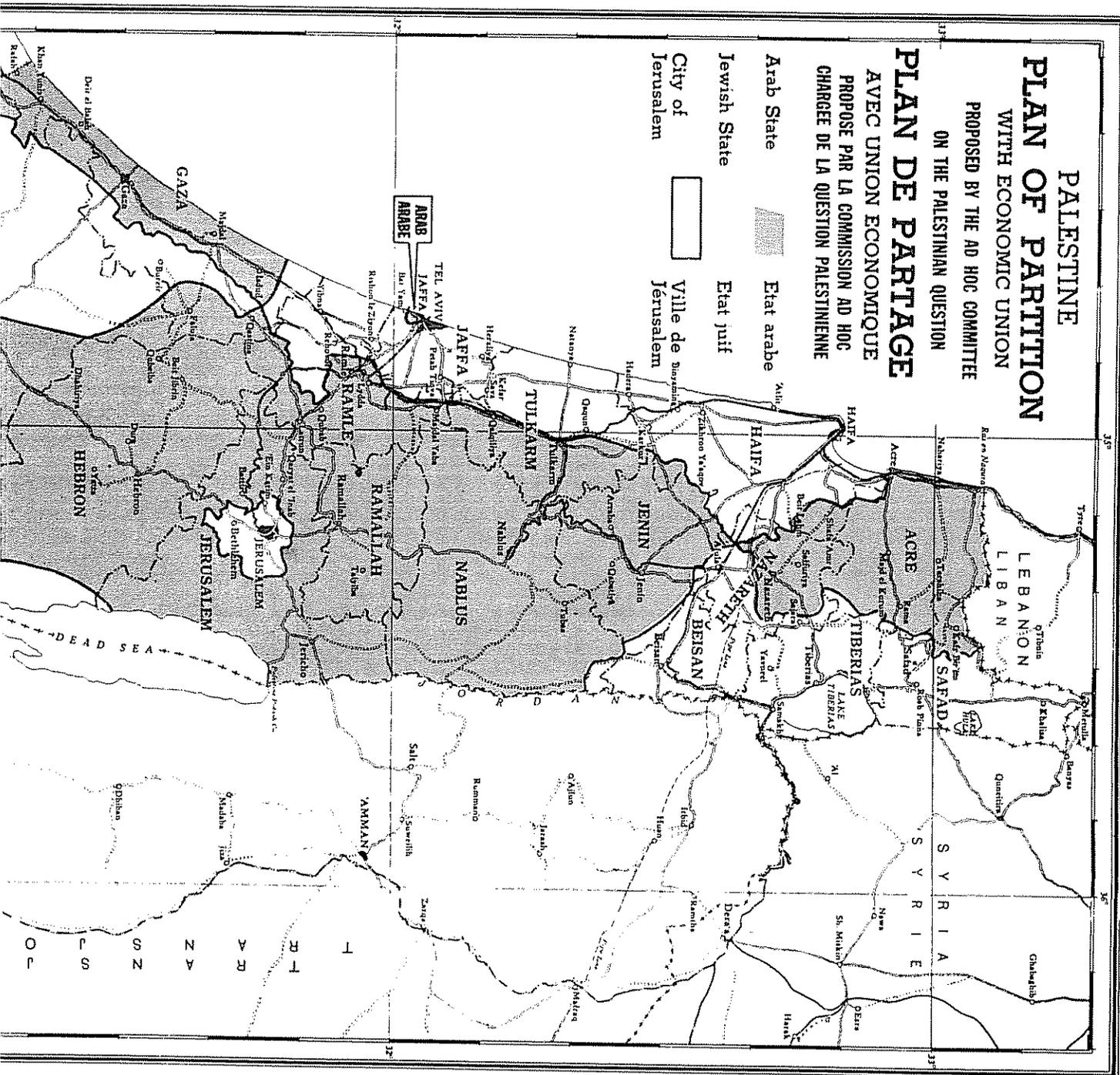
Se constituirá una Comisión permanente encargada de recibir y de examinar los informes anuales de los Mandatarios y de asesorar al Consejo sobre todas las cuestiones referentes a la ejecución de los mandatos.

**PALESTINE
PLAN OF PARTITION
WITH ECONOMIC UNION**

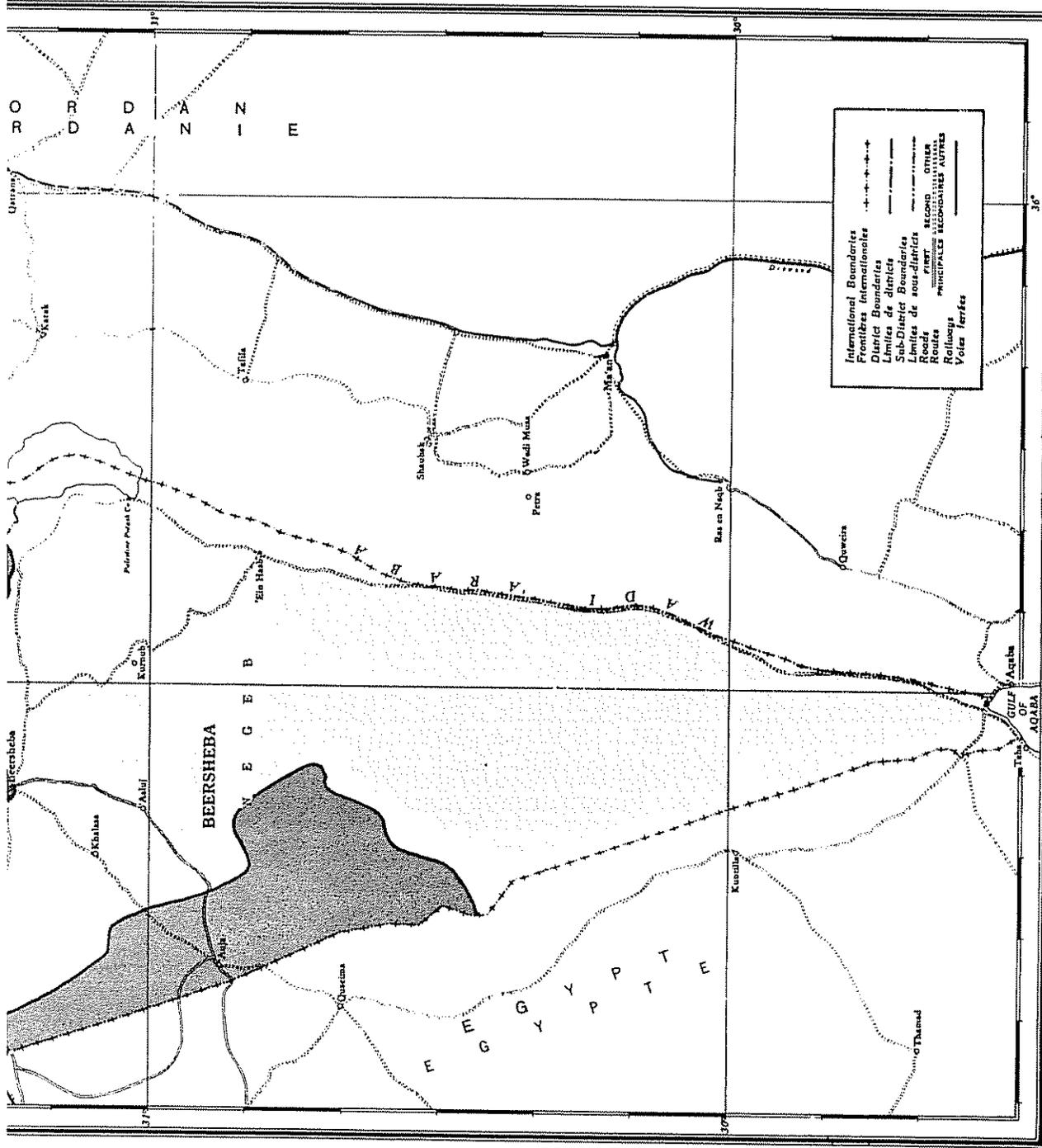
PROPOSED BY THE AD HOC COMMITTEE
ON THE PALESTINIAN QUESTION

PLAN DE PARTAGE
AVEC UNION ECONOMIQUE
PROPOSE PAR LA COMMISSION AD HOC
CHARGE DE LA QUESTION PALESTINIENNE

Arab State Etat arabe
Jewish State Etat juif
City of Jerusalem Ville de Jérusalem

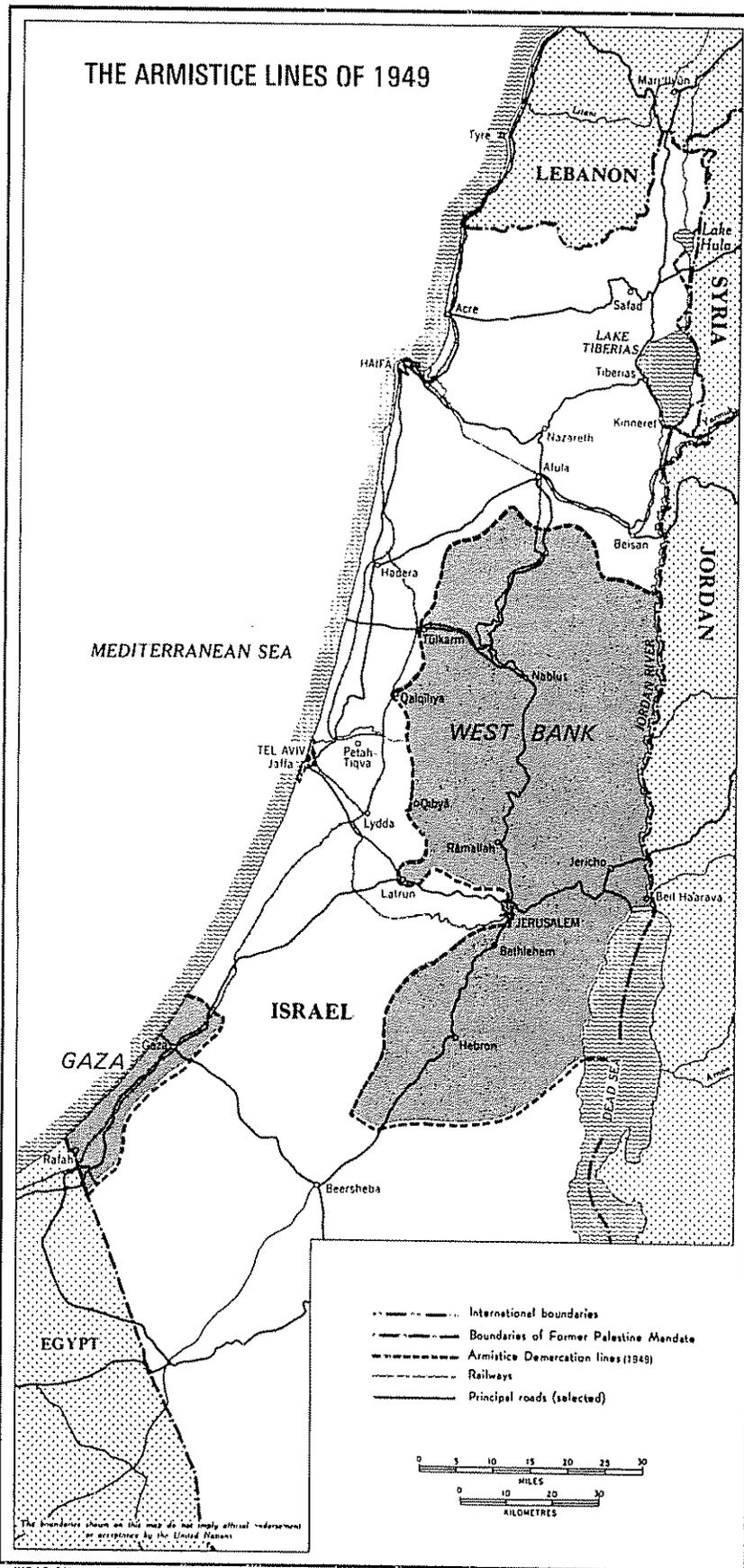




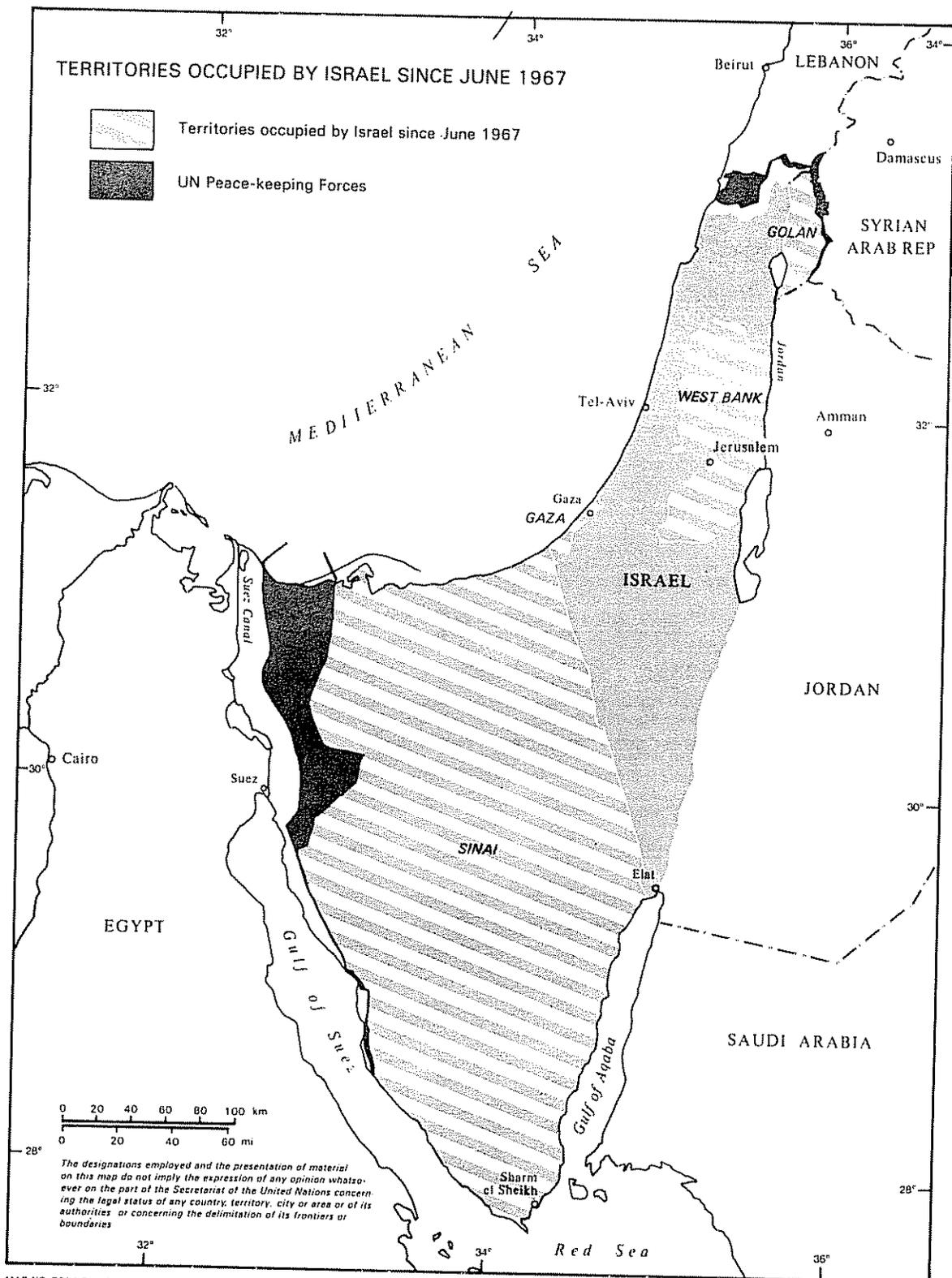


MAP NO. 103 (b) UNITED NATIONS
 UN PRESENTATION 599 (b)
 NOVEMBER 1947

BASE MAP: Survey of Palestine, April 1946. Modified.



ANEXO IV



كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة
يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم - استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها
أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经营处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra