



# ANALISIS JURIDICO INTERNACIONAL DE LAS PRINCIPALES RESOLUCIONES DE LAS NACIONES UNIDAS RELATIVAS A LA CUESTION DE PALESTINA

por

**W. Thomas Mallison**

Profesor de Derecho y Director del Programa de Derecho  
Internacional y Comparado de la Universidad George Washington

y

**Sally V. Mallison**

Investigadora Asociada. Programa de Derecho Internacional  
y Comparado de la Universidad George Washington

**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.

El presente estudio ha sido preparado y publicado a pedido del Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino.

Los análisis presentados son los de los autores.

Las notas de pie de página del presente estudio, que se han mantenido en su estilo jurídico original, no se ajustan a la práctica normal de las Naciones Unidas.

ST/SG/SER.F/4

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.79.I.19

Precio: \$5,00 (EE.UU.)

(o su equivalente en la moneda del país)

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción . . . . .	v
I. LA COMPETENCIA JURIDICA DE LOS ORGANOS POLITICOS DE LAS NACIONES UNIDAS . . . . .	1
A. Creación del derecho internacional . . . . .	1
B. Las Naciones Unidas como legislador internacional . . . . .	3
II. LA RESOLUCION 181 (II) SOBRE LA PARTICION DE PALESTINA . . . . .	9
A. Antecedentes de la Resolución de Partición . . . . .	9
1. Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre Palestina . . . . .	9
2. La Comisión Especial de Palestina de las Naciones Unidas . . . . .	12
B. El Plan de Partición con Unión Económica . . . . .	17
1. Votaciones sobre el Plan . . . . .	17
2. Disposiciones generales . . . . .	17
3. Disposiciones relativas a los Derechos Humanos . . . . .	19
C. La naturaleza jurídica de la Resolución de Partición . . . . .	22
1. Alegaciones de invalidez . . . . .	22
2. Alegaciones a favor de la validez . . . . .	24
3. La validez permanente de la Resolución de Partición . . . . .	25
III. EL DERECHO DE RETORNO . . . . .	28
A. Antecedentes del derecho de retorno en la práctica y desde el punto de vista jurídico . . . . .	28
B. Resoluciones de la Asamblea General en las que se aplica el derecho de retorno . . . . .	31
1. Resoluciones 194 (III) y 513 (VI) relativas a los refugiados de 1947-1948 . . . . .	31
2. Resoluciones 2452 (XXIII), 2535 (XXIV) y 2963 (XXVII) relativas a los refugiados de 1947-1948 y 1967 . . . . .	33
3. Resoluciones 3089 (XXVIII), 3236 (XXIX) y resoluciones subsiguientes concernientes al derecho inalienable de retorno a la zona de Palestina . . . . .	35
C. Resoluciones del Consejo de Seguridad . . . . .	38

INDICE (continuación)

	<u>Página</u>
IV. LOS DERECHOS NACIONALES DEL PUEBLO DE PALESTINA . . . . .	40
A. El reconocimiento de los palestinos como pueblo . . . . .	40
B. El derecho a la libre determinación en el derecho internacional . . . . .	43
C. La aplicación del derecho a la libre determinación al pueblo de Palestina: resoluciones 2649 (XXV), 2672 C (XXV), 3089 D (XXVIII) y 3236 (XXIX) y subsiguientes de la Asamblea General . . . . .	45
D. La zona geográfica a la que se aplica la libre determinación palestina . . . . .	48
V. EL ESTATUTO JURIDICO DE JERUSALEN . . . . .	50
A. Resoluciones 181 (II), 194 (III), 303 (IV), 2253 (ES-V) y 2254 (ES-V) de la Asamblea General . . . . .	50
B. Resoluciones 252 (1968), 267 (1969) y 298 (1971) del Consejo de Seguridad . . . . .	52
VI. DOS ESTADOS EN PALESTINA CON DERECHOS Y OBLIGACIONES PARA CADA UNO . . . . .	56
APENDICE: Cuadro de las votaciones sobre las resoluciones principales .	59

## INTRODUCCION

El objetivo del presente estudio es brindar un análisis jurídico de las principales resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad relativos a la cuestión de Palestina. Se examinan los textos pertinentes en el contexto del derecho internacional. En consonancia con los arreglos sobre servicios de consultores celebrados con las Naciones Unidas, no se ha hecho uso directo de la historia oficial de las negociaciones relativas a las resoluciones, ni de las consultas oficiosas no registradas que llevaron a la adopción de determinadas formulaciones.

En el presente estudio tienen particular importancia las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Entre los propósitos expresos de las Naciones Unidas, figura el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales por medios que estén en "conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional". Entre los propósitos, figura también "el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos", así como el estímulo de los derechos humanos en forma no discriminatoria. Entre los principios expresos de la Carta, figura la referencia al concepto tradicional de la "igualdad soberana" de los Estados, que se aplica a los Miembros de las Naciones Unidas. Otro principio prohíbe "la amenaza o [el] uso de la fuerza" para fines agresivos. Otros principios importantes exigen que los Estados Miembros cumplan de buena fe las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta y que presten a la Organización de las Naciones Unidas "toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza en conformidad con esta Carta ...".

Fuera de la propia Carta, se han considerado otras fuentes cuando son pertinentes. Por ejemplo, el Pacto de la Sociedad de las Naciones y el Mandato de la Sociedad sobre Palestina contienen antecedentes indispensables para el examen de la resolución de la Asamblea General sobre la partición de Palestina y deben ser examinados brevemente en relación con el análisis de la partición.

Como éste es un estudio jurídico, es necesario hacer algunas distinciones básicas sobre temas que con frecuencia se tratan con imprecisión. El sustantivo y el adjetivo "judío" se usan para referirse a los adherentes a determinada religión monoteísta de valores morales universales. Las palabras "sionismo" y "sionista" se refieren a determinado movimiento nacional con su programa político de lograr primero un "hogar nacional" y luego un Estado nacional ubicado en Palestina.

El examen detallado del derecho internacional humanitario, incluidas las obligaciones emanadas del Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra, en relación con los territorios árabes bajo ocupación israelí, está fuera del alcance del presente estudio, pese a que ha habido importantes resoluciones de las Naciones Unidas sobre este tema.



I. LA COMPETENCIA JURIDICA DE LOS ORGANOS POLITICOS  
DE LAS NACIONES UNIDAS

El análisis de la competencia jurídica de las Naciones Unidas en relación con determinado tema exige examinar los métodos aceptados de creación del derecho internacional. A veces se alude a dichos métodos como las fuentes del derecho que están a disposición de los formuladores de decisiones para la solución de las distintas controversias.

A. Creación del derecho internacional

El Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia tiene simplemente el objeto de especificar las fuentes de derecho que deberá aplicar la Corte. Sin embargo, generalmente se acepta que describe las fuentes existentes en el derecho internacional en general. En el primer párrafo del Artículo, se enumeran como fuentes principales a los tratados, la costumbre y los principios generales 1/. Se especifica que la costumbre es "la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho". Debe señalarse que esta disposición, cuidadosamente redactada, no exige la prueba de una práctica universal. Del mismo modo, el proceso histórico de creación del derecho consuetudinario demuestra que las normas que se consideran jurídicamente establecidas se basan en el consentimiento de una mayoría sustancial de Estados 2/. No se ha considerado necesario obtener el consentimiento universal. Se especifica que los principios generales son "los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas". En este caso, la exigencia no es una combinación de práctica y consentimiento de los Estados, como ocurre en el derecho consuetudinario, sino más bien una combinación de la articulación o formulación por parte de los Estados y su consentimiento 3/.

---

1/ Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, incisos a), b) y c) del párrafo 1 del Artículo 38. En el inciso d) se enumeran como fuentes auxiliares a las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas.

2/ En el famoso caso del Paquete Habana, 175 U.S. 677 (1900), la Suprema Corte de los Estados Unidos basó en dicho consentimiento su fallo relativo a la inmunidad de los barcos pesqueros costeros respecto de la captura. Los publicistas formulan idéntico argumento. Por ejemplo, el Profesor Brierly dice: "Casi nunca sería practicable - y, salvo los positivistas más estrictos, todos admiten que no es necesario - demostrar que todos los Estados han reconocido determinada práctica ..." como creadora de derecho consuetudinario. J.L. Brierly, The Law of Nations (Oxford Univ. Press; 6a. ed., a cargo de Waldock, 1963), pág. 61.

3/ El Profesor Brierly ha caracterizado con precisión a los principios generales como "un elemento dinámico del derecho internacional". Brierly, op. cit. supra nota 2, pág. 63. También se ha señalado que los tribunales arbitrales internacionales aplicaban principios generales de derecho antes de la creación de la Corte Internacional de Justicia. Oppenheim International Law (Longmans, Green, Londres, 8a. ed., a cargo de Lauterpacht, 1955), vol. 1, pág. 30.

La costumbre es un método de creación de normas de derecho internacional más antiguo que los tratados. En 1625, cuando Grocio escribió su clásico tratado 4/, la costumbre era casi el único método de prescribir normas de derecho internacional. Mientras que las convenciones se crean mediante el acuerdo explícito de los Estados, el derecho consuetudinario se basa en el acuerdo implícito. En el análisis jurídico tradicional se afirma generalmente que el derecho consuetudinario surge de los usos o prácticas de los Estados. Hay una formulación clásica de esta opinión en la edición del tratado de Oppenheim a cargo de Lauterpacht:

"Como los usos tienen tendencia a convertirse en costumbre, se plantea inmediatamente la pregunta: ¿en qué etapa se convierte en costumbre un uso? Esta es una cuestión de hecho, y no de teoría. Todo lo que la teoría puede decir es esto: en todos los casos en que una línea de conducta internacional frecuentemente adoptada por los Estados se considere jurídicamente obligatoria o jurídicamente correcta, y tan pronto como ello ocurra, la norma que puede abstraerse de dicha conducta es una norma de derecho internacional consuetudinario." 5/

El texto citado indica también con exactitud que no es necesario que el uso o la práctica haya continuado durante mucho tiempo. El paso del tiempo sólo es significativo en cuanto a la existencia de la práctica, que también puede demostrarse de otras maneras.

Aunque gran parte del derecho internacional ha surgido de la práctica de los Estados, es un error pensar que ésta es la única manera en que puede crearse o prescribirse ese derecho. Puede tomarse un ejemplo del derecho internacional humanitario de los conflictos armados. En el artículo 9 de la declaración de Bruselas de 1874 6/ se estipuló que los combatientes irregulares que se ajustaran a determinados criterios que se especificaban, entre los que no figuraba la autorización gubernamental, pero sí el acatamiento de las leyes y costumbres de la guerra 7/, debía otorgárseles el estatuto privilegiado de prisioneros de guerra en caso de su captura. La práctica del Gobierno de Prusia durante la guerra franco-prusiana, en la que ejecutó sumariamente a todos los francotiradores que no pudieran presentar una autorización específica de su condición de combatientes expedida por el Gobierno de Francia, fue de ese modo rechazada en las disposiciones redactadas por la comunidad de los Estados representados en Bruselas. Si bien la Declaración de Bruselas estaba destinada a convertirse en una convención multilateral, no llegó a ser ratificada. Sin embargo, se aceptó generalmente que muchas

---

4/ De Jure Belli ac Pacis, en J.B. Scott (compilador), Classics of International Law (traducción de Kelsey, Carnegie Endowment for International Peace, 1925).

5/ Oppenheim, op. cit. supra nota 3, pág. 27.

6/ El proyecto ruso, un resumen de los debates y el texto definitivo de la Declaración figuran en British and Foreign State Papers 1871-1874, vol. 65 (1881), págs. 1067 a 1109. El texto figura también en D. Schindler y J. Toman (compiladores), The Laws of Armed Conflicts; A Collection of Conventions, Resolutions and Other Documents (Sijthoff, Leiden, 1973), págs. 25 a 34.

7/ Los demás criterios del artículo 9 son los siguientes: mando militar, emblema distintivo establecido y porte de armas.

de sus disposiciones, incluso el artículo 9, incorporaban formulaciones exactas del derecho internacional aplicable en la materia. Las disposiciones sustantivas del artículo 9 fueron incluidas en The Laws of War on Land [Las leyes de la guerra terrestre] publicadas en Oxford en 1880 por el Instituto de Derecho Internacional 8/. El objeto de ese Manual era reflejar el derecho vigente, más bien que recomendar innovaciones 9/. Esto sirve de prueba de que se consideraba entonces que la declaración de Bruselas incorporaba los principios aplicables de derecho relativos a los combatientes irregulares. Las pruebas de un uso o práctica en que se aplicara el artículo 9 durante los 15 años siguientes a 1874 fueron escasas o inexistentes. Pero otra prueba de que esos principios eran aceptados como derecho la da el hecho de que fueron consagrados, sin grandes controversias, en el artículo 1 del reglamento anexo a la Segunda Convención de La Haya de 1899 10/. Las mismas disposiciones fueron consagradas en el artículo 1 del Reglamento anexo al Cuarto Convenio de La Haya de 1907 11/ y también aparecen en el Convenio de Ginebra de 1949 relativo al trato de los prisioneros de guerra 12/. Cada uno de esos convenios tuvo un amplio número de ratificaciones y pasó a ser un tratado multilateral en vigor. Es importante que el artículo 9 de la Declaración no ratificada de Bruselas tuviera el objeto de cambiar la práctica preexistente del Estado prusiano.

#### B. Las Naciones Unidas como legislador internacional

Si bien gran parte del derecho internacional se basa en la práctica estatal preexistente, la comunidad de los Estados tiene capacidad y autoridad jurídicas para formular normas o principios jurídicos mediante una conferencia multilateral, como ocurrió en Bruselas, o en otras formas, incluso en ausencia de una práctica preexistente. Las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas están destinadas a funcionar en el contexto del proceso contemporáneo de adopción de decisiones en el derecho internacional 13/. Luego de la ratificación y aplicación de

---

8/ Párrafo 2 del artículo 2 y artículo 3. El texto de este Manual de Oxford figura en Schindler and Toman, op. cit. nota 6, págs. 35 a 48.

9/ Prefacio del Manual de Oxford citado supra nota 8.

10/ Segunda Convención de La Haya concerniente a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, 29 de julio de 1899, 32 U.S. Stat. 1803, U.S. Tr. Series No. 403, Gt. Brit. Tr. Series No. 11, Cmd. 800 (1901).

11/ Cuarto Convenio de La Haya relativo a las leyes y usos de la guerra terrestre, 18 de octubre de 1907, 36 U.S. Stat. 2227, U.S. Tr. Series No. 539, Gt. Brit. Tr. Series No. 9, Cmd. 5030 (1910).

12/ Párrafo 2 del artículo 4A del Convenio de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra, de 12 de agosto de 1949, United Nations Treaty Series, vol. 75 (1956), pág. 135, 6 U.S. Trs. and Other Int'l Agrees. 3316, U.S. Trs. and Other Int'l Acts Series No. 3364, Gt. Brit. Tr. Series No. 39, Cmd. 550, pág. 94 (1958).

13/ La Carta, que es un documento constitucional, exige que la paz y la seguridad internacionales se logren "de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional" (párrafo 1 del Artículo 1). El Artículo 51 incorpora "el derecho inmanente de legítima defensa", que representa el derecho internacional tradicional en la materia. El preámbulo se refiere a "las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional".

la Carta, los Estados mantienen su competencia preexistente para la creación del derecho. El Consejo de Seguridad (limitado, en cuanto a la materia, a la paz y la seguridad internacionales) y la Asamblea General (en relación con una amplia gama de materias) son instituciones que facilitan la creación del derecho internacional. El hecho de que la Asamblea General, que es representativa de la comunidad de los Estados, sea un órgano político análogo a una legislatura nacional no menoscaba su papel como sancionadora de normas de derecho internacional. La generalización del uso y la invocación de las resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad cuyo fin es tener efectos legislativos da una indicación convincente de que los objetos invocados constituyen, por lo menos, pruebas importantes de la existencia de determinadas normas y principios de derecho internacional 14/.

En su tratado titulado The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations [El desarrollo del derecho internacional mediante los órganos políticos de las Naciones Unidas] 15/, la Dra. Rosalyn Higgins da pruebas convincentes, en relación con distintas materias, del papel legislativo de la Asamblea General como principal órgano político de las Naciones Unidas. El análisis de la Dra. Higgins es mucho menos innovador de lo que puede parecer a primera vista, pues la creación tradicional de derecho internacional mediante tratados multilaterales, costumbres o principios generales ha sido siempre un proceso sumamente político que refleja las opiniones de una mayoría sustancial de los Estados en un momento dado. Resumiendo su tesis, la Dra. Higgins dice lo siguiente:

"Con el desarrollo de las organizaciones internacionales, los votos y las opiniones de los Estados han llegado a tener importancia jurídica como prueba del derecho consuetudinario. Además, la práctica de los Estados comprende tanto sus actos colectivos como la suma de sus actos individuales; y las actividades de las organizaciones internacionales han incrementado en gran medida el número de ocasiones en que los Estados consideran adecuado actuar colectivamente. Los actos colectivos de los Estados, repetidos y consentidos por un número suficiente y con suficiente frecuencia, llegan finalmente a alcanzar la condición de derecho. La existencia de las Naciones Unidas - y especialmente la acelerada tendencia hacia la universalidad del número de sus Miembros a partir de 1955 - brinda ahora un punto focal muy claro y concentrado para la práctica de los Estados." 16/

El análisis de la Dra. Higgins no se funda en los métodos legislativos que se basan en actos individuales de los Estados. Señala que la creación de derecho consuetudinario puede cumplirse mediante actos colectivos de los Estados, que ahora se manifiestan predominantemente mediante resoluciones de la Asamblea General. Aunque el producto de este método legislativo es caracterizado habitualmente como "prueba del derecho consuetudinario" 17/ más bien que como derecho consuetudinario en sí mismo, los efectos de una y otra cosa son muy análogos, pues cualquiera de ellas suministra una base jurídica para las medidas que se tomen posteriormente fundándose en ellas.

---

14/ Véanse los ejemplos concretos en las Secciones II a V infra.

15/ Oxford Press, Londres (1963).

16/ Tratado de Higgins, id. pág. 2.

17/ Idem, pág. 5.

La distinguida opinión disidente del Juez Tanaka en los asuntos relativos al Africa Sudoccidental (1966) 18/ difería del fallo de la Corte Internacional de Justicia (decidido por el mínimo margen del voto del Presidente) porque el Juez determinó que existía una norma jurídica de igualdad que era violada por el sistema de apartheid del Gobierno de Sudáfrica. Para nuestros fines actuales, la opinión de Tanaka es importante por la penetrante visión que da del proceso colectivo de creación de derecho consuetudinario:

"La aparición de organizaciones que, como la Sociedad de las Naciones y las Naciones Unidas, con sus organismos e instituciones filiales, han reemplazado una parte importante del tradicional método individualista de negociación internacional por el método de la "diplomacia parlamentaria" ..., ha de influir en el modo de generación de derecho internacional consuetudinario. En lugar de pronunciar su opinión ante unos pocos Estados directamente interesados, cada Estado tiene, por medio de una organización, la oportunidad de declarar su posición a todos los miembros de la organización y saber inmediatamente su reacción sobre el mismo asunto. Anteriormente, la práctica, la repetición y la opinio juris sive necessitatis, que son los ingredientes del derecho consuetudinario, podían combinarse entre sí en un proceso muy largo y lento que se prolongaba durante siglos. En la época contemporánea, con sus técnicas sumamente desarrolladas de comunicación e información, la formación de una costumbre por conducto de las organizaciones internacionales se ve facilitada y acelerada en gran medida; el establecimiento de una costumbre de esa índole no requeriría más que una generación o incluso mucho menos que eso." 19/

Si bien los análisis citados - bastante análogos - de la Dra. Higgins y el Juez Tanaka no se refieren expresamente a "los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas", debe resultar claro que sus argumentos pueden llevar también a fortiori, a la conclusión de que algunas resoluciones de la Asamblea General prescriben principios generales de esa índole. En resumen, los análisis de Higgins y Tanaka indican que el requisito de la práctica de los Estados para la creación de derecho consuetudinario se encuentra tanto en actos colectivos de los Estados (por ejemplo, el acto de votar a favor de determinadas resoluciones de la Asamblea General) como en sus actos individuales.

La Carta de las Naciones Unidas es un tratado multilateral que crea a las Naciones Unidas como participante factual separado en el derecho internacional y como sujeto de derecho en dicho orden jurídico 20/. Además, la Carta especifica determinados propósitos y principios que comprenden doctrinas de derecho internacional que deben ser realizadas. Por ejemplo, el párrafo 1 del Artículo 1 estipula que uno de los Propósitos principales de las Naciones Unidas es mantener la paz y la seguridad internacionales, cosa que debe lograrse "por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional". Las disposiciones básicas de la Carta deben ser interpretadas y aplicadas por los dos

---

18/ Etiopía contra Sudáfrica; Liberia contra Sudáfrica, Segunda fase, I.C.J. Reports, 1966, pág. 248.

19/ Ibid., pág. 291.

20/ Opinión Consultiva sobre la reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, I.C.J. Reports, 1949, pág. 174.

órganos políticos principales de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad debe interpretar los artículos relativos a la paz y la seguridad internacionales que le asignan sus poderes. Del mismo modo, la Asamblea General debe interpretar los artículos que se refieren a sus poderes 21/. Esas interpretaciones son jurídicamente significativas.

Los principales artículos que habilitan al Consejo de Seguridad para desempeñar sus funciones relativas a la paz y la seguridad internacionales aparecen en los Capítulos VI (Artículos 33 a 38) y VII (Artículos 39 a 51). La interpretación y el ejercicio de esos poderes básicos deben realizarse de manera congruente con las normas de derecho sobre organización y procedimiento que se especifican en el Capítulo V (Artículos 23 a 32). Por ejemplo, el Consejo de Seguridad puede tomar decisiones tanto sobre asuntos de procedimiento como sobre asuntos sustantivos, pero las decisiones sobre asuntos sustantivos deben tomarse mediante un voto afirmativo específico, que comprenda "los votos afirmativos de todos los miembros permanentes" 22/. El Consejo de Seguridad ha interpretado esa disposición en el sentido de que la abstención o la ausencia de un miembro permanente no impide que el Consejo adopte una decisión sobre un asunto sustantivo 23/.

Los amplios poderes de la Asamblea General se estipulan en los Artículos 10, 11 y 14, cada uno de los cuales habilita a la Asamblea General a actuar mediante "recomendaciones".

El párrafo 1 del Artículo 12 establece que la Asamblea no puede actuar cuando el Consejo esté desempeñando las funciones que se le han asignado "con respecto a una controversia o situación" relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El Artículo 14, que da una amplia competencia a la Asamblea General, establece:

"Salvo lo dispuesto en el Artículo 12, la Asamblea General podrá recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen, que a juicio de la Asamblea puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones, incluso las situaciones resultantes de una violación de las disposiciones de esta Carta que enuncian los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas."

---

21/ Este sistema de interpretación de la Carta es análogo a la "interpretación coordinada" de la Constitución de los Estados Unidos, que fue el sistema predominante hasta después de la guerra civil, y con arreglo al cual cada una de las tres ramas principales del Gobierno Federal interpretaba la Constitución para sus propios fines. Es un ejemplo de ello el veto del Presidente Andrew Jackson al segundo proyecto de ley sobre el Banco Nacional fundándose en su inconstitucionalidad, aun cuando la Suprema Corte había determinado anteriormente que la creación de un banco nacional era constitucional. Véase C.B. Swisher, American Constitutional Development (Riverside Press, Cambridge, Mass., 1943), págs. 178 a 185.

22/ Carta de las Naciones Unidas, párrafo 3 del Artículo 27.

23/ Véase un análisis de la interpretación del párrafo 3 del Artículo 27 por el Consejo de Seguridad, así como la conclusión de que es jurídicamente fundada, en McDougal y colaboradores, Studies in World Public Order (Yale, New Haven, 1960), capítulo 7.

El Artículo 10 es aún más amplio en cuanto al alcance en razón de la materia y establece lo siguiente:

"La Asamblea podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12 podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos."

Debido a las consideraciones que se mencionaron anteriormente, las "recomendaciones" de la Asamblea General pueden tener una trascendencia jurídica significativa en casos particulares 24/. Es necesario reconocer que la Asamblea General tiene dos funciones diferenciadas. La primera de ellas es como órgano político principal de las Naciones Unidas con identidad jurídica separada 25/. La segunda es como reunión colectiva de los Estados de la comunidad mundial que abarca a sus Miembros. En esta segunda función, la autoridad jurídica de la Asamblea se deriva directamente de los Estados Miembros que tienen la misma autoridad jurídica para desarrollar y crear derecho internacional dentro de la Asamblea General que fuera de ella. La ventaja de ejercer esa actividad dentro de la Asamblea es que puede ejercerse más rápida y eficientemente que en un ambiente menos institucionalizado. De hecho, desde los primeros años de las Naciones Unidas los Estados de la comunidad mundial han usado a la Asamblea General como instrumento para expresar consenso sobre las principales cuestiones jurídicas internacionales mediante mayorías sustancialmente mayores que el voto de los dos tercios requeridos por la Carta para las cuestiones importantes 26/. Se trata de una cuestión de teoría jurídica en cuanto a la distribución precisa de la autoridad entre los poderes que derivan directamente de la Carta y los que derivan directamente de los Estados Miembros. El punto crucial es que, fundándose en ambas fuentes de autoridad, la gran mayoría de los Estados Miembros han adoptado la práctica de expresar consenso sobre cuestiones jurídicas mediante la Asamblea General. Esta práctica es particularmente evidente en las resoluciones de la Asamblea General relativas a Palestina, Israel y el Oriente Medio.

---

24/ Además de los ejemplos que se analizan infra en el presente estudio, debe considerarse a la resolución 377 (V) de la Asamblea General, de 3 de noviembre de 1950, sobre Union pro paz. Esta resolución fue adoptada a impulsos del Gobierno de los Estados Unidos luego de un veto de la Unión Soviética en el Consejo de Seguridad que impidió la adopción de medidas coercitivas en ese órgano. Documentos Oficiales de la Asamblea General, quinto período de sesiones, Suplemento No. 20, págs. 11 a 14.

25/ Supra, nota 20.

26/ Las principales expresiones del consenso de la comunidad mundial sobre los problemas jurídicos relativos a la cuestión de Palestina son los temas principales del resto del presente estudio.

La Asamblea General ha empleado su autoridad jurídica para autorizar dos Estados nacionales en Palestina 27/, para reconocer el derecho de regreso de los refugiados árabes palestinos 28/, para especificar los derechos nacionales del pueblo palestino 29/ y para prescribir el estatuto jurídico de Jerusalén 30/. El Consejo de Seguridad, que está limitado por el voto negativo de las grandes Potencias, ha usado intermitentemente en relación con el Oriente Medio sus poderes relativos a la paz y la seguridad internacionales, pero hasta ahora no ha logrado llevar la paz y la seguridad a la región 31/.

---

27/ Infra, Sección II.

28/ Infra, Sección III.

29/ Infra, Sección IV.

30/ Infra, Sección V.

31/ En la Sección VI infra, se examina la resolución 242 (1967) del Consejo de Seguridad relativa a los principios para una paz justa y duradera en el Oriente Medio, Actas Oficiales del Consejo de Seguridad, vigésimo segundo año, 1382a. sesión, pág. 4.

## II. LA RESOLUCION 181 (II) SOBRE LA PARTICION DE PALESTINA

### A. Antecedentes de la Resolución de Partición

#### 1. Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre Palestina

No es realista hacer un análisis jurídico de la resolución de partición de Palestina 32/ sin conocer las circunstancias que ocasionaron la intervención de las Naciones Unidas. La política del Gobierno británico de promover la inmigración sionista, cuando menos hasta la publicación del Libro Blanco de 1939 33/, había producido una peligrosa situación de conflicto en Palestina. Este conflicto tuvo su origen en la resistencia de los palestinos ante la determinación cada vez más firme de los colonizadores europeos, dirigidos por los sionistas, de lograr su objetivo político primordial, la creación del "hogar nacional", que posteriormente fue transformado en un Estado nacional, para "el pueblo judío" 34/. Ello se hizo

---

32/ Resolución 181 (II) de la Asamblea General relativa al futuro gobierno de Palestina (29 noviembre 1947), Actas Oficiales de la Asamblea General, segundo período de sesiones, (A/519), pág. 74 (16 de septiembre-29 de noviembre de 1947). La resolución, que incluía un Plan de Partición con Unión Económica, es generalmente conocida como resolución de partición de Palestina. Con ese nombre se la menciona de aquí en adelante, así como también con el de resolución 181.

33/ Palestine: Statement by His Majesty's Government in the United Kingdom (17 de mayo de 1939), Cmd. 6019 (1939). La llegada de la tiranía nazi al poder en Alemania en 1933 fue también un factor importante que aumentó la inmigración de refugiados alemanes en Palestina y otros lugares.

34/ La postura enunciada en un principio por los sionistas se refleja en la historia oficial escrita por un miembro del Ejecutivo de la Organización Mundial Sionista:

"Se ha dicho, y los antisioistas lo repiten aún obstinadamente una y otra vez, que el sionismo apunta a la creación de un "Estado judío" independiente. Eso es absolutamente falso. El "Estado judío" nunca formó parte del programa sionista."

N. Sokolow, History of Zionism (Londres, 1919) intro. del autor, págs. xxiv a xxv.

La posición sionista posterior se refleja en la siguiente interpretación oficial:

"La frase [que figura en la Declaración de Balfour] "el establecimiento en Palestina de un hogar nacional para el pueblo judío" significaba (y así lo entendieron todos los interesados) en la época en que fue emitida la Declaración de Balfour que Palestina finalmente se convertiría en un "Commonwealth judío" o un "Estado judío" si un número suficiente de judíos emigraba a Palestina y se establecía ahí."

Agencia judía para Palestina, Book of Documents Submitted to the General Assembly of the United Nations Relating to the Establishment of the National Home for the Jewish People (Nueva York, mayo de 1947) pág. 5. Las interpretaciones que figuran en este libro fueron escritas por el Sr. Abraham Tulin, Asesor Jurídico de la Agencia judía.

sin tener en cuenta los derechos de los nativos palestinos, incluidos los judíos palestinos que se oponían desde un principio al sionismo 35/. Cuando ya era demasiado tarde para controlar los efectos de las políticas sionistas, no obstante las disposiciones del Mandato sobre Palestina de la Sociedad de las Naciones que tenían como fin proteger los derechos de los Palestinos 36/, el Gobierno británico llegó a la conclusión de que el mandato no era viable debido a que las aspiraciones de libre determinación de los nativos palestinos eran irreconciliables con los objetivos políticos de los sionistas. En 1946 y 1947 aumentó marcadamente la

---

35/ Uno de los destacados dirigentes de la comunidad judía palestina, Joseph Hayyim Sonnenfeld, escribió una crítica de los sionistas y su programa en febrero de 1898, poco después de que se celebrara el Primer Congreso Sionista en Basilea en 1897. Tras afirmar que "el jefe de esos rufianes (biryonim) en nuestra Tierra Sagrada ha pronunciado palabras terribles, que reniegan del Altísimo ..." continuó diciendo: "Ellos [los sionistas] han afirmado también su opinión de que toda la diferencia y distinción entre Israel y las naciones radica únicamente en el nacionalismo, la sangre y la raza, y que la fe y la religión son superfluas". Por último, Sonnenfeld afirmó:

"Para quienes vivimos en la Tierra Santa, es evidente que el Dr. Herzl no es un enviado del Señor, sino un "emisario de la contaminación"; porque nosotros decimos: el que defienda la causa de Israel, será exaltado en el mundo por el Santísimo, loado sea, mientras que este maldito predica la condenación y multiplica la acusación."

Citado en E. Marmonstein, Heaven at Bay: the Jewish Kulturkampf in the Holy Land (Oxford, Londres, 1969), págs. 79 y 80.

Actualmente, la oposición de los judíos ortodoxos al sionismo continúa en el Estado de Israel encarnada en Naturei Karta y la comunidad sefardita de Jerusalén. Véanse manifestaciones análogas de oposición en los Estados Unidos en The Jewish Guardian, publicación periódica de Naturei Karta de los EE.UU., G.P.O. Box 2143, Brooklyn, N.Y. 11202.

No es sorprendente que, al parecer, los sionistas tengan poca simpatía por los judíos palestinos que por los palestinos musulmanes y cristianos. Véase la crítica que hace el Dr. Weizmann de los judíos palestinos en el capítulo de su autobiografía titulado "The Zionist Commission: Challukah Jewry". Trial and Error: The Autobiography of Chaim Weizmann (East and West Lib., Londres 1950), cap. 20.

36/ El texto del Mandato de fecha 24 de julio de 1922 figura en el informe a la Asamblea General de la Comisión Especial de Palestina de las Naciones Unidas, Documentos Oficiales de la Asamblea General, Segundo período de sesiones, Suplemento No. 11, págs. 18 a 22, A/364/Add.1 (9 de septiembre de 1947). Las disposiciones de protección incluyen el Preámbulo y los artículos 3, 5, 6, 9, 15 y 16.

violencia entre los inmigrantes europeos y los nativos palestinos 37/. Gran Bretaña indicó que proyectaba dar por terminada su función como Potencia mandataria y pidió que se celebrara una reunión especial de la Asamblea General. En abril de 1947 se celebró el primer período extraordinario de sesiones 38/.

En ese período de sesiones, la Agencia Judía, que es el otro nombre con que se conoce a la Organización Mundial Sionista, presentó la tesis sionista. En el artículo 4 del Mandato sobre Palestina de la Sociedad de Naciones se reconocía a la Organización Sionista como organismo público y se la designaba Agencia Judía para la colaboración con el Gobierno Mandatario 39/. Los argumentos sionistas subrayaban los "derechos históricos" reclamados, así como las interpretaciones sionistas de la Declaración Balfour y el Mandato sobre Palestina que, según se afirmaba, daban primacía a las reivindicaciones sionistas respecto de las reivindicaciones de los nativos palestinos. Los sionistas aducían también que "el problema judío" y la situación de los refugiados judíos en Europa debía vincularse íntegramente con la solución de la cuestión de Palestina.

La tesis palestina fue presentada por el Alto Comité Árabe de Palestina, que expuso la opinión tradicional de que el objetivo del sistema de mandatos de la Sociedad de Naciones, incluido el Mandato sobre Palestina, era lograr la libre determinación y la independencia de los habitantes de un determinado país. Se señaló que la población árabe ascendía a 1.200.000 habitantes, mientras que la población judía, según los sionistas, era de aproximadamente 600.000 personas.

---

37/ Véase, entre otras cosas, Report to the United States Government and His Majesty's Government in the United Kingdom de la Comisión Investigadora Angloamericana (U.S. Gov't Printing Office, 1946) passim y pág. 39:

"Los judíos han desarrollado, bajo la égida de la Agencia Judía y el Vaad Leumi, una comunidad fuerte y estrechamente unida. Existe, pues, prácticamente un Estado no territorial judío con sus propios órganos ejecutivos y legislativos que es paralelo en muchos aspectos a la Administración Mandataria, y que sirve de símbolo concreto del hogar nacional judío. Este Gobierno judío en la sombra ha dejado de cooperar con la Administración en el mantenimiento de la ley y el orden y en la supresión del terrorismo."

Véase también [1947] Foreign Relations U.S. (1971), tomo 5, págs. 999 a 1.328, passim y en los siguientes títulos del índice: Terrorism in Palestine, Irgun Zvai Leumi, Stern Gang.

38/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, primer período extraordinario de sesiones, A/286. El resumen que figura en el texto se basa principalmente en los mencionados Documentos Oficiales de la Asamblea General.

39/ Agencia Judía y Organización Mundial Sionista siguen siendo los nombres oficiales de la misma entidad. La Ley (Estatuto) de la Organización Mundial Sionista - Agencia Judía, en Laws of the State of Israel, tomo 7 (Israel Gov't Printer, trad. aut., 1952) pág. 3, dispone en su sección 3:

"La organización Mundial Sionista, que es también la Agencia Judía, se ocupa, como antes lo ha hecho, de la inmigración y dirige los proyectos de incorporación y asentamiento en el Estado."

De ellas, unas 100.000 eran judíos palestinos nativos que no eran partidarios del nacionalismo sionista 40/. El Alto Comité expresó su simpatía por los refugiados judíos europeos, pero señaló que la responsabilidad de recibirlos era una responsabilidad internacional. Se expresó la opinión de que Palestina había recibido ya una proporción de refugiados mayor que la que le correspondía. En resumen, las reivindicaciones postularon el derecho natural de la mayoría árabe de Palestina a permanecer en posesión indisputada del país y a que la Asamblea General reconociera su derecho a la libre determinación y la independencia.

En la resolución 106 (S-1) de 15 de mayo de 1947 41/, la Asamblea General creó la Comisión Especial de Palestina de las Naciones Unidas, integrada por los once miembros siguientes: Australia, Canadá, Checoslovaquia, Guatemala, India, Irán, Países Bajos, Perú, Suecia, Uruguay y Yugoslavia. Esta resolución permitió que la Comisión vinculara el problema de los refugiados judíos europeos a la solución del problema de Palestina al disponer que la Comisión Especial "realizará investigaciones en Palestina y en donde estime conveniente" 42/. En el párrafo dispositivo 6 de la resolución se dispone lo siguiente:

"La Comisión Especial preparará un informe para la Asamblea General y someterá las propuestas que considerare adecuadas para la solución del problema de Palestina."

El hecho de que en la resolución no se mencionara la independencia de Palestina provocó protestas del Alto Comité Árabe y de los Estados árabes.

## 2. La Comisión Especial de Palestina de las Naciones Unidas

Antes de formular sus recomendaciones, la Comisión examinó "la tesis judía" y "la tesis árabe" 43/. La tesis árabe que se examinó fue principalmente la formulada por el Alto Comité árabe en el primer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, que se resume supra.

En el párrafo 126 de su informe, la Comisión Especial afirmó lo siguiente:

"La tesis judía que aquí se examina es, principalmente, la sostenida por la Agencia Judía que, según los términos del Mandato, tiene una situación jurídica especial con respecto a los intereses de los judíos en Palestina."

---

40/ Véase la nota de pie de página 35, supra.

41/ Actas Oficiales de la Asamblea General, segundo período de sesiones, Resoluciones (A/310), (16 de septiembre a 29 de noviembre de 1947).

42/ Párr. dispositivo 4.

43/ Los resultados y recomendaciones de la Comisión, que se examinan en el texto que figura a continuación, se encuentran en el informe a la Asamblea General de la Comisión Especial de Palestina de las Naciones Unidas, Actas Oficiales del segundo período de sesiones de la Asamblea General, Suplemento No. 11, (A/364), (3 de septiembre de 1947).

Aún cuando con ello la Comisión Especial reconoció que "la tesis judía" era, de hecho, la tesis sionista, de ahí en adelante se refirió a la tesis sionista como "la tesis judía" 44/, y dio escasa atención a los puntos de vista de distinguidos judíos antisionistas como el Dr. Judah Magnes 45/ en Palestina y el Rabino Elmer Berger 46/ en los Estados Unidos.

El informe de la mayoría de la Comisión Especial contenía varias interpretaciones inexactas. Por ejemplo, en el párrafo 146 se afirma lo siguiente:

"Tanto la Declaración de Balfour como el Mandato contenían compromisos internacionales con el pueblo judío considerado en su conjunto. Es evidente que tales compromisos no se limitaban solamente al pueblo judío de Palestina, puesto que en aquel entonces solamente había allí unos 80.000 judíos."

Aparentemente, la mayoría estaba hasta cierto punto consciente de las implicaciones insostenibles del párrafo citado, ya que en el párrafo siguiente dice:

"Esto podría indicar que todos los judíos del mundo que quisieran ir a Palestina tendrían derecho a hacerlo. Sin embargo, este punto de vista no estaría de acuerdo con la realidad, dado que un país tan pequeño y tan pobre como es Palestina nunca podría dar cabida a todos los judíos del mundo."

Sin embargo, las inexactitudes de que adolece el párrafo 146 son mucho más fundamentales que las modificaciones introducidas por la Comisión Especial. Resulta difícil encontrar algo en la Declaración de Balfour (que se incluyó virtualmente intacta en el Mandato sobre Palestina) o en otras disposiciones del Mandato sobre Palestina que entrafte "compromisos internacionales con el pueblo judío considerado en su conjunto". En la cláusula preambular de la Declaración de Balfour se afirma que el Gobierno británico "ve con beneplácito el establecimiento en Palestina de un hogar nacional para el pueblo judío". Los únicos "derechos" especificados en la Declaración de Balfour son los que figuran en las dos cláusulas de salvaguardia. La primera salvaguardia estaba destinada a proteger los derechos de los Palestinos y la segunda salvaguardia estaba destinada a proteger los derechos de los judíos que vivieran en cualquier otro país que no fuera Palestina. Las cláusulas de salvaguardia se incluyeron a instancias de Edwin Montagu, el único miembro judío del Gabinete en aquel entonces, y los esfuerzos de los sionistas por

---

44/ No debe subestimarse la importancia de las designaciones. Las perspectivas habrían sido diferentes si las designaciones hubieran sido "la tesis sionista" (o "la tesis europea") y "la tesis palestina".

45/ Entonces presidente de la Universidad Hebrea de Jerusalem. Véase Magnes, "A Solution Through Force?" en Gary V. Smith (ed.), Zionism - The Dream and the Reality: A Jewish Critique (Barnes and Noble, Nueva York, 1974) pág. 109.

46/ Entonces director ejecutivo del American Council for Judaism y ahora presidente de American Jewish Alternatives to Zionism. Véase Berger, "The Real Issues in the Arab-Israeli-Zionist Conflict" en id., pág. 218.

suprimirlas no tuvieron éxito 47/. Los argumentos de los sionistas de que el Mandato estipulaba derechos a la entidad jurídica reclamada del "pueblo judío" no eran sostenibles ni de facto ni de jure debido a que la gran mayoría de los miembros de esta entidad eran judíos que conservaban la nacionalidad de sus países de origen. Reconocerlos como miembros del "pueblo judío" les impondría una nacionalidad funcional adicional sin su consentimiento. Ello derogaría su nacionalidad vigente y sus derechos y constituiría una violación de la segunda cláusula de salvaguardia de la Declaración Balfour, en que se protegían "los derechos y la condición política" de los judíos y, por lo tanto, impedía su inclusión involuntaria en el concepto sionista del "pueblo judío" 48/.

Otro ejemplo de la inexactitud del informe de la mayoría de la Comisión Especial figura en el párrafo 164 del informe:

"La población árabe sigue teniendo hasta el presente la posesión aproximada del 85% de las tierras, a pesar de los grandes esfuerzos de los judíos por adquirir tierras en Palestina. Las disposiciones reglamentarias de 1940, aplicables al traspaso de tierras, que dieron cumplimiento a la política del Libro Blanco de 1939, han restringido severamente los esfuerzos de los judíos por adquirir más tierras."

---

47/ La relación completa de las negociaciones que condujeron a la Declaración de Balfour figuran en L. Stein, The Balfour Declaration (Valentine, Mitchell, Londres, 1961).

Diez años después de emitida la Declaración de Balfour, el principal negociador sionista dijo lo siguiente:

"La Declaración de Balfour de 1917 se construyó en el aire y fue necesario ponerle cimientos durante años de ardua labor; cada día y cada hora de estos últimos diez años, he pensado al abrir los diarios: ¿de dónde vendrá el próximo golpe? Temblaba ante la perspectiva de que el Gobierno británico me llamara y me preguntara: "díganos, ¿qué es la Organización Sionista? ¿Dónde están sus sionistas?" Esta gente piensa distinto de nosotros. Sabían que los judíos estaban en contra nuestra ..."

C. Weizmann, discurso pronunciado en Czernowitz, Rumania, en P. Goodman (ed.), Chaim Weizmann: A Tribute on his Seventieth Birthday (Victor Gollancz, Londres, 1945) pág. 199.

Las negociaciones que condujeron a la Declaración de Balfour, incluido el éxito alcanzado por los judíos al lograr que se rechazaran los alegatos sionistas de derechos jurídicos se analizan en W.T. Mallison, "The Balfour Declaration: An Appraisal in International Law", en I. Abu-Lughod (ed.), The Transformation of Palestine (Northwestern Univ., 1971) pág. 61.

48/ Las reivindicaciones a la nacionalidad del "pueblo judío" se analizan en W.T. Mallison, "The Jewish People' Nationality Entity and to Confer Membership in It: Appraisal in Public International Law", 32 Geo. Wash. L. Rev. 983 (1964) y reimpresso como monografía en 1964. La opinión opuesta de que tales reivindicaciones son legítimas la sostiene el autorizado judío sionista, Profesor N. Feinberg: "The Recognition of the Jewish People in International Law", en The Jewish Yearbook of International Law, 1948 (Mass, Jerusalén) 1.

En este caso, el error de hecho radica en la inferencia de que los judíos como individuos estaban tratando de adquirir tierras en Palestina. No hay pruebas que sustenten esta declaración, como no sean actos aislados de individuos judíos que, en el curso normal de los acontecimientos, adquirirían tierras para fines personales o comerciales sin consideración de los objetivos políticos sionistas 49/. En contraste con la citada declaración, la realidad era que el Fondo Nacional Judío, una de las principales instituciones sionistas se encargaba como ahora, entonces, de la adquisición de tierras para "el pueblo judío" y las tierras adquiridas por dicha institución estaban sujetas a convenios restrictivos y discriminatorios que prohibían el empleo de árabes en esas tierras, más aún toda relación de los árabes con la tierra 50/. La citada declaración de la Comisión Especial pone de manifiesto una ignorancia sorprendente del nacionalismo sionista y una incapacidad de distinguir entre sus actos y los actos de judíos particulares.

Por unanimidad, la Comisión Especial recomendó que se diera por terminado el Mandato sobre Palestina y se concediera la independencia "en Palestina" sobre la base de la partición, tras de un período de transición supervisado por las Naciones Unidas 51/. Es significativo que, pese a errores de carácter fáctico y

---

49/ Véase, por ejemplo, la mención de los agricultores judíos que, en contra de las políticas y prácticas sionistas, hablaban árabe y empleaban a trabajadores árabes en sus campos: G.E. Kirk, A Short History of Middle East (Praeger, Nueva York, 7a. Ed. Rev., 1974) pág. 152.

50/ El acuerdo básico de 1954 concertado entre el Estado de Israel (representado por su Gobierno) y la Organización Mundial Sionista (representada por su ejecutivo) estaba destinado a regularizar e institucionalizar, no a modificar, los arreglos de trabajo entre ambas entidades. En la Sección I del acuerdo, que se titula oficialmente Convenio entre el Gobierno de Israel (de aquí en adelante el Gobierno) y el Ejecutivo Sionista, llamado también Ejecutivo de la Agencia Judía (de aquí en adelante el Ejecutivo), se dispone, entre otras cosas, "la adquisición y mejoramiento de tierras en Israel por las instituciones de la Organización Sionista, la Keren Kayemeth Leisrael [Fondo Nacional Judío] y el Keren Yayasod [Llamamiento Unido Pro Israel]". El llamamiento Unido Pro Israel es la organización principal que recibe la mayor parte de los fondos recaudados por el Llamamiento Unido Judío. En suma, el Llamamiento Unido pro Israel recibe los fondos y el Fondo Nacional Judío los utiliza en la adquisición y mejoramiento de tierras. El Convenio figura en el apéndice de W.T. Mallison, "The Legal Problems Concerning the Juridical Status and Political Activities of the Zionist Organization/Jewish Agency: A Study in International and United States Law", 9 Wm. and Mary L. Rev. 556 (1968), impreso nuevamente como monografía en 1968.

El Fondo Nacional Judío tiene también su propio Convenio de 28 de noviembre de 1961 con el Gobierno de Israel. Informes del Ejecutivo, 26º Congreso Sionista 345 (diciembre de 1964). Véanse las funciones gubernamentales y de adquisición de tierras del Fondo Nacional Judíos en id., págs. 345 a 355.

Para la investigación realizada por el Senado de los EE.UU. sobre las actividades sionistas en los Estados Unidos, véase Hearings on Activities of Nondiplomatic Representatives of Foreign Principals in the United States Before the Senate Committee on Foreign Relations, 88º Congreso, primer período de sesiones, Parte 9, págs. 1211 a 1424 (23 mayo 1963) y parte 12, págs. 1695 a 1782 (1º agosto 1963).

51/ Las recomendaciones de la Comisión Especial figuran en el documento citado en la nota 43 supra, págs. 42 a 64 del texto inglés.

jurídico, en la recomendación VII de la Comisión Especial titulada "Principios democráticos y protección de las minorías" se estipulan requisitos básicos de derechos humanos, incluida la plena protección de los derechos e intereses de las minorías, y se especifica la "completa igualdad para todos los ciudadanos en cuestiones políticas, civiles y religiosas" 52/. El objetivo sionista de establecer un Estado judío exclusivista no se ajusta a esta norma. En la recomendación VI se pedía a la Asamblea General que dispusiera inmediatamente la celebración de un acuerdo internacional para abordar "el problema de los judíos europeos necesitados" "como asunto de extrema urgencia" 53/. Se añadió que ello aliviaría la presión del problema inmigratorio en Palestina y crearía "un mejor clima" para la solución de la cuestión de Palestina 54/.

Las principales recomendaciones de la mayoría, apoyadas por 7 de los 11 miembros de la Comisión Especial, entrañaban un plan de partición con unión económica. La mayoría propuso también que se colocara a la ciudad de Jerusalén bajo fideicomiso internacional. Además, la mayoría recomendó (con la opinión disidente de dos miembros y uno que no expresó opinión) que:

"Se acepte como incontrovertible, al juzgar la cuestión de Palestina, que, sea cual fuere la solución adoptada para Palestina, esa solución no podrá ser considerada como una solución del problema judío en general." 55/

Ello refleja un claro rechazo del intento sionista de vincular la solución del "problema judío" con el propuesto Estado en Palestina.

Una minoría de 3 miembros (la India, el Irán y Yugoslavia) recomendó la independencia para Palestina con estatuto de Estado federal que incluyera, como estructura interna, un Estado árabe y un Estado judío. Una de las razones que se adujeron para ello fue que la federación crearía una situación en que la colaboración entre árabes y judíos redundaría en beneficio de ambos. Con el título "Justificación de la solución consistente en un estado federal", la minoría afirmó en el párrafo 4:

"El supuesto básico sobre el cual se fundan las opiniones que aquí se expresan es que la propuesta, hecha por otros miembros de la Comisión, de crear una unión sujeta a acuerdos artificiales, destinados a alcanzar una unidad económica y social esencial después de crear, con la partición, la desunión política y geográfica, es impracticable, irrealizable y no podría engendrar dos estados razonablemente viables." 56/

Esas observaciones desfavorables formuladas acerca del Plan de partición de la mayoría parecen prescientes en vista de que, hasta la fecha, las características básicas de ese plan, incluido su intento de crear dos Estados en Palestina, han sido un fracaso.

---

52/ Nota 43 supra, en 45.

53/ Nota 43 supra, en 44.

54/ Ibid.

55/ Nota 43 supra, en 46.

56/ Nota 43 supra, en 59.

## B. El Plan de Partición con Unión Económica

### 1. Votaciones sobre el Plan

Al reunirse en septiembre de 1947, la Asamblea General de las Naciones Unidas en su segundo período de sesiones se constituyó en la Comisión Especial para examinar la cuestión de Palestina, que era una Comisión de toda la Asamblea 57/. La Comisión Especial votó el 25 de noviembre de 1947 por 25 votos contra 13 y 17 abstenciones a favor del contenido de la propuesta de la mayoría de la Comisión Especial de Palestina de las Naciones Unidas relativa a la partición de Palestina. Entre los que apoyaron la partición, figuraron prominentemente los Estados Unidos y la Unión Soviética.

Debido a que en la Comisión Especial no se exigía la mayoría de los dos tercios, la propuesta a favor de la participación fue recomendada a la Asamblea General. El 29 de noviembre de 1947, la Asamblea General votó a favor de la partición, aprobando la resolución 181 (II) 58/ por 33 votos contra, 13 y 10 abstenciones. Filipinas, Haití y Liberia, que no habían apoyado previamente la partición, votaron a favor de la misma.

### 2. Disposiciones generales

La resolución 181 de la Asamblea General aprobada con la plena autoridad de los dos tercios de los votantes, tal como se requiere para las cuestiones importantes, constituye una recomendación de la Asamblea General a Gran Bretaña, en su calidad de Potencia Mandataria, y a todos los otros Miembros de las Naciones Unidas para la adopción y aplicación del Plan de Partición con Unión Económica para Palestina. La resolución relativa a la partición disponía que "el Mandato sobre Palestina terminará lo antes posible, pero en ningún caso después del 1° de agosto de 1948" 59/. Disponía también que las fuerzas armadas de la Potencia Mandataria debían retirarse de Palestina lo antes posible, pero en ningún caso más tarde del 1° de agosto de 1948. Dos Estados independientes, que no estaban concretamente designados por nombre pero a los que se mencionaba como "el Estado judío" y el "Estado árabe", así como el Régimen Internacional especial para la ciudad de Jerusalén, debían empezar a existir dos meses después de concluido el retiro de las fuerzas armadas de la Potencia Mandataria, pero en ningún caso más tarde del 1° de octubre de 1948.

Entre las medidas preparatorias para la independencia, debía establecerse una "Comisión para Palestina", compuesta de cinco Estados Miembros que serían elegidos por la Asamblea General. La administración de Palestina sería progresivamente traspasada a la Comisión a medida que la Potencia Mandataria retirase sus fuerzas armadas. La Potencia Mandataria debía cooperar con la Comisión a medida que esta última se hiciese cargo y administrase las zonas que habían sido evacuadas por la

---

57/ Actas Oficiales de la Asamblea General, segundo período de sesiones, Comisión Especial de Palestina de las Naciones Unidas.

58/ Segundo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas documento A/310.

59/ El texto que sigue se basa en las disposiciones de la resolución 181 (II) de la Asamblea General.

Potencia Mandataria. A su llegada a Palestina, la Comisión debía tomar disposiciones para fijar las fronteras de los Estados "árabe" y "judío" y de la Ciudad de Jerusalén, con arreglo a los límites geográficos que figuraban en el plan de partición, excepto que los límites especificados debían modificarse de manera que, por regla general, el territorio de las aldeas no quedase cortado por la línea divisoria entre los Estados.

La resolución disponía que la Comisión, previa consulta con los "partidos democráticos y demás organizaciones públicas", debía designar y establecer en cada Estado un Consejo Provisional de Gobierno. Las actividades de estos consejos debían realizarse bajo la dirección general de la Comisión. Durante el período de transición, el Consejo Provisional debía tener autoridad en la zona bajo su control actuando bajo la autoridad general de la Comisión. El Consejo de cada Estado recibiría progresivamente plena autoridad gubernamental y tomaría las disposiciones necesarias para la celebración de elecciones que "deberán celebrarse conforme a los principios democráticos" teniendo los árabes y judíos derecho a votar en el Estado del que serían ciudadanos. Otras disposiciones del plan de partición establecían la libertad de tránsito, una unión aduanera, un sistema común de moneda, y otras medidas análogas para lograr la unión económica de Palestina.

Las disposiciones relativas a la delimitación de las fronteras de ambos Estados eran extremadamente complejas. En un resumen muy simplificado, el territorio de Palestina estaba dividido en ocho partes, asignándose tres al Estado judío y tres al Estado árabe, mientras que la séptima parte (Jaffa) debía formar un enclave árabe en el Estado judío. La octava parte debía ser la Ciudad de Jerusalén, establecida como un corpus separatum con arreglo a un régimen internacional, que sería administrado por el Consejo de Administración Fiduciaria de las Naciones Unidas por un período de 10 años. Sin embargo, no se cumplieron las disposiciones de la resolución de partición. Los límites territoriales fueron determinados de facto por el resultado de la situación de conflicto en Palestina y no por las disposiciones de la Resolución de Partición.

Una de las disposiciones de la resolución que demostró ser impracticable era la que establecía que el Consejo Provisional de cada Estado reclutaría una milicia armada, pero que el control general de la milicia correspondería a la Comisión de Palestina mientras durase el período de transición 60/. Los palestinos autóctonos no habían tenido una fuerza militar importante desde que el ejército británico sofocó en forma decisiva la rebelión palestina durante los años 1936 a 1939. En contraste impresionante, el Organismo Judío y la Organización Sionista tenían desde hacía mucho tiempo fuerzas militares regulares efectivas en las agrupaciones Hagana y el Palmach 61/. Además, si bien existían aparentes desacuerdos en cuanto a la táctica, las organizaciones terroristas sionistas, incluso la Irgun y la Stern Gang

---

60/ Resolución 181 (II) de la Asamblea General, parte I B párr. 8.

61/ Véase en el Report of the Anglo-American Committee of Inquiry, nota 37 supra, las descripciones del Hagana y el Palmach en el cap. 9, titulado "Public Security", págs. 45 y 46.

trabajaron eficazmente con el Organismo Judío en el logro de los objetivos políticos y territoriales sionistas por medios militares 62/. La Comisión de Palestina no pudo, en estas condiciones, ejercer control eficaz.

### 3. Disposiciones relativas a los Derechos Humanos

Entre las disposiciones más importantes relativas a los derechos humanos del Plan de Partición, figura el inciso d) de la sección 10 de la parte I B, que expresa:

"La Asamblea Constituyente de cada Estado redactará una constitución democrática para este Estado y elegirá un gobierno provisional que sucederá al Consejo Provisional de Gobierno designado por la Comisión. Las Constituciones de los Estados deberán comprender los Capítulos 1 y 2 de la Declaración prevista más adelante en la sección C e incluir, entre otras cosas, disposiciones para: ...

d) Garantizar a todas las personas, sin discriminación alguna, derechos iguales en materia civil, política, económica y religiosa y el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales, inclusive las libertades de credo, idioma, palabra y publicación, enseñanza, reunión y asociación."

La parte I C, titulada "Declaración", contiene los capítulos 1 y 2 mencionados más arriba, así como los siguientes dos párrafos introductorios:

"Con anterioridad al reconocimiento de la independencia, el Gobierno Provisional de cada Estado proyectado presentará a las Naciones Unidas una declaración que deberá comprender, entre otras, las cláusulas siguientes:

"Las cláusulas contenidas en la Declaración son reconocidas como leyes fundamentales del Estado. Ninguna ley, reglamento o acción oficial podrá contradecirlas ni impedir su cumplimiento, ni podrá ninguna ley, reglamento o acción oficial prevalecer sobre ellas."

El capítulo 1, titulado "Lugares Sagrados, santuarios y edificios religiosos", contiene disposiciones detalladas para la protección de los Lugares Sagrados y para la preservación y el acceso a los mismos y derechos relativos a ellos. El capítulo 2, titulado "Derechos religiosos y de las minorías", tiene las siguientes disposiciones en sus tres primeros párrafos:

"1. Se garantizará a todos la libertad de conciencia y el libre ejercicio de todas las formas de culto, compatibles con el mantenimiento del orden público y de la moral.

2. No se hará discriminación de ninguna clase entre los habitantes por motivos de raza, religión, idioma o sexo.

3. Todas las personas comprendidas dentro de la jurisdicción del Estado tendrán por igual derecho a la protección de la ley."

---

62/ Véase las descripciones del Irgun y del Stern Gang en id., pág. 47. La cooperación militar entre el Irgun y las fuerzas regulares sionistas se describe en M. Begin, The Revolt (Nash, Los Angeles, 1948, nueva edición 1972), capítulo 29 titulado "The Conquest of Jaffa" y passim.

La Resolución de Partición contiene disposiciones análogas relativas a los derechos humanos para los habitantes de la Ciudad de Jerusalén que comprenden "el goce de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, inclusive las libertades de conciencia, religión y culto ..." 63/. Se disponía expresamente que "no se hará entre los habitantes [de Jerusalén] discriminación de ninguna clase por motivos de raza, religión, idioma o sexo" 64/. Se establecieron también disposiciones detalladas para la protección de los Lugares santos, incluso los derechos existentes relativos a los mismos 65/.

Las disposiciones relativas a los derechos humanos de la Resolución de Partición condicionan la autoridad de establecer cada uno de los dos Estados previendo un sistema recíproco de derechos y obligaciones en los que el ejercicio del derecho a crear un Estado está subordinado a la obligación de aplicar los derechos humanos. Las disposiciones relativas a los derechos humanos que figuran en el inciso b) de la sección 10 de la parte I son explícitas, y no puede existir una interpretación racional de la Resolución de Partición que los evite. Estas disposiciones de la Resolución de Partición no son sorprendentes en vista de las disposiciones relativas a los derechos humanos consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Además de las disposiciones básicas de los artículos 55 y 56, el párrafo 3 del Artículo 1 especifica como uno de los propósitos principales de las Naciones Unidas "el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".

La importancia legal de las disposiciones relativas a los derechos humanos radica en que no reconocen las pretensiones sionistas de establecer un Estado exclusivista. La Declaración del Establecimiento del Estado de Israel, de 14 de mayo de 1948, contiene disposiciones relativas al respeto de los derechos humanos. Dispone que el Estado de Israel:

"... sostendrá la plena igualdad social y política de todos sus ciudadanos sin distinción de religión, raza o sexo; garantizará la libertad de religión, conciencia, idioma, educación y cultura." 66/

Sin embargo, la prueba de que se cumplen las disposiciones relativas a los derechos humanos de la Resolución de Partición no es simplemente una prueba verbal. La prueba consiste en determinar si el Estado que trata de justificar su autoridad legal con arreglo a la Resolución de Partición cumple de hecho con las disposiciones relativas a los derechos humanos. El Estado de Israel no tiene una

---

63/ Resolución 181 (II) de la Asamblea General, parte III C 12 a).

64/ Ibid., parte III C 12 b).

65/ Ibid., parte III C 13, 14.

66/ 1 Leyes del Estado de Israel (Imprenta del Gobierno de Israel, traducción autorizada, 1948), pág. 3, párr. 12.

constitución, tal como lo requiere la Resolución 67/. No ha intentado promulgar y poner en vigor disposiciones no discriminatorias relativas a los derechos humanos. Sus "leyes básicas" son un grupo de estatutos de especial importancia sionista que prevén las discriminaciones fundamentales 68/. Entre estas "leyes básicas" del Estado de Israel que violan la Resolución de Partición de Palestina, figuran la Ley de Retorno 69/ y la Ley de Nacionalidad 70/ en virtud de las cuales un miembro del "pueblo judío" procedente de cualquier parte del mundo puede invocar el derecho a trasladarse al Estado de Israel y adquirir la ciudadanía. Con arreglo a las mismas leyes municipales, un árabe palestino autóctono no tiene derecho a retornar a su patria 71/. Este tipo de discriminación, y otras discriminaciones análogas, están inequívocamente prohibidas con arreglo a las disposiciones relativas a los derechos humanos de la Resolución 72/.

Si se establece un Estado árabe palestino en cumplimiento de la Resolución de Partición y de resoluciones posteriores de la Asamblea General, las mismas disposiciones relativas a los derechos humanos constituirán disposiciones igualmente obligatorias para él.

---

67/ Algunos parecieron creer que se redactaría y aprobaría una constitución a pesar de las dificultades que presentarían al Gobierno de Israel las disposiciones de la Resolución de Partición relativas a los derechos humanos. Véase H.E. Baker, The Legal System of Israel (Steimatsky, Tel Aviv, Sweet y Maxwell, Londres, 1961) pág. 14.

68/ Véase, en general, id. págs. 31 a 49.

69/ Nota de pie de página 66 en 4 id. 48 (1950), en su forma enmendada.

70/ 6 id. 50 (1952), en su forma enmendada.

71/ A primera vista, la Ley de Nacionalidad (véase la nota 70 supra), no es tan evidentemente discriminatoria como la Ley de Retorno (nota 69 supra). Sin embargo, sus disposiciones sustantivas, incluso la existencia de residencia "legítima" preexistente dentro del Estado de Israel, impide efectivamente el retorno de los árabes palestinos autóctonos respecto de quienes estas leyes internas determinan que no tienen tal residencia.

72/ En la medida en que las disposiciones relativas a los derechos humanos de la Resolución de Partición representan el derecho internacional aplicable sobre la cuestión, la existencia de estatutos internos discriminatorios israelíes no constituyen una defensa para la acusación de violación del derecho internacional. Uno de los principios básicos del derecho internacional, que puede considerarse un principio de orden mundial, consiste en que la legislación interna nunca debe utilizarse como defensa respecto de una acusación de violación del derecho internacional. Véase, entre otras cosas, United States v. Guatemala (Shufeldt Claim, 1930), Departamento de Estado de los Estados Unidos Arb. Series, Nr. 3 en 851, 876 y 77; reimpresso en sus partes pertinentes en W.W. Bishop (ed.) vea International Law: Cases and Materials (Little, Brown Co., Boston, 3rd, ed., 1971) pág. 83.

## C. La naturaleza jurídica de la Resolución de Partición

### 1. Alegaciones de invalidez

Hay varias alegaciones de que la Resolución de Partición es contraria al derecho. Una de tales alegaciones sostiene que el artículo 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones era una disposición de descolonización que sólo estaba condicionada por un período temporal de situación jurídica de mandato como preparación para la independencia. Se alega que eso es particularmente cierto en el caso de Palestina, porque la independencia de Palestina fue reconocida provisionalmente en el Pacto junto con la de otras partes del antiguo Imperio Turco 73/.

Hay una sola alegación subyacente a varias de las acusaciones de violación del Mandato sobre Palestina. Dicha alegación consiste en afirmar que el Mandato sobre Palestina estaba en vigor cuando la Asamblea General actuó en noviembre de 1947, y que no había autoridad que permitiera privar a los palestinos nativos de los derechos y protecciones que les garantizaba en esa época el Mandato 74/.

El artículo 5 del Mandato es uno de los artículos que establecían obligaciones de la Potencia Mandataria que la convertían en un fideicomisario respecto de los palestinos. Se afirma que la disposición contra la cesión de territorio de

---

73/ Pacto de la Sociedad de las Naciones, párr. 4 del artículo 22.

74/ El mandato de la Sociedad de las Naciones sobre Palestina se cita en la nota 36 supra. El texto que sigue se basa en supuestas violaciones de las disposiciones de la Resolución sobre la Partición, el Mandato de la Sociedad de las Naciones y la Carta de las Naciones Unidas.

El Embajador Loy Henderson, que desempeñaba entonces el puesto de Director de la Oficina de Asuntos del Cercano Oriente y de Africa en el Departamento de Estado de los Estados Unidos, hizo varias críticas básicas al Plan de Partición de la Comisión Especial de las Naciones Unidas para Palestina en un memorando de 22 de septiembre de 1947 dirigido al Secretario de Estado. Por ejemplo, después de afirmar que el plan de la Comisión Especial violaba la Carta de las Naciones Unidas y los principios de los Estados Unidos, seguía diciendo:

"Por ejemplo, esas propuestas no tienen en cuenta principios tales como la libre determinación y el gobierno de la mayoría. Reconocen el principio de un estado racial teocrático e incluso, en varios casos, llegan a discriminar basándose en la religión y la raza contra personas no residentes en Palestina. Siempre hemos sostenido anteriormente que, en nuestras relaciones exteriores, los ciudadanos americanos tienen derecho a un trato uniforme, sin tener en cuenta la raza o la religión. La insistencia en distinguir entre judíos y no judíos reforzará con certeza, tanto entre los judíos como entre los gentiles, en los Estados Unidos y en otros países, la opinión de que los ciudadanos judíos no son lo mismo que otros ciudadanos."

[1947] 5 Foreign Rels. EE.UU., págs. 1153 a 1157 (1971).

Alegaciones adicionales respecto de la invalidez de la resolución sobre la partición figuran en H. Cattan, Palestine and International Law: The Legal Aspects of the Arab-Israeli Conflict (Longman, Londres, 2a. ed., 1976), capítulo 4 y passim.

Palestina para colocarlo "bajo el control del gobierno de una Potencia extranjera" fue violada por la Asamblea General cuando cedió el territorio asignado al "Estado judío" a la organización sionista Agencia Judía. Esa opinión se basa en que la Agencia Judía pudo haber sido un organismo nacional mientras cumplió las limitaciones que se le imponían en el artículo 4 del Mandato, en el que se decía que estaría siempre "bajo el control de la Administración". Sin embargo, al menos desde la época del Comité Anglo Norteamericano de Investigación de 1946, cuando se la caracterizó como un "gobierno ... en la sombra" que "ha dejado de cooperar con la Administración [Mandataria] ... en la supresión del terrorismo" 75/, la Agencia Judía era una potencia extranjera, y la atribución de control territorial a la misma como gobierno de facto del "estado judío" en la resolución sobre la partición representaba una violación evidente del artículo 5.

El artículo 6 del Mandato exigía a la Administración Mandataria que facilitara "la inmigración judía" velando "porque los derechos y la condición de otros sectores de la población no sufran menoscabo". Hay tres alegaciones subsidiarias al respecto. La primera es que la inmigración que se realizó no era una inmigración judía, sino una inmigración sionista políticamente motivada. La segunda alegación es que no era una "inmigración" en el sentido que se da corrientemente a esa palabra, tanto en sus aspectos materiales como en los jurídicos. Era más bien una invasión de masas sionistas que, so capa de inmigración, tuvieron el efecto de subvertir a la comunidad palestina. La tercera alegación es que, ya se la denomine inmigración o invasión, se realizó en violación flagrante de "los derechos y la condición de otros sectores de la población", incluida la privación de sus hogares y sus medios de subsistencia. La acusación fundamental de ilegalidad que aquí se hace es que la Asamblea General encubrió las ilegalidades de la Administración Mandataria al respecto basándose en ellas y dando validez a la "inmigración" sionista, que se realizó en violación de las disposiciones del Mandato.

El Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, al referirse a los propósitos y principios de la Organización, establece como segundo de ellos el fomento entre las naciones de "relaciones de amistad basadas en el respeto 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, se dice que los Miembros de las Naciones Unidas que asuman responsabilidades como fideicomisarios aceptan "un encargo sagrado" y están obligados "a desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos, y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas". La alegación es que, aunque esas disposiciones de la Carta no se aplican expresamente al Mandato sobre Palestina, son no obstante aplicables a fortiori. La argumentación consiste en que excedería totalmente de los poderes de la Asamblea General el ocuparse de un mandato de la Sociedad de las Naciones sin tener en cuenta el principio de libre determinación establecido en la Carta, que obliga a las Naciones Unidas, incluida, por supuesto, la Asamblea General 76/. Se alega que la Resolución de Partición, por tratarse de la partición de un país contra la voluntad de una mayoría abrumadora de la población nativa, constituyó una violación flagrante del principio de libre determinación y, por consiguiente, fue ilegal.

---

75/ Nota 37 supra.

76/ La libre determinación se examina con mayor detalle en la sección IV infra.

## 2. Alegaciones a favor de la validez

El párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta prohíbe que las Naciones Unidas intervengan "en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados". Sin embargo, Palestina se consideraba un asunto de preocupación internacional desde bastante antes de 1947. Lo demuestran el párrafo 4 del artículo 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones y el Mandato sobre Palestina. En 1947, Palestina, aunque estaba bajo mandato, no era un Estado. En consecuencia, no era posible alegar la jurisdicción interna de Palestina para oponerla a la intervención de la Asamblea General. Además, la presencia de gran número de inmigrantes europeos recientes tendía a hacer de Palestina una preocupación permanente de la comunidad internacional.

No puede haber duda de que el tema de la libre determinación era uno de los fundamentales en la cuestión de Palestina. La libre determinación se concibe normalmente como el derecho de la mayoría de los integrantes de una unidad política establecida a determinar su propio futuro. Había pruebas de peso de que Palestina era una unidad de libre determinación establecida en razón de las disposiciones del Pacto de la Sociedad de las Naciones 77/ y del Mandato sobre Palestina 78/. Los palestinos y los sionistas habían convenido en cierto modo en lo que podría caracterizarse en términos generales como la libre determinación para Palestina. El objetivo de los palestinos era la libre determinación para todos los habitantes de Palestina en un Estado unitario, mientras que el objetivo de los sionistas era la libre determinación para la minoría inmigrante europea, sin tener en cuenta los derechos de la mayoría de la población. Tanto los palestinos como los sionistas convenían en toda la zona de Palestina como unidad apropiada, pero con la diferencia fundamental de que cada grupo lo deseaba con propósitos muy diferentes. La existencia del tema de la libre determinación hacía que la cuestión de Palestina fuera particularmente apropiada para la actuación de la Asamblea General. Desde un punto de vista práctico, no había otro foro que pudiera tratar esa cuestión con tanta autoridad.

En 1947, el terrorismo sionista 79/ junto con el contraterrorismo palestino 80/ estaban creando una situación en que se negaban los derechos humanos más fundamentales, incluido el derecho a la propia vida. Esa situación coercitiva obligó a las Naciones Unidas a tomar medidas inmediatas para proteger los derechos humanos, y trataron de hacerlo mediante las detalladas disposiciones sobre derechos humanos de la Resolución de Partición. La Carta considera que el logro de los derechos humanos es un principio básico, y ese hecho dio a la Asamblea General autoridad adicional para actuar.

---

77/ Párrafo 4 del artículo 22.

78/ Entre otros, los artículos 2 (relativo al "desarrollo de instituciones autónomas"), 3, 5 y 6.

79/ Véase D. Hirst, The Gun and the Olive Branch: The Roots of Violence in the Middle East (Faber and Faber, Londres, 1977), passim. Véase también [1947] 5 Foreign Rels, U.S., nota 37 supra.

80/ Id.

Hay que recordar que la Gran Bretaña, como Potencia Mandataria, dirigió a la Asamblea General su petición de que las Naciones Unidas asumieran la responsabilidad relativa al futuro gobierno de Palestina. La Asamblea General tiene autoridad jurídica amplia sobre el sistema de administración fiduciaria internacional, tal como se establece en el Capítulo XII de la Carta. También tiene autoridad supervisora en derecho sobre el mandato de la Sociedad de las Naciones, como sucesora de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones, tal como declaró la Corte Internacional de Justicia con referencia particular al Territorio bajo Mandato del Africa Sudoccidental en la opinión consultiva de 1950 sobre el tema:

"La Corte ha llegado a la conclusión de que la Asamblea General de las Naciones Unidas está calificada jurídicamente para ejercer las funciones supervisoras ejercidas previamente por la Sociedad de las Naciones con respecto a la administración del Territorio, y de que la Unión Sudafricana está obligada a someterse a la supervisión y control de la Asamblea General y a presentarle informes anuales." 81/

En el párrafo 1 del Artículo 80 de la Carta de las Naciones Unidas se dispone que, salvo lo convenido en los acuerdos sobre administración fiduciaria:

"... ninguna disposición de este Capítulo será interpretada en el sentido de que modifica en modo alguno los derechos de cualesquiera Estados o pueblos, o los términos de los instrumentos internacionales vigentes en que sean partes Miembros de las Naciones Unidas."

La redacción comprensiva de la frase "los derechos de cualesquiera Estados o pueblos" abarca los derechos que los palestinos nativos tenían de conformidad con las disposiciones del Mandato sobre Palestina, incluida la primera cláusula de salvaguardia de la Declaración de Balfour. Al terminar el Mandato sobre Palestina, la resolución sobre la partición constituyó un intento de preservar los derechos humanos para todos los palestinos sobre una base no discriminatoria. Las disposiciones sobre derechos humanos de la resolución de partición siguen obligando al Estado de Israel, porque no tiene autoridad jurídica para ejercer derechos derivados de esa resolución sin cumplir las obligaciones correspondientes.

### 3. La validez permanente de la Resolución de Partición

La aprobación de la Resolución de Partición mediante un voto de dos tercios, tal como se requiere para cuestiones importantes, le confirió un alto grado de autoridad jurídica. El representante de la Agencia Judía, Sr. Shertok (más tarde Ministro de Relaciones Exteriores y Primer Ministro del Gobierno de Israel), se refirió el 27 de abril de 1948 a su "carácter obligatorio":

"En relación con la naturaleza de las resoluciones de la Asamblea desde el punto de vista del derecho internacional, se admite que cualquier resolución que se refiera a la soberanía nacional de los Estados Miembros de las Naciones Unidas es una mera recomendación y carece de carácter obligatorio.

---

81/ Situación jurídica internacional del Africa Sudoccidental, opinión consultiva de 11 de julio de 1950, [1950] C.I.J., págs. 128 a 137. Véanse también [1955] C.I.J. págs. 67 a 76 y [1971] C.I.J., págs. 16 a 43.

Sin embargo, la resolución de Palestina es esencialmente diferente porque se refiere al destino de un territorio sujeto a un Mandato internacional. Sólo las Naciones Unidas en su totalidad tienen competencia para determinar el destino del territorio, y su decisión, por consiguiente, tiene carácter obligatorio." 82/

El Estado de Israel se ha apoyado mucho en que la Resolución de Partición le confería autoridad jurídica 83/. Su Declaración del Establecimiento del Estado de Israel, después de referirse a la resolución 181 de la Asamblea General como "una resolución que pide el establecimiento de un Estado judío en Eretz-Israel", continúa: "Esa resolución de las Naciones Unidas sobre el derecho del pueblo judío a establecer su Estado es irrevocable" 84/. Otro párrafo de la Declaración manifiesta que el Estado se establece "en virtud de nuestro derecho natural e histórico y basándose en la fuerza de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas" 85/. Aunque el preámbulo del Mandato sobre Palestina se refiere a "los lazos históricos del pueblo judío con Palestina" 86/, la historia de la negociación de ese texto revela que se rechazó la alegación sionista de un derecho legal fundado en una base histórica 87/. Por consiguiente, parece que la Resolución de Partición es la principal base jurídica del Estado de Israel.

---

82/ Naciones Unidas, Documento A/C.1/SR.127, pág. 47 (27 de abril de 1948).

83/ Además de las fuentes primarias consideradas en el texto, es significativo que el Profesor N. Feiberg, autorizado jurista sionista, haya argumentado a favor de la validez de la Resolución de Partición. The Arab-Israel Conflict in International Law (Magnes Press, Jerusalén, 1970), capítulo VI.

Es sabido que el Gobierno de Israel se ha apoyado menos en la Resolución de Partición después de sus amplias conquistas militares durante las intensas hostilidades de junio de 1967.

84/ Nota 66 supra en el párrafo 9.

85/ Id. en el párrafo 10.

86/ Nota 36 supra, tercer párrafo del preámbulo.

87/ El Dr. Weizmann dice:

"La dificultad más grave se planteó con un párrafo del preámbulo, con la frase que hoy reza: "El reconocimiento de los lazos históricos del pueblo judío con Palestina". Los sionistas querían que dijera: "Reconociendo los derechos históricos de los judíos a Palestina". Pero Curzon [el Secretario de Relaciones Exteriores Británico] se negó de plano a aceptarlo ..."

Trial and Error: The Autobiography of Chaim Weizmann (East and West Lib., Londres, 1950), pág. 348.

Los Estados Arabes no sólo votaron contra la partición, sino que inicialmente adoptaron la posición de que no era válida. Por tanto, es significativo que posteriormente se hayan basado en ella para presentar argumentos jurídicos en favor de los palestinos. Los Estados árabes no sólo apoyan ahora los principios básicos de la Resolución de Partición, sino también resoluciones subsiguientes de la Asamblea General que concuerdan con esos principios 88/. Los Estados Arabes se sintieron profundamente alarmados ante lo que inicialmente consideraban que era una violación del derecho de libre determinación en la Resolución de Partición. La cuestión de la libre determinación puede haberse resuelto de un modo no habitual, pero no se puede concluir jurídicamente que el modo particular de libre determinación en dos Estados fuera inválido per se.

La Resolución de Partición sigue confiriendo autoridad jurídica, junto con restricciones de dicha autoridad, a cada uno de los dos Estados de Palestina. Es importante reconocer que la validez jurídica no depende de la realización subsiguiente. Aunque haya habido escasa realización de muchas de las disposiciones concretas de la Resolución de Partición, no se puede decir que eso demuestra su invalidez. Las resoluciones subsiguientes de la Asamblea General en que se reconoce el derecho individual de los palestinos a retornar, así como aquéllas en que se reconoce a los palestinos como pueblo con derechos nacionales, concuerdan con la concepción básica de la partición y de la existencia de dos Estados en Palestina. Las resoluciones subsiguientes de la Asamblea General concuerdan también con la existencia permanente del Estado de Israel, como uno de los Estados autorizados en la resolución sobre la partición, siempre que cumpla las obligaciones conexas a la autorización para establecer el Estado 89/. Hay que subrayar que las decisiones de la Asamblea General relativas a Palestina se han adoptado con la participación afirmativa de una gran mayoría de los Estados de la comunidad mundial que integran la Asamblea y, por tanto, constituyen un consenso mundial de apoyo a la validez permanente de los principios básicos de la Resolución de Partición.

---

88/ Véase infra, secciones III, IV y V.

89/ La Corte Internacional de Justicia ha examinado la relación entre obligaciones y derechos en relación con el entonces Territorio bajo Mandato del Africa Sudoccidental:

"La autoridad que el Gobierno de la Unión ejerce sobre el Territorio se basa en el Mandato. Si el Mandato caducó, como mantiene el Gobierno de la Unión, la autoridad de dicho Gobierno habría caducado igualmente. No podría justificarse la conservación de los derechos derivados del Mandato y la denegación de las obligaciones derivadas del mismo."

Nota 81 supra, [1950], C.I.J., págs. 128 a 133.

Si el principio de los derechos y obligaciones recíprocos derivados del Mandato de la Sociedad de las Naciones sobre Africa Sudoccidental se aplicó legítimamente a la Unión Sudafricana, no hay razón para que ese principio no sea igualmente aplicable al Estado de Israel en virtud de la Resolución de Partición de Palestina.

### III. EL DERECHO DE RETORNO

#### A. Antecedentes del derecho de retorno en la práctica y desde el punto de vista jurídico

Para la mayoría de las personas, el hecho de retornar a sus hogares o a sus países es un elemento tan común de la vida cotidiana, que se presta escasa atención al derecho de retorno como concepto jurídico. La gran mayoría de los habitantes del mundo pueden ejercer el derecho consuetudinario de retorno sobre la base de la práctica de los Estados 90/. Sin embargo, los palestinos se encuentran en una situación desacostumbrada por cuanto, desde los acontecimientos de 1947 y 1948, se les ha negado sistemáticamente el derecho de retorno 91/.

Históricamente, el derecho de retorno ha sido aceptado y practicado con tanta universalidad, que no se ha juzgado necesario promulgarlo o codificarlo de manera formal. En 1215, en un momento en que en Inglaterra se agitaba la cuestión de los derechos, el Rey Juan aceptó la Carta Magna. En ella se disponía que "en adelante será lícito que toda persona ... deje el reino y retorne a él, sin peligro y con seguridad por tierra o por agua ..." 92/

Para proteger el derecho de retorno, denominado "repatriación", en casos de conflicto armado y ocupación por beligerantes, se han adoptado disposiciones especiales. Los cuatro convenios de Ginebra de 1949 sobre la protección a las víctimas de la guerra 93/ contienen muchas disposiciones concernientes a la repatriación de dichas víctimas 94/.

---

90/ Esta práctica usual de los Estados no es al parecer materia de controversia y, por ende, no ha dado motivo a desacuerdos diplomáticos o jurídicos.

91/ En contraposición con la situación habitual o normal mencionada en la nota anterior, la denegación del derecho de los palestinos al retorno ha sido fuente de controversias. Véase, por ejemplo, la nota 101, infra.

92/ Carta Magna, capítulo 42. La versión citada procede de S.E. Thorne y otros, The Great Charter: Four Essays on Magna Carta and the History of our Liberty (Pantheon Books, Nueva York, 1965), pág. 133.

93/ Los cuatro Convenios de 1949 son los siguientes:

I. Convenio de Ginebra para mejorar la suerte de los heridos y enfermos en las fuerzas armadas en campaña, Naciones Unidas, Treaty Series, 75, pág. 31;

II. Convenio de Ginebra para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar, Naciones Unidas, Treaty Series, 75, pág. 85;

III. Convenio de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra, Naciones Unidas, Treaty Series, 75, pág. 135;

IV. Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, Naciones Unidas, Treaty Series, 75, pág. 287.

94/ Conv. I: arts. 5 y 63; Conv. II: arts. 6 y 62; Conv. III: entre otros, arts. 5, 46 a 48, 109 a 119 y 142; Conv. IV: entre otros, arts. 6, 36, 45, segundo párrafo, 134 y 158.

Estos convenios de Ginebra han sido ratificados casi por igual número de Estados que los que han ratificado la Carta de las Naciones Unidas, inclusive por todos los Estados que han estado envueltos en las repetidas hostilidades del Oriente Medio. Entre las más importantes disposiciones comunes que figuran en los cuatro convenios, se halla una por la que se limita el efecto de la denuncia del Convenio por un Estado parte durante un conflicto u ocupación bélica. Por ello se dispone que tal denuncia:

"... no producirá efecto alguno hasta que se haya concertado la paz y, en todo caso, hasta que las operaciones de liberación y repatriación de las personas protegidas por el presente Convenio no se hayan terminado." 95/

Esta disposición constituye un reconocimiento en el derecho de los tratados multilaterales de la importancia del derecho al retorno o a la repatriación. Su amplio alcance incluye las personas civiles protegidas, 96/ así como a los prisioneros de guerra 97/ y personal militar incapacitado 98/.

El Convenio de Ginebra sobre personas civiles de 1949 contiene también una importante disposición, fuente de derecho, encaminada a impedir el traslado de personas civiles protegidas de modo que no se vean en la situación de tener que reclamar su derecho al retorno. El artículo pertinente establece:

"Los traslados en masa o individuales, de carácter forzoso, así como las deportaciones de personas protegidas fuera del territorio ocupado en el ámbito de la Potencia ocupante o al de cualquier otro Estado, se halle o no ocupado, quedan prohibidos, fuere cual fuere el motivo." 99/

Esta disposición del Convenio es importante para la finalidad del presente trabajo porque indica que los Estados partes, incluido el Estado de Israel, estaban dispuestos a prohibir las expulsiones, yendo con ello más allá del establecimiento del derecho de retorno. Este criterio preventivo sólo puede haber sido adoptado por quienes consideraban que el derecho, menos amplio, al retorno era insuficiente en casos de ocupación bélica. Los valores humanos protegidos por el derecho de retorno y la prohibición de traslados y deportaciones son los mismos, aunque la ventaja de una prohibición eficaz es que haría innecesario el ejercicio del derecho.

---

95/ Conv. I: art. 63, tercer párrafo; Conv. II: art. 62, tercer párrafo; Conv. III, art. 142, tercer párrafo; Conv. IV: art. 158, tercer párrafo.

96/ Definidas en el artículo 4 del Convenio IV.

97/ Definidos en el artículo 4 del Convenio III.

98/ Definida en el artículo 13 del Convenio I y en el artículo 13 del Convenio II.

99/ Artículo 49, primer párrafo.

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece, en su parte pertinente: "Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país" 100/. El vasto alcance del lenguaje que se utiliza en el pasaje citado, inclusive las expresiones "toda persona" y "país" requiere algunas aclaraciones. A menos que el derecho de retorno se interprete con la amplitud que corresponde, una mera argucia legalista permitiría expulsar a algunos habitantes y prohibirles luego el regreso con el argumento falaz de que no son nacionales del Estado que los expulsó. Ha habido un intento de justificar la denegación del derecho de retorno de los palestinos aduciendo que la disposición citada de la Declaración Universal obliga a los Estados "a permitir el regreso de sus ciudadanos o nacionales solamente" 101/. Con este argumento se podría prohibir el regreso de los habitantes a su país simplemente mediante estatutos internos discriminatorios 102/.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contiene una disposición análoga que estipula: "Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país" 103/. Como en la Declaración Universal, se evita el empleo de términos restringidos como "nacionales" y "estado".

El Conde Folke Bernadotte, Mediador de las Naciones Unidas en Palestina, en el Informe sobre el Progreso de sus Gestiones, de 16 de septiembre de 1948 104/, postuló "siete premisas fundamentales" relativas a la situación en Palestina. Una de ellas, titulada "derecho de repatriación", decía:

"Debe proclamarse y hacerse efectivo el derecho de las personas desalojadas de sus hogares por el terror reinante y por los estragos de la guerra a retornar a los mismos, con la garantía de una indemnización suficiente por los bienes abandonados para aquéllas que opten por no volver." 105/.

---

100/ Artículo 13, párr. 2. La Declaración Universal fue aprobada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Documentos Oficiales del tercer período de sesiones de la Asamblea General, primera parte, Resoluciones, 21 de septiembre-12 de diciembre de 1948.

101/ K.N. Radley, "The Palestinian Refugees: The Right to Return in International Law", American Journal International Law, 72, pág. 586 (1978); citado de pág. 613.

102/ Véase el texto correspondiente a las notas 69, 70 y 71 supra.

103/ Artículo 12, párr. 4. Este Pacto Internacional fue aprobado por la resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966. Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 16, (A/6316).

104/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, tercer período de sesiones, Suplemento No. 11.

105/ Supra, nota 104, secc. VIII, párr. 3, inciso e), pág. 18.

Esta premisa fundamental fue reafirmada en el mismo informe sobre el progreso de las gestiones del Mediador como recomendación concreta a las Naciones Unidas:

"Las Naciones Unidas deben proclamar el derecho de los refugiados árabes para retornar prontamente a sus hogares situados en territorio bajo administración judía y vigilar y facilitar, por conducto de la Comisión de Conciliación de las Naciones Unidas, ... su repatriación, reinstalación y rehabilitación económica y social, así como la indemnización suficiente por los bienes de aquellos que optan por no volver." 106/.

Es significativo que el Conde Bernadotte no recomendara la creación de un nuevo derecho, sino que las "Naciones Unidas" debían "proclamar" el derecho a retornar. En consonancia con esta recomendación, en resoluciones ulteriores de la Asamblea General se ha procurado reafirmar y hacer efectivo un derecho ya existente. El derecho de retorno, basado en la práctica de los Estados, se consideraba al parecer como parte establecida del derecho internacional consuetudinario, así como uno de "los principios generales de derecho reconocidos, por las naciones civilizadas".

B. Resoluciones de la Asamblea General en las que se aplica el derecho de retorno

1. Resoluciones 194 (III) y 513 (VI) relativas a los refugiados de 1947-1948

La Misión de mediación del Conde Bernadotte concluyó el 17 de septiembre de 1948 cuando fue asesinado por terroristas israelíes. El 11 de diciembre de 1948, la Asamblea General aprobó la resolución 194 (III) 107/ titulada "Palestina-Informe sobre el progreso de las gestiones del Mediador de las Naciones Unidas". Esta resolución representaba un esfuerzo amplio por tratar la situación de conflicto reinante en Palestina y constaba de 15 párrafos. En ella se establecía una Comisión de Conciliación para Palestina compuesta de tres Estados Miembros de las Naciones Unidas (los Estados Unidos, Francia y Turquía) se dieron a la Comisión facultades amplias para desempeñar las funciones encomendadas anteriormente al mediador de las Naciones Unidas para Palestina y se le encargó que ayudara a los gobiernos y autoridades envueltos en el conflicto de Palestina a llegar a "un arreglo definitivo de todas las cuestiones pendientes entre ellos" 108/. En el contexto de esta importante función diplomática y de negociación asignada a la Comisión de Conciliación, el párrafo 11 se refiere a los refugiados, y dice que la Asamblea General:

"Resuelve que debe permitirse a los refugiados que deseen regresar a sus hogares y vivir en paz con sus vecinos, que lo hagan así lo antes posible, y que deberán pagarse indemnizaciones a título de compensación por los bienes de los que decidan no regresar a sus hogares y por todo bien perdido o dañado cuando, en virtud de los principios del derecho internacional o por razones de equidad, esta pérdida o este daño deba ser reparado por los Gobiernos o autoridades responsables;

---

106/ Id., secc. VIII, párr. 4 inciso i), pág. 20.

107/ Documentos oficiales de la Asamblea General, tercer período de sesiones, Suplemento No. 11.

108/ Id., párr. 5.

Encarga a la Comisión de Conciliación que facilite la repatriación, reinstalación y rehabilitación económica y social de los refugiados, así como el pago de indemnizaciones, y que se mantenga en estrecho enlace con el Director del Socorro de las Naciones Unidas a los Refugiados de Palestina, y por conducto de éste, con los órganos e instituciones apropiados de las Naciones Unidas."

El texto del párrafo 11 parece haber sido escrito basándose en el supuesto de que el principio o derecho de retorno no estaba en tela de juicio y que la tarea fundamental consistía en llevar a la práctica la repatriación. Por lo tanto, se autorizaba a la Comisión de Conciliación a tratar con el Gobierno de Israel respecto de ese asunto. La redacción conciliatoria de toda la resolución se basaba, aparentemente, en el supuesto de que el Gobierno de Israel colaboraría de buena fe con la Comisión de Conciliación y tomaría "todas las medidas posibles para contribuir a la aplicación práctica de la presente resolución" 109/. Posteriormente se comprobó que los esfuerzos de la Comisión de Conciliación, como antes los del mediador de las Naciones Unidas, habían fracasado y no daban efectividad al derecho al regreso de los refugiados árabes palestinos.

En el párrafo 11 figuran dos puntos concretos relativos a la aplicación del derecho de retorno. En primer lugar, los refugiados mismos tienen derecho a elegir si desean o no regresar a sus hogares situados dentro de los límites de facto del Estado de Israel. En segundo término, se deberá indemnizar a los refugiados por todo bien perdido o dañado, decidan o no regresar a sus hogares. Debe entenderse que la estipulación según la cual quienes desearan regresar debían desear al mismo tiempo "vivir en paz con sus vecinos" tenía por objeto dar seguridades al Estado de Israel de que no tendría que afrontar un problema de seguridad interna a raíz del retorno a los refugiados. La disposición adicional de que el regreso debía efectuarse "lo antes posible" concuerda con el criterio de que la Comisión de Conciliación debía hacer esfuerzos diplomáticos y de mediación para lograr que el Estado de Israel cumpliera con los términos de la resolución.

La Comisión de Conciliación para Palestina ha dado una interpretación cuidadosa al párrafo 11:

"La Asamblea General había establecido el principio del derecho de los refugiados a decidir libremente entre regresar a sus hogares y ser indemnizados por los bienes perdidos o dañados, por una parte o, por la otra, no regresar a sus hogares y recibir una indemnización apropiada por el valor de las propiedades que abandonaron." 110/

Esta interpretación se halla en consonancia con la resolución 194 (III) de la Asamblea General y con resoluciones posteriores.

---

109/ Id., párr. 14.

110/ Historical Survey of Efforts of the U.N. Conciliation Commission for Palestine to Secure the Implementation of Paragraph 11 of G.A. Resolution 194 (III), párr. 38; Documento de las Naciones Unidas A/AC.25/W.81/Rev.2, págs. 20-21.

El 26 de enero de 1952, la Asamblea General volvió a ocuparse de la situación causada por no haberse llevado a la práctica la repatriación, al aprobar la resolución 513 (VI) 111/, en el segundo párrafo de la cual se establecía que sus disposiciones se adoptaban sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 11 de la resolución 194 sobre la repatriación. En el párrafo 2, la Asamblea General seguidamente hacía suyo un programa recomendado por el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), concebido para acelerar la reincorporación de los árabes desplazados a la vida económica de la zona. Ello se lograría, sea mediante la repatriación, como se indicaba en la resolución 194, sea mediante el reasentamiento en otra parte. Al parecer, el reasentamiento se sugería como una opción práctica al principio de repatriación que hasta entonces no había tenido efecto en los hechos.

2. Resoluciones 2452 (XXIII), 2535 (XXIV) y 2963 (XXVII) relativas a los refugiados de 1947-1948 y 1967

En los años que siguieron a las intensas hostilidades de junio de 1967, la Asamblea General aprobó una serie de resoluciones que se refieren separadamente al derecho al regreso del grupo de palestinos desplazados a consecuencia del conflicto de 1947-1948 y de los desplazados a consecuencia del conflicto de 1967. La distinción figura por primera vez en la resolución 2452 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1968 112/, que sirve de paradigma funcional de las importantes resoluciones sustantivas subsiguientes, en particular las resoluciones 2535 y 2963.

En el texto del preámbulo a la resolución 2452 B de la Asamblea General, relativa a los refugiados de 1947-1948, después de recordarse las resoluciones 194 y 513, se mencionan las resoluciones en que se reafirman los principios de repatriación y de reasentamiento enunciados en las resoluciones 194 y 513. En consonancia con el contenido de las resoluciones anteriores, en el primer párrafo dispositivo de la resolución 2452 B se declara que la Asamblea General:

"Toma nota con profundo pesar de que ni la repatriación ni la indemnización de los refugiados dispuestas en el párrafo 11 de la resolución 194 (III) de la Asamblea General se han efectuado todavía, que no se ha alcanzado ningún progreso notable en la ejecución del programa que la Asamblea hizo suyo en el párrafo 2 de su resolución 513 (VI) para reincorporar a los refugiados por repatriación o reasentamiento y que, por lo tanto, la situación de éstos sigue siendo motivo de grave preocupación."

En el párrafo 4 de la misma resolución se afirma que la Asamblea General:

"Toma nota con pesar de que la Comisión de conciliación de las Naciones Unidas para Palestina no pudo hallar un modo de avanzar en el cumplimiento del párrafo 11 de la resolución 194 (III) de la Asamblea General, y pide a la Comisión que siga esforzándose en darle cumplimiento."

---

111/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexto período de sesiones, Suplemento No. 20.

112/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 18.

En resumen, pese a la falta de éxito en el pasado, la Asamblea General seguía confiando en el empleo de métodos diplomáticos por la Comisión de Conciliación para conseguir que se hiciera efectivo el derecho al regreso de los refugiados de 1947-1948.

En la resolución 2452 A, que se refiere a los refugiados de 1967, se recuerda la resolución 237 de 14 de junio de 1967 del Consejo de Seguridad en la que se insta al Gobierno de Israel a que "dé facilidades para el regreso de los habitantes que han huido de esas zonas desde que comenzaron las hostilidades". En el texto del preámbulo de la resolución 2452 A se subraya la "necesidad" del "rápido retorno" de los refugiados "a sus hogares y a los campamentos que ocupaban anteriormente". Con esta redacción se indica de manera precisa que algunos de los refugiados de 1947-1948 que habían huido de los campamentos situados en la Ribera Occidental del Jordán nuevamente fueron convertidos en refugiados en 1967.

En la resolución 2452 A, la Asamblea General pasa por alto a la Comisión de Conciliación para Palestina, se dirige directamente al Gobierno de Israel en relación con los refugiados de 1967 y pide al Secretario General que observe "la aplicación efectiva de la presente resolución" e informe sobre la misma 113/. A diferencia de la resolución 194, no contiene seguridades al estado de Israel sobre el deseo de los que regresan de "vivir en paz con sus vecinos". Se insta directamente a Israel a que "adopte medidas eficaces e inmediatas para el retorno sin dilación" 114/ de los habitantes que huyeron de las zonas desde el estallido de las hostilidades. Como la resolución 194 (III), la resolución 2452 A parece haberse redactado en la suposición de que el derecho al regreso ha quedado establecido y que la tarea fundamental consiste en lograr su aplicación.

El 10 de diciembre de 1969, casi un año después de la aprobación de la resolución 2452, la Asamblea General aprobó la resolución 2535 A 115/. En la resolución 2535 A, relativa a los refugiados de 1947-1948, se recuerdan entre otras, las resoluciones 194, 513 y 2452. Como en el caso de la resolución 2452 B, en la resolución 2535 A se expresa pesar por el hecho de que los refugiados del conflicto de 1947-1948 no hayan sido repatriados o no se haya procedido a su reasentamiento de conformidad con las resoluciones 194 y 513. Al igual que en las resoluciones anteriores, se pide a la Comisión que siga esforzándose por llevar a la práctica el derecho al regreso de los refugiados de 1947-1948.

La resolución 2535 B se refiere a los refugiados de 1967. El primer párrafo de su preámbulo dice:

"Reconociendo que el problema de los refugiados árabes de Palestina tiene su origen en que se les niegan derechos inalienables que poseen en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos."

---

113/ Párr. dispositivo 2.

114/ Primer párrafo dispositivo.

115/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 30.

En la resolución se recuerda la resolución 237 (1967) del Consejo de Seguridad y las resoluciones 2252 y 2452 A de la Asamblea General, todas las cuales se refieren a los refugiados de 1967. En los párrafos dispositivos de la resolución 2535 B se reafirman "los derechos inalienables del pueblo de Palestina" 116/, se señala la negativa del Estado de Israel a aplicar las resoluciones concernientes a los refugiados de 1967 117/ y se pide al Consejo de Seguridad que adopte medidas eficaces para asegurar su aplicación 118/.

La resolución 2963, de 13 de diciembre de 1972, de la Asamblea General 119/ se refiere a varias cuestiones importantes, inclusive los derechos nacionales del pueblo de Palestina. Se ajusta al modelo general de las resoluciones que se acaban de considerar concernientes al regreso de los refugiados. En la resolución 2963 A se recuerdan las resoluciones pertinentes y se toma nota con profundo pesar de que el párrafo 11 de la resolución 194, referente a los refugiados de 1947-1948, continúa sin cumplirse. En ellas se pide a la Comisión de Conciliación que siga esforzándose por darle cumplimiento.

En la resolución 2963 D, por el contrario, se recuerdan las resoluciones pertinentes relativas, en especial, a los refugiados de 1967 y, en el primer párrafo de su parte dispositiva, se afirma el "derecho de los habitantes desalojados a regresar a sus hogares y campamentos". El párrafo dispositivo 4 dice que la Asamblea General "insta una vez más a Israel a que adopte medidas inmediatas para el regreso de los habitantes desalojados". En el párrafo dispositivo 6 se pide al Secretario General que informe acerca de la aplicación de la resolución. La resolución 2963 C se refiere a los refugiados expulsados de la Faja de Gaza; en el párrafo dispositivo 4 se exhorta a Israel a "que adopte medidas inmediatas y eficaces para que los refugiados afectados regresen a los campamentos de donde fueron desalojados ...".

3. Resoluciones 3089 (XXVIII), 3236 (XXIX) y resoluciones subsiguientes concernientes al derecho inalienable de retorno a la zona de Palestina

La resolución 3089 de 7 de diciembre de 1973 120/ se ajusta a un modelo en cierto modo análogo al de la resolución 2963 que se acaba de considerar. La resolución 3089 B trata de los refugiados de 1947-1948 en forma similar a resoluciones anteriores; en ella se pide a la Comisión de Conciliación "que siga esforzándose" por hacer efectivo el derecho al regreso establecido en la resolución 194. La resolución 3089 C que se refiere a los refugiados de 1967 y a los desalojados de la Faja de Gaza y de otras partes durante las intensas hostilidades de octubre de 1973 y con posterioridad a ellas. Contiene el reconocimiento

---

116/ Párr. 1.

117/ Párr. 2.

118/ Párr. 3.

119/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No. 30.

120/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 30.

y reafirmación de su derecho al regreso en el párrafo dispositivo 1, en el que expresamente se reafirma "el derecho de los habitantes desalojados, incluidos los desalojados como consecuencia de las recientes hostilidades, a regresar a sus hogares y campamentos".

En el tercer párrafo dispositivo de la resolución 3089 D se hace referencia a "los derechos inalienables del pueblo de Palestina" y se declara que "el goce del derecho de los refugiados árabes de Palestina a retornar a sus hogares y propiedades, reconocido por la Asamblea General en su resolución 194 (III) de 11 de diciembre de 1948, que ha sido reafirmada reiteradamente por la Asamblea a partir de esa fecha" es indispensable para lograr "un arreglo justo del problema de los refugiados". Debe entenderse que la referencia de amplio alcance al derecho de los refugiados "a retornar a sus hogares y propiedades" incluye el regreso al Estado de Israel tal como existía con los límites de facto anteriores a junio de 1967, así como a los territorios árabes bajo ocupación israelí. Es evidente que el derecho al regreso, como derecho que tienen individualmente los palestinos, puede ejercerse en todas partes de Palestina, inclusive el Estado de Israel dentro de cualesquiera límites de facto que pueda tener actualmente o de los límites de jure que puedan determinarse en definitiva para dicho Estado.

La resolución 3236 de 22 de noviembre de 1974 121/ es una de las medidas más fundamentales de la Asamblea General sobre el derecho de retorno y es digna de nota por cuanto, a diferencia de resoluciones anteriores, no contiene la dicotomía de disposiciones separadas para los refugiados de 1947-1948 y los refugiados de 1967 y 1973. Después de hacerse referencia en el primer párrafo de la parte dispositiva a los derechos nacionales inalienables "del pueblo palestino" 122/, el párrafo dispositivo 2 de esta resolución dice que la Asamblea General:

"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."

En este párrafo se subraya la importancia del derecho de los palestinos al regreso al calificarlo de "inalienable". Debe entenderse que la caracterización de los derechos como "inalienables" significa que no pueden renunciarse ni caducar de otro modo. En consecuencia, puede considerarse que esos derechos fundamentales tienen una fuerza y permanencia desusadas, de un tipo que no se encuentra en el caso de derechos menos importantes.

Debe mencionarse que el derecho especificado aquí, como en la resolución 3089 D, es el derecho al regreso que tienen individualmente los palestinos, a diferencia de los derechos nacionales palestinos. La referencia geográfica contenida en el párrafo 2 tiene un alcance amplio. La expresión "sus hogares y sus propiedades" incluye zonas del Estado de Israel, sea en la forma en que las define la resolución sobre la partición de Palestina sea como existía de facto con anterioridad a junio de 1967, e incluye también los hogares y propiedades situados en los territorios ocupados por Israel a partir de 1967.

---

121/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 31.

122/ Esos derechos nacionales se examinan en la sección IV.

Esta interpretación de la resolución 3236 no sólo es la que impone la redacción diferente del primer párrafo de la parte dispositiva, relativo a los derechos nacionales, y el párrafo dispositivo 2, relativo a los derechos individuales, sino también la que exigen las resoluciones anteriores de la Asamblea General, inclusive la resolución 181 sobre la partición de Palestina. En la resolución 3236 no hay nada que contradiga la resolución 181. La resolución 3236 es totalmente compatible con el principio básico de los dos Estados nacionales en Palestina, formulado en la resolución 181. Debe mencionarse también que la resolución 3236 es plenamente compatible con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el principio de la igualdad soberana de los Estados Miembros. La igualdad soberana del Estado de Israel no se pone en tela de juicio, pero es necesario que sus fronteras, como las de otros Estados, se establezcan de manera jurídicamente válida y que respete el derecho al regreso legalmente establecido y reconocido por la comunidad mundial por intermedio de la Asamblea General.

Podría sugerirse, contra el derecho de los palestinos a regresar a la zona comprendida bajo la autoridad legítima del Estado de Israel, que dicho regreso modificaría "el carácter judío" del Estado de Israel. Debe reconocerse, que la expresión "el carácter judío" es en realidad un eufemismo para referirse a los estatutos sionistas discriminatorios del Estado de Israel, que violan las disposiciones sobre derechos humanos contenidas en la Resolución de Partición 123/. Poco después de las intensas hostilidades de junio de 1967, el entonces Ministro de Defensa israelí, Sr. Dayan, presentó la cuestión en forma directa al responder del siguiente modo a la pregunta de un periodista sobre la capacidad de Israel para absorber la población árabe en los territorios recién ocupados:

"Económicamente, podemos hacerlo; pero, a mi juicio, ello no está conforme con nuestros objetivos para el futuro. Convertiría a Israel en un Estado binacional o poli-árabe-judío, en lugar de un Estado judío, y nosotros queremos tener un Estado judío. Podemos absorberlos, pero, si lo hiciéramos, ya no sería el mismo país" 124/.

Jurídicamente, las Naciones Unidas no tienen ninguna obligación de mantener el sionismo en Israel, como tampoco tiene la de mantener el apartheid en la República de Sudáfrica.

En algunas resoluciones ulteriores concernientes al derecho al regreso se refleja la distinción anterior entre los refugiados de 1947-1948 y los de 1967 y posteriores. Por ejemplo, en la resolución 31/15 A de 23 de noviembre de 1976 125/, referente a los refugiados de 1947-1948, se toma nota con profundo pesar de que no se ha obtenido la repatriación y el pago de indemnizaciones según lo previsto en el párrafo 11 de la resolución 194 de la Asamblea General. En la resolución 31/15 D, que se refiere a los refugiados desplazados desde 1967, se reafirma su derecho

---

123/ Véanse las notas 69 y 70, supra.

124/ Citado por I.F. Stone, "For a New Approach to the Israeli-Arab Conflict", en de Gary V. Smith (compilador). Zionism - The Dream and the Reality: A Jewish Critique (Barnes and Noble, Nueva York, 1974), pág. 197; cita de págs. 209-210.

125/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 34.

"a regresar a sus hogares y campamentos situados en los territorios ocupados por Israel desde 1967". En la misma resolución se insta una vez más a Israel a que adopte "medidas inmediatas" para el regreso de los habitantes desplazados y a que desista de toda medida que obstaculice su regreso.

Otras resoluciones de los últimos años, como la 3376 (XXX) de 10 de noviembre de 1975 126/, se han ajustado al modelo de la resolución 3236 en cuanto se refieren al ejercicio por los palestinos de "su derecho inalienable a regresar a sus hogares y sus propiedades, de los que han sido ... desarraigados". En la resolución 33/28 A 127/ de 7 de diciembre de 1978 se reafirma que no es posible establecer una paz justa y duradera en el Oriente Medio si no se logra, entre otras cosas, la realización de "los derechos inalienables del pueblo palestino, con inclusión del derecho de retorno ...".

### C. Resoluciones del Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad ha desempeñado, a lo sumo, una función de importancia secundaria en lo que respecta a los refugiados palestinos. En su resolución 73 de 11 de agosto de 1949 128/ se expresaba la esperanza de que los "Gobiernos y las autoridades interesadas" en el conflicto de 1947-1948 se comprometieran a buscar un acuerdo "por vía de negociaciones entabladas ya sea con la Comisión de Conciliación o directamente" para llegar a un acuerdo sobre "todas las cuestiones pendientes entre ellos" 129/, con inclusión, necesariamente, de la cuestión de los refugiados, aunque ésta no se mencionara expresamente. Las partes no llegaron a ningún acuerdo a pesar de los esfuerzos de la Comisión de Conciliación. Desde luego, las cuestiones de crucial importancia que se hallaban en juego en Palestina interesaban a los palestinos, pero en ese entonces no tenían un gobierno ni un órgano público que pudiera representar eficazmente sus intereses.

A raíz de las intensas hostilidades de junio de 1967, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 237 de 14 de junio de 1967 130/. En el primer párrafo dispositivo de la resolución se insta al Gobierno de Israel "a que dé facilidades para el regreso de los habitantes que han huido de esas zonas desde que comenzaron las hostilidades". En vista del momento en que se aprobó la resolución y de la situación de conflicto, entonces imperante, debe entenderse que en ese pasaje se hace referencia a los refugiados de 1967. En otras disposiciones contenidas en la resolución se procura que se respeten las obligaciones de los Convenios de Ginebra de 1949 sobre prisioneros de guerra y personas civiles.

---

126/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo período de sesiones, Suplemento No. 34.

127/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 45.

128/ Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuarto año.

129/ Primer párrafo dispositivo.

130/ Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, vigésimo segundo año.

En la resolución 242 de 22 de noviembre de 1967 del Consejo de Seguridad 131/ se intenta establecer un marco para "una paz justa y duradera" en el Oriente Medio 132/ mediante la enunciación de ciertos principios. Entre ellos se postula "la necesidad" de "lograr una solución justa del problema de los refugiados" 133/ la resolución no contiene elementos para tal solución justa y los únicos principios autorizados adoptados por las Naciones Unidas en la materia siguen siendo las resoluciones de la Asamblea General que se han examinado antes.

En la resolución 338 del Consejo de Seguridad de 22 de octubre de 1973 134/ se insta a una cesación del fuego en las intensas hostilidades de ese entonces en el Oriente Medio. Quizá tenga también alguna relación con los refugiados palestinos ya que en el párrafo 2 de la parte dispositiva se insta a las partes interesadas a que empiecen inmediatamente después de la cesación del fuego la aplicación de la resolución 242 del Consejo de Seguridad en todas sus partes. Hasta el momento actual la resolución 242, inclusive la referencia a los refugiados, no se ha cumplido, aunque ha sido mencionada constantemente como la base sobre la cual debe establecerse la paz.

---

131/ Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, vigésimo segundo año.

132/ Segundo párrafo del preámbulo.

133/ Inciso b) del párr. 2 de la parte dispositiva.

134/ Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, vigésimo octavo año.

#### IV. LOS DERECHOS NACIONALES DEL PUEBLO DE PALESTINA

La Carta de las Naciones Unidas se refiere tanto a los pueblos como a los Estados. Entre los propósitos de las Naciones Unidas establecidos en el Artículo 1 de la Carta, está el siguiente:

"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 ..." 135/

Esto representa una divergencia importante respecto de la antigua teoría jurídica de que el derecho internacional sólo otorga derechos a los Estados y Gobiernos y no a los grupos o a los individuos 136/.

##### A. El reconocimiento de los palestinos como pueblo

Los palestinos, sin distinción de religión, constituían de facto un pueblo como habitantes del país llamado Palestina, desde tiempos muy anteriores al siglo XX, y tenían estrechas relaciones con sus congéneres árabes de los países vecinos de Siria y el Líbano. Los palestinos, los sirios y los libaneses, junto con otros pueblos árabes, estuvieron bajo el gobierno del Imperio Otomano hasta la primera guerra mundial. Después de ese conflicto, se designó a Gran Bretaña como Potencia Mandataria, de conformidad con el Mandato de la Sociedad de las Naciones sobre Palestina 137/. Dado que el Mandato, en virtud del artículo 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, estaba encaminado a conducir al pueblo del país a la independencia, contenía un reconocimiento implícito de la identidad nacional de los palestinos 138/. En las disposiciones de la Resolución de Partición de Palestina en que se autorizaba a los palestinos a establecer "el Estado árabe", las Naciones Unidas acordaron de jure a los palestinos el reconocimiento de su condición de

---

135/ Párrafo 2 del Artículo 1. En el Prámbulo de la Carta se declara que "Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas", actuando por conducto de los respectivos gobiernos, hemos convenido en la Carta y establecido las Naciones Unidas. Las disposiciones de la Carta relativas a los derechos humanos, Artículos 55 y 56, abarcan los derechos de los pueblos y de los individuos. En el párrafo 1 del Artículo 80 se alude a los derechos de "cualesquiera pueblos". Véanse Goodrich Hambro y Simons, Charter of the United Nations: Commentary and Documents (Carta de las Naciones Unidas: comentario y documentos) (Universidad de Columbia, Nueva York, 3a. edición revisada, 1969), págs. 494 a 500.

136/ El contraste entre las teorías de derecho internacional contemporáneas y antiguas se señala en: McDougall, "Perspectives for an International Law of Human Dignity", 53 Proc. Am. Soc. Int'l L. 107 (1959) [Discurso Pronunciado en calidad de Presidente de la American Society of International Law].

137/ Véase nota 36 supra.

138/ Según el artículo 2 del Mandato de la Sociedad de las Naciones sobre Palestina (véase nota 36 supra), se obligaba a la Potencia Mandataria a asegurar, entre otras cosas, "el desarrollo de instituciones autónomas".

pueblo con derechos nacionales 139/. Sin embargo, desde que se dictó esa resolución en 1947, hasta 1969, las Naciones Unidas hicieron hincapié en el papel de facto de los palestinos como individuos refugiados y víctimas de guerra. Las acciones de las Naciones Unidas en ese período se encaminaron al ejercicio de su derecho de retorno 140/ y a lograr el goce de sus derechos humanos elementales.

En 1969, la Asamblea General cambió su perspectiva y pasó a reconocer a los palestinos como un pueblo con derechos en virtud de la Carta de las Naciones Unidas. En el primer párrafo del preámbulo de la resolución 2535 B (XXIV) de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1969 141/, se reconoce "que el problema de los refugiados árabes de Palestina tiene su origen en que se les niegan derechos inalienables que poseen en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos". En el primer párrafo dispositivo figura el reconocimiento de los palestinos como pueblo con una identidad nacional por parte de las Naciones Unidas, cuando éstas reafirman "los derechos inalienables del pueblo de Palestina". Este reconocimiento de la condición jurídica se reafirmó en todas las resoluciones posteriores de la Asamblea General que trataron el tema. En la resolución 2672 C (XXV) de la Asamblea General de 8 de diciembre de 1970 142/ se sigue la pauta de la resolución mencionada. En un párrafo del preámbulo se reafirman los derechos inalienables "del pueblo de Palestina" y en el primer párrafo dispositivo se utilizan las mismas palabras al mencionar los derechos nacionales del pueblo. En el segundo párrafo dispositivo se repiten las mismas palabras al declarar 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 la resolución 3210 XXIX) de la Asamblea General 143/ se trata de la condición del pueblo cuando se establece "que el pueblo palestino es la principal parte interesada en la cuestión de Palestina". También se trata de la condición de su representante al invitar a la Organización de Liberación de Palestina como "representante del pueblo palestino" a participar en las deliberaciones de la Asamblea General sobre la cuestión de Palestina en sesiones plenarias. En el séptimo párrafo dispositivo de la resolución 3236 (XXIX) 144/, se hace aún mayor hincapié en el reconocimiento de esta condición cuando se "pide al Secretario General que establezca contacto con la Organización de Liberación de Palestina

---

139/ Resolución 181 (II), Parte I A, párrafo 3), de la Asamblea General y passim.

140/ Véase sección III supra.

141/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 30.

142/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 28.

143/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 31.

144/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 31.

respecto de todos los asuntos concernientes a la cuestión de Palestina". En la resolución 3237 (XXIX), de 22 de noviembre de 1974 145/, la Asamblea General invita a la Organización de Liberación de Palestina a participar en las reuniones y en los trabajos de todas las conferencias internacionales convocadas bajo el patrocinio de la Asamblea General en calidad de observadora. El pueblo de Palestina tiene una relación con la Organización de Liberación de Palestina similar a la relación que tenía el pueblo francés con la Organización de Francia libre (conocida más tarde como de los franceses combatientes), cuando Francia estaba bajo ocupación militar.

Contrastar al pueblo palestino con "el pueblo judío" invocado por el Estado de Israel proporciona una clarificación útil 146/. El concepto sionista de "pueblo judío" fue creado por la Organización Sionista y la Agencia Judía antes del establecimiento del Estado de Israel. Antes del surgimiento del nacionalismo sionista, "el pueblo judío" se refería simplemente a los adherentes voluntarios a la religión del judaísmo, la más antigua de las religiones monoteístas con valores morales universales. Los sionistas han introducido su propio significado secular en la expresión y la han dado una definición de mayor precisión jurídica a través de varios estatutos israelíes. El concepto de "el pueblo judío" dentro del Estado de Israel acuerda a sus miembros, sobre bases discriminatorias, ciertos privilegios y derechos que se les niegan a otros israelíes. El mismo concepto aplicado a personas fuera del Estado de Israel les impone un vínculo jurídico con el Estado de Israel, lo deseen o no. Por ejemplo, en el Caso Eichmann, el Tribunal de Distrito israelí manifestó que "la relación entre el pueblo judío y el Estado de Israel constituye parte integrante del derecho de las naciones" 147/. Debido a las características discriminatorias del concepto de "el pueblo judío", si la Asamblea General reconociera este concepto, ello constituiría una violación de los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas. El Gobierno de los Estados Unidos ha rechazado explícitamente el concepto de "el pueblo judío", como concepto válido del derecho internacional, en una carta dirigida al Rabino Elmer Berger por el Subsecretario de Estado, Phillips Talbot 148/.

---

145/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 31.

146/ Este párrafo se basa principalmente en una reproducción textual del trabajo de W.T. Mallison y N. Feinberg; véase nota 48 supra.

147/ Procurador General del Gobierno de Israel v. Adolf Eichmann, 36 Int'l L. Reps., pág. 5 en 53 (1961) [Opinión del tribunal israelí, 12 de diciembre de 1961], afirmado en 36 Int'l L. Reps., pág. 277 en 304 [Opinión de la Corte Suprema de Israel, 29 de mayo de 1962].

148/ Tras referirse a que los Estados Unidos no discriminan entre sus ciudadanos en razón de su identificación religiosa, en la carta se declaraba: "En consecuencia, debería quedar claro que el Departamento de Estado no considera que el concepto de "pueblo judío" sea un concepto del derecho internacional". En M. Whiteman, Digest of Int'l Law [Oficina de imprenta del Gobierno de los Estados Unidos, 1967], pág. 34 en 35.

En la Carta de las Naciones Unidas se establece que "la Organización promoverá", entre otras cosas:

"... el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión." 149/

En forma concordante con este requerimiento, "el pueblo palestino" debe abarcar a todos los palestinos, sobre bases no discriminatorias. Si no fuera así, la Asamblea General no podría reconocer ese concepto sin violar las disposiciones de las Carta relativas a los derechos humanos. En resumen, en el concepto de "el pueblo palestino" se incluye hoy a personas de diversas identificaciones religiosas, como se las incluía antes del surgimiento del nacionalismo sionista. También sería esencial mantener esta característica al establecer el Estado palestino, a fin de cumplir con los requerimientos sobre derechos humanos para cada uno de los dos Estados autorizados por la resolución de Partición de Palestina, así como con las disposiciones sobre derechos humanos de la Carta de las Naciones Unidas.

B. El derecho a la libre determinación en el derecho internacional

La práctica de la libre determinación precedió al desarrollo del principio del derecho a la libre determinación en el derecho internacional. La Revolución Americana y las subsiguientes revoluciones Latinoamericanas contra el colonialismo europeo ofrecen ejemplos históricos preeminentes. La idea de la libre determinación estaba presente en los 14 puntos del Presidente Woodrow Wilson 150/. El Profesor Kissinger ha descrito exactamente la situación que existía en el arreglo de paz posterior a la primera guerra mundial:

"En 1919, el Imperio austro-húngaro se desintegró como consecuencia no tanto del impacto de la guerra como de la naturaleza de la paz, debido a que la continuación de su existencia era incompatible con la libre determinación nacional, el principio legitimador del nuevo orden internacional." 151/

Es importante observar que el principio de la libre determinación se reflejó en las disposiciones del pacto de la Sociedad de las Naciones a través del sistema de mandatos en que las Potencias Mandatarias asumían "una misión sagrada" de

---

149/ Párrafo c del Artículo 55.

150/ El punto V relativo a las "pretensiones coloniales" preveía que "los intereses de las poblaciones interesadas deberían recibir igual atención que las pretensiones equitativas de los gobiernos cuyo título ha de determinarse". El Punto XII preveía que "las otras nacionalidades [no turcas] que ahora están bajo dominio turco deberán recibir una garantía indudable de vida y una oportunidad totalmente desembarazada de desarrollo autónomo ..." [1918] (Foreign Rels. of U.S., Suplemento 1, vol. 1, págs. 15 y 16 (1933)).

151/ H.A. Kissinger, A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812-1822 (Houghtin Mifflin, Boston, ediciones Sentry, sin fecha) pág. 145.

promover "el bienestar y el desenvolvimiento de esos pueblos." 152/. En el momento actual, los únicos ejemplos de pueblos que fueron puestos bajo el sistema de mandatos y que no han obtenido la libre determinación son el pueblo de Palestina y el pueblo de Namibia (Africa Sudoccidental). La amplia aplicación de la libre determinación desde el final de la Segunda Guerra Mundial se refleja directamente en la composición de las Naciones Unidas.

Uno de los principales objetivos de las Naciones Unidas, que ha sido expuesto anteriormente, es el desarrollo de relaciones de amistad basadas en el respeto al "principio de la igualdad de derechos y al de las libre determinación de los pueblos ..." 153/. A veces afirman, los que se oponen a la libre determinación de otros, que la Carta solamente declara que la libre determinación es un principio y no un derecho. Esta opinión carece de fundamento, ya que el texto francés, cuidadosamente redactado e igualmente auténtico, declara: "du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ..." Al utilizar la palabra "droit" en relación con la libre determinación, el texto francés elimina toda ambigüedad posible. El Artículo 55 de la Carta destaca la importancia de la libre determinación, al declarar que las relaciones pacíficas y de amistad se basan en el respeto de dicho principio. El Artículo 73 del Capítulo XI relativo a los territorios no autónomos dispone que los miembros que asuman responsabilidad respecto de sus territorios están obligados "a desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas del pueblo, y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas ..." 154/.

La Asamblea General ha desempeñado las tarea de interpretar y desarrollar estos principios desde los primeros días de la Organización hasta el momento actual. Debe recordarse que la resolución 181, relativa a la Partición de Palestina, prevé autoridad para dos libres determinaciones nacionales distintas en Palestina. La resolución 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960 155/, titulada "Declaración sobre la aplicación de la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales", es una declaración importante de los principios y derechos básicos. Los dos primeros párrafos de la parte dispositiva de esta resolución disponen lo siguiente:

"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 a 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".

---

152/ Artículo 22, párrafo 1.

153/ Carta de las Naciones Unidas, párrafo 1 del Artículo 2.

154/ Artículo 73 b.

155/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimoquinto período de sesiones, Suplemento No. 16.

La votación de esta resolución fue 90 votos contra ninguno y 9 abstenciones. Dado que no hubo votos en contra, esta resolución debe interpretarse en el sentido de que refleja las opiniones jurídicas declaradas de la totalidad de los Miembros de las Naciones Unidas de entonces. En vista de la creciente aplicación de la libre determinación desde 1960, los actuales miembros de la Asamblea General proporcionan firme apoyo a las opiniones expresadas en la resolución de 1960. Subsiguientes aplicaciones del principio de la libre determinación, contenido en la resolución 1514, a Argelia, Angola y Zimbabwe (Rhodesia), indican la opinión de la Asamblea General de que hay un derecho a la libre determinación establecido jurídicamente 156/. Toda la línea de conducta seguida por las Naciones Unidas y por la abrumadora mayoría de sus Miembros desde 1960 está en consonancia con esa resolución básica sobre la libre determinación.

La resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970 157/ titulada "Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las resoluciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas", prevé un mayor desarrollo del derecho a la libre determinación. La resolución considera varios principios y, bajo el epígrafe de "El principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos", en el primer párrafo declara:

"En virtud del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta."

La votación sobre esta interpretación autorizada de la Carta fue 86 votos contra 5 y 15 abstenciones.

C. La aplicación del derecho a la libre determinación al pueblo de Palestina: resoluciones 2649 (XXV), 2672 C (XXV), 3089 D (XXVIII) y 3236 (XXIX) y subsiguientes de la Asamblea General

Las disposiciones de la resolución de la partición de Palestina, que prevén la autoridad para el establecimiento del "Estado Árabe", constituyen el primer reconocimiento directo del derecho nacional palestino a la libre determinación 158/. El segundo reconocimiento de ese tipo lo propociona la resolución 2649 de 30 de noviembre de 1970 de la Asamblea General 159/. Esta resolución expresa la preocupación de que, debido a la dominación extranjera, a muchos pueblos se les niega el derecho a la libre determinación. A continuación, la resolución condena a los gobiernos que niegan el derecho a los pueblos "a los cuales se reconoce este

---

156/ Resolución 1573 (XV) de la Asamblea General sobre Argelia; resolución 1603 (XV) de la Asamblea Genesral sobre Angola; resolución 1747 (XVI) de la Asamblea General sobre Zimbabwe (Rhodesia).

157/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 28.

158/ Nota 139 supra.

159/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 28.

derecho, especialmente a los pueblos del Africa meridional y de Palestina" 160/. El efecto jurídico de esta importante resolución es que las anteriores resoluciones que establecen el derecho básico a la libre determinación, las resoluciones 1514 y 2625 examinadas anteriormente, ahora son específicamente aplicables al pueblo palestino.

Con la aprobación de la resolución 2672 C, el 8 de diciembre de 1970 161/, la Asamblea General pasó a reconocer la correlación entre el derecho a la libre determinación y otros derechos inalienables. El segundo párrafo del preámbulo recuerda la resolución 2535 B y el primer párrafo del preámbulo reitera las palabras contenidas en esa resolución según las cuales el problema de los refugiados árabes de Palestina ha surgido de la negación de sus derechos inalienables. Los dos párrafos de la parte dispositiva de la resolución 2672 C declaran que la Asamblea General:

"1. 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:

2. 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".

Además de reiterar el derecho específico nacional palestino a la libre determinación, esta resolución enlaza el logro de los derechos inalienables palestinos con el logro de la paz en el Oriente Medio. Debe recordarse que el Artículo 1 de la Carta requiere que las Naciones Unidas logren la paz "de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional". Debe quedar claro que ninguno de estos principios se cumple a menos que se realicen los derechos palestinos.

La resolución 3089 D de la Asamblea General, de 7 de diciembre de 1973 162/, que ha sido examinada con respecto al derecho de retorno, enuncia la relación entre el derecho a la libre determinación y el derecho de retorno, al disponer en el párrafo tercero de la parte dispositiva que la Asamblea General:

"Declara que el pleno respeto y la realización de los derechos inalienables del pueblo de Palestina, particularmente su derecho a la libre determinación, son indispensables para el establecimiento de una paz justa y duradera en el Oriente Medio, y que el goce del derecho de los refugiados árabes de Palestina a retornar a sus hogares y propiedades, ... es indispensable para lograr un arreglo justo del problema de los refugiados y para que el pueblo de Palestina pueda ejercer su derecho a la libre determinación."

---

160/ Párrafo 5 de la parte dispositiva.

161/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 28.

162/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 30.

La relación jurídica necesaria entre el retorno y la libre determinación está encaminada a asegurar a los palestinos el ejercicio práctico de la libre determinación nacional como pueblo. Se basa en la noción de sentido común de que no puede haber libre determinación sin retorno a las zonas en que puede ejercerse la libre determinación.

Un análisis del párrafo 3 de la parte dispositiva revela que, si bien la Asamblea General comprensiblemente considera el retorno como un requisito previo necesario para el ejercicio efectivo de la libre determinación, no se pretendía al parecer que el derecho a la libre determinación de los palestinos como grupo nacional se siguiera invariablemente del retorno de cada uno de los palestinos. El texto pertinente dispone que "los refugiados árabes de Palestina" tienen derecho al goce de su derecho "a retornar a sus hogares y propiedades", en tanto que el "pueblo de Palestina" tiene el derecho a ejercer "su derecho a la libre determinación". El uso de la expresión "refugiados árabes de Palestina" al referirse al retorno aparentemente tiene por objeto establecer una distinción con el uso del "pueblo de Palestina" cuando se hace referencia a la libre determinación.

La resolución 3236 de 22 de noviembre de 1974 de la Asamblea General ha sido examinada en relación con el derecho de retorno 163/. También tiene una importancia preeminente respecto al derecho de la libre determinación. En el quinto párrafo del preámbulo reconoce que "el pueblo palestino tiene derecho a la libre determinación de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas". El primer párrafo del preámbulo dispone que la Asamblea General:

"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."

Las fronteras exactas de la zona de Palestina a la que se aplican estos derechos inalienables deben resolverse de jure 164/. El texto de la resolución antes citada incluye el "derecho a la independencia y la soberanía nacionales" como particularización del derecho a la libre determinación.

En el párrafo 5 de la parte dispositiva, la resolución 3236 se refiere a los métodos por los que pueden recuperarse esos derechos. La resolución dispone que la Asamblea General:

"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."

---

163/ Sección III B (3) supra.

164/ Véase Sección IV D infra.

Otra especificación con respecto a los métodos la proporciona la resolución 3070 de la Asamblea General, de 30 de noviembre de 1973 165/ la cual, tras reafirmar el derecho inalienable a la libre determinación de todos los pueblos que se encuentran bajo subyugación foránea 166/ dispone que la Asamblea General:

"Reafirma igualmente la legitimidad de la lucha de los pueblos por librarse de ... la subyugación foránea por todos los medios posibles, incluida la lucha armada." 167/

Dado que la revolución americana recurrió a la lucha armada para alcanzar la libre determinación un siglo y un tercio antes de que se utilizara el principio de la libre determinación en el arreglo de paz posterior a la primera guerra mundial 168/, no es sorprendente que la Asamblea General lo especifique como un método permisible ahora. Su permisibilidad es jurídicamente significativa como afirmación autorizada de la Asamblea General, según la cual la lucha armada por la libre determinación está en consonancia con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. En una situación como la de Palestina, en la que al pueblo se le ha negado el derecho a la libre determinación por la fuerza armada, el derecho a recuperarlo por la lucha armada es considerado permisible de conformidad con el Artículo 51 de la Carta relativo a la legítima defensa.

D. La zona geográfica a la que se aplica la libre determinación palestina

¿En qué lugar "en Palestina", para utilizar las palabras de la resolución 3236, puede ejercitarse la libre determinación nacional palestina, incluida la independencia y la soberanía? La resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, relativa a los "principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad", que ha sido examinada en relación con el derecho a la libre determinación 169/, ofrece también la interpretación jurídica básica relativa a las zonas en las que puede ejercerse la libre determinación. Bajo el epígrafe de "El principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos", el penúltimo párrafo dispone:

"Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color."

---

165/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 30, p. 78.

166/ Párrafo 1 de la parte dispositiva.

167/ Párrafo 2 de la parte dispositiva.

168/ Véase el texto que acompaña a la nota 151 supra.

169/ Véase el texto que acompaña a la nota 157 supra.

El texto citado tiene una importancia particular dado que está encaminado a preservar la integridad territorial o la unidad política de los Estados no discriminatorios dotados de un gobierno "que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio". El Estado de Israel no puede considerarse un Estado de ese tipo mientras sus rasgos sionistas discriminatorios, incluida la negación del derecho de los palestinos a sus hogares y propiedades, sean mantenidos en el derecho interno y en la práctica. De conformidad con esta disposición de la resolución 2625, la Asamblea General puede prever fronteras legales de jure para el Estado de Israel que no preserven su "integridad territorial o unidad política" tal como puedan existir de facto en un momento determinado como consecuencia de la conquista militar o de una anexión ilegal 170/. La prohibición de la adquisición de territorio por conquista militar es considerada fundamental en la Carta de las Naciones Unidas 171/ y en las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad.

Las únicas fronteras de jure que el Estado de Israel haya tenido nunca son aquéllas que fueron especificadas para el "Estado judío" en la Resolución de Partición de Palestina 172/. Tras los Acuerdos de Armisticio de 1949, que no fijaron fronteras de jure, el Estado de Israel existió dentro de fronteras de facto hasta junio de 1967. Es posible que esas fronteras anteriores a 1967 puedan haber recibido algún asentimiento internacional. La resolución 242 de 22 de noviembre de 1967 del Consejo de Seguridad, tras subrayar "la inadmisibilidad de la adquisición de territorio por medio de la guerra" 173/, se refiere en el primer párrafo de la parte dispositiva al principio del "retiro de las fuerzas armadas israelíes de los territorios que ocuparon durante el reciente conflicto". Dado que no hay una declaración de retiro de los territorios ocupados con anterioridad a 1967, esas palabras pueden equivaler a un reconocimiento indirecto de las fronteras anteriores a junio de 1967. El párrafo 1 de la parte dispositiva se refiere también al principio de la "integridad territorial e independencia política de todos los Estados de la zona y de su derecho a vivir en paz dentro de fronteras seguras y reconocidas".

Es evidente que los dos ejercicios nacionales diferentes del derecho a la libre determinación no pueden efectuarse simultáneamente precisamente en el mismo territorio, y la cuidadosa redacción de la resolución 3236 es consistente con esta realidad. Por consiguiente, aquellos palestinos que decidan ejercer el derecho de retorno dentro del Estado de Israel no pueden ejercer la libre determinación nacional palestina dentro de ese Estado. Dado que la resolución 181 estableció el principio de dos Estados en la zona y posteriores resoluciones no se han apartado de ese concepto, es evidente que la Asamblea General no tiene el propósito de autorizar la libre determinación palestina dentro del Estado de Israel. El derecho nacional palestino a la libre determinación, tal como está reconocido por las resoluciones de la Asamblea General, puede ejercerse "en Palestina" dentro de las fronteras de jure del Estado palestino que aún han de determinarse, y fuera de las fronteras de jure del Estado de Israel tal como queden finalmente determinadas.

---

170/ Artículo 47 del Convenio de Ginebra relativo a los civiles, 75 U.N.T.S. 135, dispone que las personas protegidas en territorio ocupado no serán privadas de los beneficios del Convenio si la Potencia ocupante anexa "la totalidad o parte del territorio ocupado". Esta disposición fue escrita para evitar una repetición de la práctica nazi de utilizar el instrumento de la anexión para tratar de evitar la aplicación del derecho relativo a la ocupación.

171/ Se basa, en parte, en los párrafos 3) y 4) del Artículo 2.

172/ Resolución 181 (II) de la Asamblea General, parte II B.

173/ Párrafo 2 del preámbulo.

## V. EL ESTATUTO JURIDICO DE JERUSALEN

Jerusalén tiene una profunda significación religiosa para los adeptos del Judaísmo, el Cristianismo y el Islam, lo cual le otorga un carácter universal. Ello se refleja en las disposiciones fundamentales que la Asamblea General ha concretado para la protección de los Santos Lugares sin discriminación de ninguna clase. La universalidad se refleja también en las disposiciones relativas al establecimiento de Jerusalén como un corpus separatum no sometido al control de nacionalismo alguno.

### A. Resoluciones 181 (II), 194 (III), 303 (IV), 2253 (ES-V) y 2254 (ES-V) de la Asamblea General

La resolución 181 (II) relativa al Plan de partición de Palestina 174/ fue la primera declaración en que la Asamblea General enunciaba principios relativos al estatuto jurídico internacional de la ciudad de Jerusalén. La Parte III del Plan de partición con unión económica se refiere a Jerusalén y, en la parte pertinente, dispone lo siguiente:

#### "A. Régimen Especial

La ciudad de Jerusalén será constituida como corpus separatum bajo un régimen internacional especial y será administrada por las Naciones Unidas. El Consejo de Administración Fiduciaria será designado para desempeñar en nombre de las Naciones Unidas las funciones de Autoridad Administradora."

#### "B. Fronteras de la ciudad

La ciudad de Jerusalén comprenderá el actual municipio de Jerusalén más las aldeas y ciudades vecinas ..."

Las disposiciones de la Resolución de Partición relativas a Jerusalén no fueron puestas en práctica. La Asamblea General aprobó entonces la Resolución 194 175/ que, además de las disposiciones relativas al retorno anteriormente analizadas, declara en el párrafo 8 que la Asamblea General:

"Decide que ... la zona de Jerusalén ... debe ser objeto de un trato especial y distinto al de las otras regiones de Palestina y debe ser colocada bajo el control efectivo de las Naciones Unidas."

Esta resolución y la Resolución de Partición de Palestina coinciden fundamentalmente en el hecho de que ambas otorgan a Jerusalén un estatuto separado y la colocan bajo el control de las Naciones Unidas.

En la resolución 303 de 9 de diciembre de 1949 176/, la Asamblea General se refiere a las resoluciones 181 y 194 en el primer párrafo preambular. El primer párrafo dispositivo declara que la Asamblea General decide respecto a Jerusalén:

---

174/ 29 de noviembre de 1947, citada por entero en la nota 32 supra.

175/ 11 de diciembre de 1948, citada por entero en la nota 107 supra.

176/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuarto período de sesiones, Resoluciones, A/1251 (20 de septiembre-10 de diciembre de 1948).

"Reafirmar, en consecuencia, su intención de que Jerusalén sea colocada bajo un régimen internacional permanente, que ofrezca garantías adecuadas para la protección a los Lugares Sagrados, tanto dentro como fuera de Jerusalén; y confirmar de modo específico las siguientes disposiciones de la resolución 181 (II) de la Asamblea General: 1) La Ciudad de Jerusalén será constituida como corpus separatum bajo un régimen internacional especial y será administrada por las Naciones Unidas; 2) El Consejo de Administración Fiduciaria será designado para desempeñar las funciones de Autoridad Administradora; y 3) La Ciudad de Jerusalén comprenderá el actual municipio de Jerusalén y las aldeas y ciudades vecinas ..."

El segundo párrafo dispositivo de dicha resolución pide al Consejo de Administración Fiduciaria que termine la elaboración del Estatuto de Jerusalén sin perjuicio de "los principios fundamentales del régimen internacional para Jerusalén establecido por la resolución 181 (II)" y que "proceda inmediatamente a aplicarlo". El Estatuto, que fue aprobado por el Consejo de Administración Fiduciaria el 4 de abril de 1950, disponía, entre otras cosas, medidas de protección de los Lugares Sagrados y los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas en la Ciudad 177/. En las tres resoluciones de la Asamblea General que acaban de examinarse no se ha efectuado cambio alguno en el estatuto jurídico internacional básico previsto para Jerusalén.

Tras los intensos conflictos de junio de 1967, el Gobierno de Israel, por medio de una ley municipal israelí, incorporó la parte de Jerusalén controlada anteriormente por Jordania. El 4 de julio de 1967, la Asamblea General aprobó la resolución 2253 (ES-V) 178/ que declaraba que la Asamblea General:

"Hondamente preocupada por la situación existente en Jerusalén como resultado de las medidas tomadas por Israel para cambiar la condición de la ciudad,

1. Considera que estas medidas son nulas;
2. Pide a Israel que derogue todas las medidas ya tomadas y que desista en el acto de emprender cualquier iniciativa que pueda alterar la condición de Jerusalén."

Diez días más tarde, la Asamblea General aprobó la resolución 2254 (ES-V) que, tras recordar la resolución 2253 (ES-V) y tomar nota de su incumplimiento, declaraba que la Asamblea General:

1. Deplora que Israel no haya cumplido la resolución 2253 (ES-V) de la Asamblea General;
2. Reitera su llamamiento hecho a Israel en esa resolución para que derogue todas las medidas ya tomadas y desista en el acto de emprender cualquier iniciativa que pueda alterar la condición de Jerusalén."

---

177/ Actas Oficiales del Consejo de Administración Fiduciaria, segundo período de sesiones, tercera parte, anexo, (T/118/Rev.2), 1948.

178/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, quinto período extraordinario de sesiones de emergencia, Suplemento No. 1.

Hay una cierta ambigüedad en estas dos resoluciones. El párrafo preambular de la resolución 2253 se refiere a "la condición de la ciudad" y el segundo párrafo dispositivo de cada una de las dos resoluciones se refiere a "la condición de Jerusalén". Cabe interpretar estos términos en el sentido de referirse a la condición jurídica de Jerusalén como corpus separatum o, dado que en estas resoluciones posteriores a 1967 no se mencionan las resoluciones 181, 194 ó 303, a la condición de facto de la Ciudad tal como existía con anterioridad a las intensas hostilidades de junio de 1967 bajo el control en parte de Jordania y en parte de Israel. Se puede interpretar la amplia frase "todas las medidas ya tomadas", que figura en el segundo párrafo dispositivo de cada una de las resoluciones anteriores en el sentido de que se pide al Estado de Israel que rescinda todas sus medidas, sin mencionar concretamente el momento en que se adoptaron las medidas. Interpretada así, entre las medidas israelíes a rescindir se contarían tanto las tomadas después de la conquista de la parte occidental de Jerusalén durante las intensas hostilidades de 1947-1948, como las tomadas después de la conquista de la parte oriental de la ciudad en 1967.

B. Resoluciones 252 (1968), 267 (1969) y 298 (1971) del Consejo de Seguridad

Las principales resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a Jerusalén no fueron aprobadas hasta 1968 y 1969. La resolución 252, de 21 de mayo de 1968, del Consejo de Seguridad 179/, tras recordar las resoluciones 2253 y 2254 de la Asamblea General, declara en sus tres primeros párrafos dispositivos que el Consejo de Seguridad:

"1. Deplora que Israel no haya dado cumplimiento a las resoluciones de la Asamblea General anteriormente mencionadas;

2. Considera que todas las medidas de carácter legislativo y administrativo tomadas por Israel y los actos que ha ejecutado, incluso la expropiación de tierras y bienes, que tienden a modificar el estatuto jurídico de Jerusalén, son nulos y no pueden modificar ese estatuto;

3. Insta urgentemente a Israel a que rescinda todas las medidas de ese tipo ya adoptadas y a que se abstenga inmediatamente de ejecutar cualquier otro acto que tenga por objeto modificar el estatuto jurídico de Jerusalén."

El primer párrafo citado manifiesta la conformidad del Consejo de Seguridad con la amplitud de los términos de las resoluciones 2253 y 2254 de la Asamblea General. El segundo párrafo citado se refiere a la nulidad de "todas las medidas de carácter legislativo y administrativo tomadas por Israel y los actos que ha ejecutado" sin límite temporal. El rasgo más notable del párrafo segundo es la fijación del "estatuto jurídico de Jerusalén" como pauta y la disposición de que los actos que tiendan a modificarlo son nulos. El único estatuto jurídico creado para Jerusalén es el que dispone su carácter de corpus separatum.

El Estado de Israel no respetó los términos de la resolución 252 y, el 3 de julio de 1969, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 267 180/ que recordaba su resolución 252 y las resoluciones 2253 (ES-V) y 2254 (ES-V) de la Asamblea General. Sus primeros cinco párrafos dispositivos declaran que el Consejo:

---

179/ Actas Oficiales del Consejo de Seguridad, vigésimo tercer año.

180/ Actas Oficiales del Consejo de Seguridad, vigésimo cuarto año.

"1. Reafirma su resolución 252 (1968):

2. Deplora que Israel no haya mostrado consideración alguna para con las resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad arriba mencionadas;

3. Censura con la mayor energía todas las medidas tomadas para cambiar el estatuto de la ciudad de Jerusalén;

4. Confirma que todas las medidas de carácter legislativo y administrativo que Israel ha tomado y los actos que ha ejecutado con el fin de alterar el estatuto de Jerusalén, incluso la expropiación de tierras y bienes en esta ciudad, son nulos y no pueden modificar esa condición;

5. Insta urgentemente una vez más a Israel a que abrogue inmediatamente todas las medidas que ha tomado y pueden tender a cambiar el estatuto de la ciudad de Jerusalén y a que, en el futuro se abstenga de todo acto que pueda tener tal efecto."

El primer párrafo citado reafirma la resolución 252, que contiene la norma del "estatuto jurídico de Jerusalén" que es el corpus separatum 181/. El cuarto párrafo citado confirma la nulidad de "todos" los actos ejecutados y las medidas tomadas por Israel "con el fin de alterar el estatuto de Jerusalén", de nuevo sin referencia al momento de su adopción o ejecución.

Aunque las resoluciones 252 y 267 reflejan principios jurídicos análogos, la última contiene cierto lenguaje particularmente estricto. Por ejemplo, el párrafo 3 de la resolución 252 se limita a instar al Estado de Israel "a que rescinda todas las medidas de este tipo ya adoptadas", en tanto que el párrafo 5 de la resolución 267 declara explícitamente que tal rescisión ha de efectuarse "inmediatamente". Además, el párrafo 5 de la resolución 267 insta a Israel no solamente a que abrogue todas las medidas que pueden tender a cambiar el estatuto, sino también a que se abstenga en sentido amplio "de todo acto que pueda tener tal efecto".

El 25 de septiembre de 1971, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 298 182/. Su primer párrafo preambular recuerda las resoluciones 252 (1968) y 267 (1969) del Consejo de Seguridad y las resoluciones 2253 (ES-V) y 2254 (ES-V) de la Asamblea General y las describe como "referentes a las medidas tomadas y a los actos ejecutados por Israel con miras a cambiar el estatuto del sector de Jerusalén ocupado por los israelíes". Parece que la intención del Consejo de Seguridad es restringir mediante este lenguaje el campo de aplicación de las resoluciones recordadas a la situación posterior a 1967. Aunque el Consejo de Seguridad tiene competencia para interpretar sus propias resoluciones, no se halla

---

181/ La resolución 252 del Consejo de Seguridad se halla también reafirmada, juntamente con la resolución 267, en el primer párrafo dispositivo de la resolución 271 de 15 de septiembre de 1969 del Consejo de Seguridad, que se refiere a "los extensos daños ocasionados por un incendio intencional a la sagrada mezquita de Al Aqsa en Jerusalén el 21 de agosto de 1969 bajo la ocupación militar de Israel", como declara su primer párrafo preambular.

182/ Actas Oficiales del Consejo de Seguridad, vigésimo sexto año.

autorizado a imponer limitaciones al significado de las resoluciones de la Asamblea General 183/. El tercer párrafo preambular de la resolución 298 reafirma "el principio de que la adquisición de territorio por conquista militar es inadmisibles" sin fijar marco temporal alguno para la aplicación de dicho principio.

Los cuatro primeros párrafos dispositivos de la resolución 298 declaran que el Consejo de Seguridad:

- "1. Reafirma sus resoluciones 252 (1968) y 267 (1969);
2. Deplora que Israel no haya respetado las resoluciones anteriormente aprobadas por las Naciones Unidas referentes a las medidas tomadas y a los actos ejecutados por Israel que tienden a influir sobre el estatuto de la ciudad de Jerusalén;
3. Confirma en los términos más inequívocos que todas las medidas de carácter legislativo y administrativo que haya tomado Israel con el fin de alterar el estatuto de la ciudad de Jerusalén, incluso la expropiación de tierras y bienes, el traslado de habitantes y la legislación destinada a incorporar el sector ocupado, son totalmente nulas y no pueden modificar ese estatuto;
4. Insta urgentemente a Israel a que abrogue todas las medidas y acciones anteriores y a que no tome nuevas medidas en el sector ocupado de Jerusalén que puedan tender a modificar el estatuto de la ciudad o que puedan redundar en perjuicio de los derechos de los habitantes y de los intereses de la comunidad internacional o de una paz justa y duradera."

El segundo párrafo dispositivo deplora que Israel no haya respetado las resoluciones anteriormente aprobadas por las Naciones Unidas, incluyendo por tanto así tanto las resoluciones de la Asamblea General como las del Consejo de Seguridad. Los párrafos dispositivos segundo y cuarto se refieren al "estatuto de la ciudad". El tercer párrafo dispositivo manifiesta, en términos amplios, que "todas las medidas de carácter legislativo y administrativo que haya tomado Israel" con el fin de "incorporar el sector ocupado, son totalmente nulas" e incapaces de modificar el estatuto de la ciudad. El cuarto párrafo insta a Israel a que abrogue "todas las medidas y acciones anteriores" y a que no tomen nuevas medidas "en el sector ocupado de Jerusalén" para modificar el estatuto de la ciudad y causar perjuicio a otros importantes intereses. El término "sector ocupado" que figura en estos párrafos dispositivos, así como en los párrafos primero y último del preámbulo, se refiere al parecer al sector de Jerusalén que fue ocupado por Israel tras las intensas hostilidades de junio de 1967. Estas referencias suscitan también la posibilidad de que, a juicio del Consejo de Seguridad, haya un sector inocupado de Jerusalén. Sin embargo, debe señalarse que el primer párrafo dispositivo de la resolución 298, al reafirmar la resolución 252, conserva la pauta del "estatuto jurídico de Jerusalén" que es el corpus separatum.

---

183/ Véase la nota 21 supra y el texto que la acompaña.

Parece advertirse, pues, una falta de claridad en las resoluciones de la Asamblea General posteriores a 1967 y en las resoluciones del Consejo de Seguridad respecto de si el estatuto de Jerusalén a que se hace referencia en casos concretos es el estatuto jurídico del corpus separatum que se menciona en las resoluciones 181, 194 y 303 de la Asamblea General, así como en la referencia concreta al "estatuto jurídico" que figura en la resolución 252 del Consejo de Seguridad, o la situación de hecho de la ciudad dividida existente con anterioridad a junio de 1967. Sin embargo, el examen de las resoluciones del Consejo de Seguridad juntamente con las de la Asamblea General parece indicar que hay, al menos, un deseo implícito de mantener el principio del corpus separatum, aunque dichas resoluciones, posteriores a las intensas hostilidades de junio de 1967 hagan particularmente hincapié en los actos realizados por Israel con posterioridad a 1967.

## VI. DOS ESTADOS EN PALESTINA CON DERECHOS Y OBLIGACIONES PARA CADA UNO

En la resolución relativa a la partición de Palestina 184/ la Asamblea General actuó con el propósito de resolver una situación de conflicto y de crisis autorizando el establecimiento de dos Estados democráticos en el territorio del mandato de Paletina. Los derechos a establecer los Estados se hallaban equilibrados por las obligaciones correspondientes a hacerlo así de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los términos de la Resolución de Partición. Las resoluciones posteriores de la Asamblea General se mantienen fieles a los elementos fundamentales de la Resolución de Partición.

La resolución 33/28 A, de 14 de diciembre de 1978, de la Asamblea General 185/, que está centrada en los derechos palestinos que aún no se han llevado a la práctica, se halla en armonía con este concepto fundamental. Recuerda y reafirma las resoluciones 3236 (XXIX) de 22 de noviembre de 1974 186/, 3375 (XXX) 187/, y 3376 (XXX) 188/ de 10 de noviembre de 1975, 31/20 de 24 de noviembre de 1976 189/ y 32/40 A y B de 2 de diciembre de 1977 190/. Su primer párrafo dispositivo señala

---

184/ Nota 32 supra.

185/ Comunicado de prensa de las Naciones Unidas, documento GA/5942, trigésimo tercer período de sesiones (5 de febrero de 1979).

186/ Sección III B y sección IV C supra.

187/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo período de sesiones, Suplemento No. 34.

El primer párrafo dispositivo de la presente resolución pide al Consejo de Seguridad que adopte las medidas necesarias para alcanzar los derechos inalienables del pueblo palestino señalados en la resolución 3236 de la Asamblea General. El segundo párrafo dispositivo insta a que se invite a la Organización de Liberación de Palestina a participar "en condiciones de igualdad con otros participantes" en todas las actividades de las Naciones Unidas relativas al Oriente Medio.

188/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo período de sesiones, Suplemento No. 34.

Esta resolución establece un "Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino" y le pide que formule las recomendaciones apropiadas.

189/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 39.

Esta resolución, entre otras cosas, hace suyas las recomendaciones del Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino.

190/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 45.

La resolución 32/40 A de la Asamblea General, entre otras cosas, hace suyas las recomendaciones adicionales del Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino. La resolución 32/40 B de la Asamblea General, entre otras cosas, pide al Secretario General que establezca en la Secretaría una Dependencia Especial de los Derechos de los Palestinos.

el carácter central del problema de Palestina. El segundo párrafo dispositivo hace un resumen de los derechos palestinos con inclusión del derecho de retorno y los derechos nacionales. El tercero hace hincapié en la función representativa de la Organización de Liberación de Palestina, y el cuarto declara directamente que la validez de los acuerdos de paz relativos al problema de Palestina depende de su fidelidad a la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones pertinentes.

La resolución 242 de 22 de noviembre de 1967 del Consejo de Seguridad 191/ relativa a "una paz justa y duradera en el Oriente Medio" ha quedado complementada por las resoluciones de la Asamblea General que acaban de examinarse. En particular, la indefinida "solución justa del problema de los refugiados" de la resolución 242 adquiere carácter concreto mediante el reconocimiento efectuado por la Asamblea General del derecho de retorno de los palestinos tomados individualmente. Además, la Asamblea General ha reconocido los derechos nacionales del pueblo palestino en términos cuidadosamente formulados que no infringen los derechos legítimos del Estado de Israel. Entre tales derechos nacionales israelíes que permanecen inviolados, se cuentan los derechos a la libre determinación y a la independencia nacional y la igualdad soberana con otros Estados, de conformidad con el derecho internacional, incluidas las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas. Entre los derechos israelíes, no se cuentan los presuntos derechos a negar la libre determinación y la independencia al pueblo palestino y un presunto derecho a establecer las fronteras israelíes sobre la base de la conquista militar y las anexiones ilegales.

El resultado de las resoluciones de las Naciones Unidas es que hay una autoridad continua para el establecimiento de dos Estados en Palestina. La autoridad para disponer el establecimiento de un Estado lleva consigo la autoridad de imponer limitaciones, incluidas las que están fundadas en las disposiciones de la Carta relativas a los derechos humanos. Una limitación inherente a la autorización de los dos Estados es que cada uno de ellos puede ejercer sus derechos nacionales a condición, como mínimo, de no obstruir los derechos nacionales del otro. A los Estados Miembros de las Naciones Unidas que han autorizado a los dos Estados en el foro internacional de la Asamblea General les exige ahora la Carta que cumplan "de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta" 192/.

---

191/ Actas Oficiales del Consejo de Seguridad, vigésimo segundo año.

192/ Artículo 2 2).



APENDICE

CUADRO DE LAS VOTACIONES SOBRE LAS RESOLUCIONES PRINCIPALES

<u>Asamblea General</u>		<u>A favor</u>	<u>En contra</u>	<u>Abstenciones</u>
181 (II)	29 de noviembre de 1947	30	17	9
194 (III)	11 de diciembre de 1948	35	15	8
273 (III)	11 de mayo de 1949	37	12	9
303 (IV)	9 de diciembre de 1949	38	14	7
1514 (XV) *	14 de diciembre de 1960	89	0	9
2253 (ES-V)	4 de julio de 1967	99	0	20
2254 (ES-V)	14 de julio de 1967	99	0	18
2443 (XXIII)	19 de diciembre de 1968	60	22	37
2452 (XXIII)	19 de diciembre de 1968:			
2452 A		100	1	6
2452 B		105	0	3
2452 C		106	0	0
2535 (XXIV)	10 de diciembre de 1969:			
2535 A		110	0	1
2535 B		48	22	47
2535 C		108	0	3
2625 (XXV) *	24 de octubre de 1970		Aprobada sin votación	
2628 (XXV)	4 de noviembre de 1970	57	16	39
2649 (XXV) *	30 de noviembre de 1970	71	12	28
2672 (XXV)	8 de diciembre de 1970:			
2672 A		111	2	1
2672 B		114	1	2
2672 C		47	22	50
2672 D		93	5	17
2949 (XXVII)	8 de diciembre de 1972	86	7	31

\* Indica resoluciones no aplicables exclusivamente a la cuestión de Palestina.

APENDICE (continuación)

<u>Asamblea General (continuación)</u>	<u>A favor</u>	<u>En contra</u>	<u>Abstenciones</u>
2963 (XXVII) 13 de diciembre de 1972:			
2963 A	124	0	1
2963 B	125	0	0
2963 C	95	6	24
2963 D	93	5	26
2963 E	67	21	37
2963 F		Aprobada sin votación	
3070 (XXVIII)* 30 de noviembre de 1973	97	5	28
3089 (XXVIII) 7 de diciembre de 1973:			
3089 A	122	0	2
3089 B	121	0	3
3089 C	110	4	12
3089 D	87	6	33
3089 E	81	3	41
3210 (XXIX) 14 de octubre de 1974	105	4	20
3236 (XXIX) 22 de noviembre de 1974	89	8	37
3237 (XXIX) 22 de noviembre de 1974	95	17	19
3240 (XXIX) 29 de noviembre de 1974:			
3240 A	95	4	31
3240 B	121	0	7
3240 C	89	4	36
3375 (XXX) 10 de noviembre de 1975	101	8	25
3376 (XXX) 10 de noviembre de 1975	93	18	27
3414 (XXX) 8 de diciembre de 1975	84	17	27
3525 (XXX) 15 de diciembre de 1975:			
3525 A	87	7	26
3525 B	112	2	7
3525 C	87	2	32
3525 D	82	5	33
31/15 23 de noviembre de 1976:			
31/15 A	115	0	2
31/15 B		Por unanimidad	
31/15 C		Por unanimidad	
31/15 D	118	2	3
31/15 E	118	2	3

APENDICE (continuación)

<u>Asamblea General (continuación)</u>		<u>A favor</u>	<u>En contra</u>	<u>Abstenciones</u>
31/20	24 de noviembre de 1976	90	16	30
31/106	16 de diciembre de 1976:			
31/106 A		129	3	4
31/106 B		134	0	2
31/106 C		100	5	30
31/106 D		97	3	36
32/40	2 de diciembre de 1977:			
32/40 A		110	12	29
32/40 B		95	20	26
32/91	13 de diciembre de 1977:			
32/91 A		131	1	1
32/91 B		96	1	37
32/91 C		98	2	32
33/28	7 de diciembre de 1978:			
33/28 A		97	19	25
33/28 B		103	14	24
33/28 C		98	17	26
33/39	7 de diciembre de 1978	100	4	33
<u>Consejo de Seguridad</u>				
73	11 de agosto de 1949	9	0	2
237	14 de junio de 1967		Por unanimidad	
242	22 de noviembre de 1967		Por unanimidad	
252	21 de mayo de 1968	13	0	2
267	3 de julio de 1969		Por unanimidad	
298	25 de septiembre de 1971	14	0	1
338	22 de octubre de 1973	14	0	Un país no participó
446**	22 de marzo de 1979	12	0	3
452**	20 de julio de 1979	14	0	1

\*\* Aprobada después de la fecha de terminación del presente estudio.





CORRECCION

Doc.: No. de venta: S.79.I.19  
(ST/SG/SER.F/4)  
17 junio 1983

# ANALISIS JURIDICO INTERNACIONAL DE LAS PRINCIPALES RESOLUCIONES DE LAS NACIONES UNIDAS RELATIVAS A LA CUESTION DE PALESTINA

## Corrección

Página 26, primer párrafo, línea 5

Donde dice Esa resolución de las Naciones Unidas sobre el derecho debe decir  
Ese reconocimiento por las Naciones Unidas del derecho

Página 45, cuarto párrafo, líneas 1 y 2

Donde dice La votación sobre esta interpretación autorizada de la Carta  
fue 86 votos contra 5 y 15 abstenciones debe decir Esta interpretación autorizada  
de la Carta fue aprobada por consenso.

-----

NACIONES UNIDAS

