

Uruguay y el conflicto en Medio Oriente

Federico Perazza

Introducción

El presidente de la Comisión Especial de las Naciones Unidas para Palestina (UNSCOP), Emil Sandstrom, de Suecia, y el representante de la Agencia Judía, David Ben Gurión, dejaban en claro sus puntos de vista al llevarse a cabo las sesiones de esta comisión. Se reproduce una parte de la sesión del 7 de julio de 1947.¹

Presidente: Volvamos a las reivindicaciones de los árabes. Usted conoce bien los reclamos de los árabes y sus fundamentos.

Ben Gurión: Sí.

Presidente: Puede expresarse en pocas palabras. Es un reclamo basado en la posesión de la tierra durante un considerable periodo de tiempo y el derecho a un gobierno autónomo del pueblo que vive en esta tierra. ¿Cuál es su respuesta a esta reivindicación?

Ben Gurión: Yo puedo exponer a Usted la tesis árabe... Es muy sencilla. Declaran que no les preocupa lo sucedido y nadie debe preocuparse de lo sucedido hace 1500 o 2500

¹ Véanse las Actas oficiales, segundo periodo de sesiones, Asamblea General. Suplemento 11. Documento A/364, vol. III, p. 64, 7 de julio de 1947.

años. Estamos aquí. No estamos aquí desde ayer, estamos aquí desde hace siglos. Somos la mayoría y tenemos el derecho de autodeterminación. Decidiremos, como lo hace el pueblo de Estados Unidos o el de Canadá, si permitiremos o no la inmigración. El hecho de que los judíos estuvieran aquí hace unos dos mil años es el mismo de las legiones romanas que estuvieron en Inglaterra hace 2000 años, o de los árabes que estuvieron en España hace catorce o más siglos. Esto es lo que ellos reclaman. Es muy simple.

[Ahora bien] ¿Puede Usted encontrar un solo árabe en el mundo que se preocupe de regresar a España? ¿Puede Usted encontrar un solo árabe en el mundo que quiera gastar un centavo por España? ¿Puede Usted encontrar un solo árabe en el mundo que sueñe con España? Él tiene su propio país. Muchas clases de pueblos vienen de muchos países, pero aquí tiene Usted un caso único, sin paralelo en la historia. Aquí hay un pueblo que por muchos siglos ha soñado con este país. Pudieron haber encontrado un país en cualquier otra parte, pero no, y nunca cedieron en su reclamo. Es único...

Historia de promesas incumplidas

El conflicto en Medio Oriente ha recorrido, al menos en el siglo xx, un itinerario colmado de promesas, planes y propuestas incumplidas, tanto para los judíos como para los árabes que habitaban en Palestina.

Con el ingreso del imperio otomano en la Primera Guerra Mundial, el gobierno británico evidencia su urgente necesidad de obtener aliados para enfrentar a tan fuerte rival en una región estratégica para sus pretensiones expansionistas y comerciales. Consecuentemente, la región de Medio Oriente fue

reconfigurada merced a tres promesas contradictorias formuladas por el gobierno británico.

A los árabes, la Corona británica les prometió la independencia que intentaban alcanzar desde que esta región fuera tomada por los turcos en 1516. En 1917, a los judíos europeos les concedió la Declaración Balfour en la que se explicita oficialmente que el gobierno británico

Contempla favorablemente el establecimiento en Palestina de un hogar nacional para el pueblo judío y hará uso de sus mejores esfuerzos para facilitar la realización de este objetivo, quedando bien entendido que no se hará nada que pueda perjudicar los derechos civiles y religiosos de las comunidades no judías existentes en Palestina ni los derechos y el estatuto político de que gocen los judíos en cualquier otro país.

De manera paralela, en 1916 Reino Unido y Francia pactaban secretamente la división general de Medio Oriente una vez finalizada la Primera Guerra Mundial y derrotado el imperio otomano. A través de este acuerdo, conocido como Pacto Sykes-Picot, Francia recibiría lo que actualmente constituye Siria y su zona costera (territorio actual de Líbano). Los británicos se alzaron con Basora y Bagdad y un importante ámbito de influencia que se extendía hasta Persia (actual Irán).

La indefinición sobre Palestina determinó que la Sociedad de Naciones le concediera a Reino Unido un mandato para la administración de dicho territorio.

Algunos ensayos de solución. El constante rechazo

Antes de la creación de las Naciones Unidas se analizaron cinco propuestas para Palestina. Fue la Comisión Peel (1937) la

que recomendó por primera vez una partición de dicho territorio. De acuerdo con esta comisión, se adjudicaba una parte a un Estado judío, otra a un Estado árabe, y Jerusalén, Belén, Haifa y Nazaret quedaban bajo mandato británico.

Un año más tarde, la Comisión Woodhead (1938) esgrimía una nueva propuesta de partición, esta vez añadiendo una Unión Aduanera entre el Estado árabe, el judío y los territorios bajo mandato.

En 1946 la Comisión Anglo Norteamericana de Investigación encomendaba que Palestina continuara bajo el mandato británico mientras se llegara a un acuerdo de administración fiduciaria, y que la constitución futura de Palestina se fundase en tres principios básicos: a) ni los judíos podrán dominar a los árabes ni éstos a los judíos en dicha región; b) Palestina no debe ser un Estado judío ni árabe, y c) la forma de gobierno que finalmente se establezca debe proteger los intereses de cristianos, musulmanes y judíos en Tierra Santa.

En ese mismo año se presentaba el Plan de Morrison (también conocido como Plan de Autonomía Provincial), que se proponía poner en vigor la recomendación de la Comisión Anglo Norteamericana de Investigación, esto es, que “Palestina no fuera un Estado judío ni un Estado árabe”. Dicho plan sugería la división de este territorio en dos provincias (una árabe y otra judía), y Jerusalén, Belén y Negeb permanecían bajo la administración fiduciaria de Reino Unido.

Un año después se formulaba el Plan Cantonalista (Plan Bevin), que abogaba por un periodo de administración fiduciaria de cinco años a cargo de Reino Unido con el propósito de preparar al país para la independencia.

Como se advierte, todas estas propuestas, rechazadas sistemáticamente por una y otra parte, aspiraban a resolver, de una manera u otra, el dilema de Palestina. Sin embargo, la reconciliación de dos pretensiones diametralmente opuestas, cada

una de las cuales se apoyaba y nutría de fuertes argumentos religiosos, jurídicos e históricos, impedía, a juicio de las partes interesadas, la viabilidad de una solución justa en un pequeño territorio de recursos limitados, inmerso en una atmósfera de creciente tensión política, racial y de nacionalismos antagónicos.

La partición de Palestina. La primera gran prueba de fuego para las Naciones Unidas.

El decidido papel de Uruguay

Durante el mandato británico en Palestina, los árabes inician una gran revuelta. Las hostilidades representaban una objeción directa a la Declaración Balfour, a la consecuente inmigración judía y a la colonización de tierra llevadas adelante por éstos en Palestina.

Mediante un expreso reconocimiento de su fracaso en Palestina, la potencia mandataria solicita a la novel Naciones Unidas “que convoque, tan pronto como sea posible, un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General a fin de constituir una comisión especial, con encargo de preparar un informe sobre el asunto [...] para su consideración en el periodo ordinario de sesiones de la Asamblea”.²

En forma paralela, las delegaciones de Egipto, Iraq, Siria, Líbano y Arabia Saudita solicitaban que el periodo extraordinario de sesiones incluyera el tema de la “Terminación del mandato de Palestina y la Declaración de su Independencia”,³ pero tal propuesta no fue aceptada por la Mesa de la Asamblea

² Documento A/286. Carta del 2 de abril de 1947, dirigida al secretario general interino por la delegación de Reino Unido.

³ Documentos A/287, A/288, A/289, A/290 y A/291, abril de 1947.

General, y así emergió la sugerencia británica como la única alternativa posible que la Organización podía abordar ante el dilema palestino. Puesto el tema a la consideración de las Naciones Unidas se ingresaba en una etapa decisiva.

El primer embajador de Uruguay ante las Naciones Unidas, Enrique Rodríguez Fabregat, avizoraba ya en 1947 la tarea crucial de la Organización en este tema y presentaba la situación en estos términos:

Las Naciones Unidas están viviendo su prueba [...] Antes en la historia, en los siglos que fueron se procedía de otra manera: otros eran los caminos y otro el objetivo inmediato [...] ya no se reúnen las naciones, ya no se congrega la Asamblea General de las Naciones Unidas para proceder a nuevos repartos sobre el antiguo mapa colonial del mundo, se reúnen hoy para colocar en su verdadero término [...] los principios fundamentales de la soberanía social.⁴

Es en este contexto político —particularmente sensible de la historia del mundo— donde comienza a gestarse y evidenciarse el compromiso de Uruguay con la creación del Estado de Israel y con una justa solución en Medio Oriente.

Ya en las primeras décadas del siglo xx, pocos años después de la promesa de un “hogar nacional judío” contenida en la Declaración Balfour, la delegación uruguaya en la Sociedad de Naciones manifestaba su apoyo inequívoco a esta reivindicación judía a través del canciller de entonces, Alberto Guani.

De manera paulatina comenzaba a formarse en Uruguay una corriente de apoyo al movimiento sionista, que fue permeando la clase política uruguaya. En la década de 1940 se

⁴ Asamblea General, 125 sesión plenaria, 26 de noviembre de 1947, A/PV.124, p. 616.

funda en Montevideo el Comité Pro Palestina Hebrea,⁵ que desempeñara un papel central de sensibilización por la causa judía y que sumó sus esfuerzos al movimiento sionista internacional que perseguía la unidad y reunificación del pueblo judío en su patria histórica, *Eretz Israel*.

Este compromiso de Uruguay vuelve a explicitarse en la Conferencia de San Francisco (1945), oportunidad en la cual el canciller Serrato plantea el tema del holocausto, la persecución del pueblo judío y la necesidad de construir un Estado para albergar a la diáspora judía en el mundo.

Si bien estas propuestas no prosperaron, se comprobaba claramente el compromiso uruguayo de encontrar una solución justa al histórico problema de la construcción del Estado de Israel y a la inmigración del pueblo judío.

Con estos antecedentes, Uruguay es electo miembro —ya en el ámbito de las Naciones Unidas— de la Comisión Especial de las Naciones Unidas para Palestina (conocida como la UNSCOP), que estuvo integrada por representantes de 11 Estados (Australia, Canadá, Checoslovaquia, Guatemala, India, Irán, Países Bajos, Perú, Suecia, Uruguay y Yugoslavia). Su mandato fue investigar toda cuestión pertinente al caso Palestina, y preparar un informe con las propuestas que considerara adecuadas para la solución del problema en esa región. La Comisión debía asimismo “prestar cuidadosa atención a los intereses religiosos del Islam, del Judaísmo y de la Cristiandad”.⁶

La delegación de Uruguay estuvo presidida por su representante permanente ante las Naciones Unidas, embajador En-

⁵ Este comité estuvo integrado por personas que no profesaban la fe judía, como Augusto Turenne, Sabat Ercasty, Eduardo Couture, Celedonio Nin y Silva, Óscar Secco Ellauri, Emilio Frugoni, Jaime Bayley, Antonio Grompone, Justino Jiménez de Aréchaga y Hugo Fernández Artucio, entre otros.

⁶ Resolución 106 (S-1), primer periodo extraordinario de sesiones, Asamblea General (1947).

rique Rodríguez Fabregat, secundado por Óscar Secco Ellauri y Edmundo Sisto.

En forma conjunta con los demás miembros de la UNSCOP, la delegación uruguaya, durante los dos meses y medio de permanencia en Tierra Santa, sumó sus esfuerzos en la tarea de recopilación de la información necesaria para preparar una propuesta de solución a la cuestión Palestina. Se concedieron audiencias con los principales involucrados en el tema (Agencia Judía de Palestina, representantes de los Estados árabes, organizaciones judías y árabes) y se realizaron visitas in situ.

En Jerusalén, por ejemplo, visitaron los lugares sagrados para cristianos, musulmanes y judíos; la Universidad Hebrea y hospitales; inspeccionaron las fábricas judías de jabón y aceite de Haifa; las estaciones hortícolas de Hebrón; las escuelas de niños y niñas de Bersabé; las estaciones forestales de Gaza; el centro de adiestramiento de maestras rurales de Ramala; la Palestine Iron and Brass Foundry de Jaffa, y las fábricas de tejidos de Beit Dajan.

Asimismo se desplazaron hacia las fábricas de chocolate y laboratorios de precisión de Tel Aviv; los centros de crianza de ganado de Acre; las ciudades de Rehoboth, Nablus, Tulkarm, el distrito de Galilea, el Mar Muerto y la región de Jericó; las comunidades judías de Negev, así como varios asentamientos agrícolas judíos.

Los miembros de la UNSCOP viajaron además a Damasco (Siria), Beirut (Líbano), Amman (Reino Hachemita de Transjordania), Ginebra (Suiza), al igual que a los campos de refugiados de Austria y Alemania.

La ausencia de colaboración del Alto Comité Árabe⁷ determinó el protagonismo de la Agencia Judía en las sesiones públi-

⁷ El Alto Comité Árabe resolvió abstenerse de colaborar con la UNSCOP por entender que debía procederse a la terminación del mandato británico y declararse la independencia de Palestina. De manera adicional entendía que los derechos

cas de la UNSCOP,⁸ en las que se llevó a cabo un debate de gran altura intelectual y política por intermedio de personalidades que resultaron claves en la formación del Estado de Israel.

naturales de los árabes de Palestina no podían seguir siendo objeto de investigación nuevamente, sino ser reconocidos sobre la base de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Documento A/AC.13/NC/16.

⁸ Fue un debate en el cual los oradores repasaron 20 siglos de historia y defendieron sus posturas con toda la pasión derivada de las profundas convicciones religiosas y políticas de dos pueblos que tanto han contribuido a la humanidad. Del lado judío se destaca la intervención de Moshe Shertok quien enfatizó las bondades de la inmigración judía, incluso para los árabes, presentándola como la transición a la vida rural y agrícola de personas educadas en las ciudades. David Ben Gurión, por su parte, resaltó el carácter exclusivo del pueblo y la civilización judía, y la inseguridad que éstos experimentaban como resultado de tres desventajas fundamentales (privación de la condición jurídica de Estado, ausencia de patria y condición de minoría en todas partes). Asimismo, resaltó la trascendencia de la Declaración Balfour, como el primer reconocimiento público e internacional del derecho de los judíos a tener un hogar nacional; fustigó la política del Libro Blanco de 1939, que limitó las posibilidades de inmigración judía a Palestina; analizó pormenorizadamente la opción sionista de creación de un Estado judío, y aludió al acuerdo Weizmann-Feisal por el cual se evidencia el parentesco racial y antiguos nexos entre los pueblos árabe y judío, a la vez que se pronunció por la creación de un Estado árabe y una Palestina judía. El rabino Fishman, por su parte, se encargó de subrayar los lazos religiosos e históricos entre los judíos y Eretz Israel. Horowitz, demostró que la capacidad económica y de producción de Palestina era suficiente para resolver el problema de la inmigración judía a gran escala y que el proceso de absorción de la inmigración judía y de trasplante del pueblo judío a Palestina había ejercido —y continuaría ejerciendo— un efecto favorable en la condición económica de los árabes en esta región. Este planteamiento fue reforzado por las declaraciones de Bernstein y Kaplan. Por su parte, Weizmann, figura central en los cabildos ante el gobierno británico para la obtención de la Declaración Balfour, expresó que ésta había sido oportunamente respaldada por las potencias aliadas y criticó la postura británica por el Libro Blanco de 1939, que fuera declarado incompatible con el espíritu del mandato británico por parte de la Comisión Permanente de Mandatos de la Sociedad de Naciones a la vez que argumentó sobre la viabilidad del proyecto judío en Palestina al decir que en esta región “había pantanos y los hemos desecado, había piedras, no hemos plantado sobre ellas, no había casas y las hemos construido, había enfermedades y las hemos combatido”. Actas oficiales, segundo periodo de sesiones, Asamblea General. Suplemento 11. Documento A/364.

Luego de recorrer Palestina, los Estados árabes y los campos de concentración de Alemania y Austria, el gobierno uruguayo, a través de su representante en las Naciones Unidas, presentó su posición nacional que comprendía cuatro puntos básicos: a) solución territorial del problema judío; b) creación de un Estado judío independiente y de un Estado árabe independiente en el territorio actual de Palestina; c) sistema de cooperación económica entre ambos Estados, y d) régimen especial para la ciudad de Jerusalén y otros lugares sagrados en Palestina.⁹

Uruguay compartió y apoyó las recomendaciones que fueron aprobadas unánimemente por los miembros de la UNSCOP. Precisamente, dio su voto para que el mandato británico sobre Palestina terminara; apoyó la necesidad de conceder, en forma previa al periodo de transición, la independencia de Palestina; enfatizó la conveniencia de preservar la santidad de los lugares sagrados, y asegurar el acceso a los mismos para fines de culto y peregrinación, de conformidad con los derechos existentes y en reconocimiento de millones de cristianos, judíos y musulmanes. Igualmente, Uruguay otorgó su apoyo a la ejecución de un acuerdo internacional para atender el problema de 250 000 judíos europeos que se encontraban en campos de concentración; brindó su respaldo a la plena protección de las minorías, incluidos sus derechos lingüísticos, religiosos y étnicos, y se inclinó por el establecimiento de una unidad económica de Palestina. Por otra parte, conjuntamente con ocho de los 11 miembros de la UNSCOP, estableció una serie de recomendaciones adicionales y trascendentes (que constituyeron el Informe de la Mayoría), que finalmente fueron recogidas en el texto de la resolución 181 de la Asamblea General que aprobó el Plan de Partición.

⁹ Actas oficiales, segundo periodo de sesiones, Asamblea General. Suplemento 11. Documento A/364, vol. II, p. 56.

Dicho plan, a nuestro juicio, se beneficiaba de cuatro argumentos esenciales. En primer lugar, la premisa de que las pretensiones de árabes y judíos sobre Palestina, aunque válidas ambas, eran irreconciliables. En segundo lugar, porque estos dos pueblos tienen sus raíces históricas en Palestina y ambos han contribuido significativamente a la vida económica y cultural del país. En tercer lugar, porque el conflicto en Palestina está alimentado por un choque de dos intensos nacionalismos. Y, en cuarto lugar, por la propia realidad en la Palestina de entonces, en la cual habitaban 1 200 000 árabes y 650 000 judíos que tenían diferentes maneras de vivir, separados por intereses políticos que hacían difícil una cooperación completa y efectiva entre ellos.

El Plan de Partición de Palestina contenía tres elementos principales. El primero consistía en la partición propia del territorio de Palestina en un Estado judío independiente y en un Estado árabe independiente, regidos por una unión económica que preveía una unión aduanera, una moneda común y una administración conjunta de ferrocarriles, carreteras interestatales, servicios telegráficos y telefónicos, así como de los puertos de Haifa y Jaffa. Además, se preveía el desarrollo económico coordinado para el riego, el saneamiento de tierras y la conservación del suelo.

El segundo comprendía las fronteras. El Estado árabe proyectado incluía la Galilea Occidental, la región montañosa de Samaria y Judea y la llanura del litoral desde Isud hasta la frontera con Egipto. El Estado judío proyectado abarcaba la Galilea Oriental, la llanura de Esdrelón, la mayor parte de la llanura del litoral y todo el subdistrito de Bersabé, incluido el Negeb.

En el tercero, la ciudad de Jerusalén quedaba bajo administración fiduciaria internacional, y las Naciones Unidas como su autoridad administradora. Se preveía su desmilitarización, su neutralidad y el libre acceso a los lugares sagrados y de veneración.

El gobierno uruguayo, si bien se sumó al Informe de la Mayoría, expresó algunas reservas al Plan de Partición. No estuvo a favor de la segregación de la parte occidental de Galilea (que fuera incluida en el territorio del proyectado Estado árabe), ya que en esa región se encontraban importantes asentamientos judíos (especialmente los de Nahariva y Hanita), producto de un obstinado trabajo de sus pobladores. A juicio de Uruguay, esos importantes centros de progreso, establecidos en una costa antes desierta, debían permanecer en el Estado judío.

Tampoco Uruguay compartía la solución de incorporar la ciudad árabe de Jaffa al territorio judío. Por otra parte, el gobierno uruguayo no respaldaba la anexión de la ciudad árabe de Bersabé al territorio judío.

No obstante lo anterior, la mayor preocupación de Uruguay y de su representante ante las Naciones Unidas fue el tema de la inmigración judía a Palestina. Desde un primer momento, el gobierno uruguayo concibió la creación del Estado de Israel conjuntamente con la necesidad de resolver el problema de la inmigración judía al nuevo Estado.

Dentro del problema inmigratorio, el embajador Rodríguez Fabregat hizo particular hincapié en el traslado de los niños judíos que estaban hacinados en los campos de concentración en Europa y en los lugares de detención en la isla de Chipre. La delegación uruguaya presentó una propuesta para crear un régimen especial de emergencia, que comprendía el envío de estos niños sobrevivientes a Palestina.

El 29 de noviembre de 1947, la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la histórica resolución 181, titulada “Futuro gobierno de Palestina”, que establecía la creación de un Estado judío y un Estado árabe en el territorio de Palestina, con Jerusalén como *corpus separatum* sometido a un régimen internacional especial.

A pesar de la férrea oposición de los Estados árabes que se negaban a la partición; la de aquellos que pretendían postergar la votación (fundamentalmente Irán), o bien obtener una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia antes de pronunciarse por una solución (Colombia, Egipto); la resolución 181 era aprobada por 33 votos a favor,¹⁰ 13 en contra¹¹ y 10 abstenciones.¹²

De este modo, finalizaba un engorroso y delicado proceso, que desembocaba en la partición de Palestina, que fue aceptada por los judíos (con la consecuente creación del Estado de Israel) y rechazada, dura y unánimemente, por los Estados árabes.¹³

¹⁰ Los 33 países que votaron a favor de la resolución 181 (aproximadamente el 60% de la membresía de las Naciones Unidas de la época) fueron Australia, Bélgica, Bielorrusia, Bolivia, Brasil, Canadá, Checoslovaquia, Costa Rica, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Guatemala, Haití, Holanda, Islandia, Liberia, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Suecia, Sudáfrica, URSS, Ucrania, Uruguay y Venezuela.

¹¹ Los 13 países (el 23% de la membresía) que votaron en contra fueron Afganistán, Arabia Saudita, Cuba, Egipto, Grecia, India, Irán, Iraq, Líbano, Pakistán, Siria, Turquía y Yemen.

¹² Los países que se abstuvieron fueron 10 (esto es, el 17% de la membresía): Argentina, Colombia, Chile, China, El Salvador, Etiopía, Honduras, México, Reino Unido y Yugoslavia. Tailandia estuvo ausente de la votación.

¹³ Particularmente hostiles fueron las reacciones de Irán, Siria, Arabia Saudita, Iraq y Líbano. El representante de Irán, señor Adl, expresaba: “¿Qué se nos propone? Se nos propone dividir arbitrariamente un país, sin tener en cuenta la voluntad de la mayoría de sus habitantes, en dos Estados diferentes; es decir, en dos Estados que [...] no habrán de ser Estados viables, sino quizás Estados nacidos muertos”. Documento A/516, p. 608. El representante de Siria, emir Arslan concluía: “Jamás un proyecto ha sido más contrario a la lógica ni más contrario a las leyes sociales, políticas y económicas; jamás un proyecto ha sido más absurdo por sus dificultades financieras y económicas, así como por sus complicaciones políticas y administrativas; jamás una proposición ha sido votada con mayor recelo y hasta repugnancia; jamás un proyecto ha sido definido con más propaganda y con menos cortesía”. Documento A/516, p. 613. La delegación de Arabia Saudita, a través de su representante, emir Faisal Al Saud, manifestaba: “El gobierno de Arabia Saudita, en esta oportunidad histórica, declara oficialmente que no se

El proceso de partición de Palestina representó uno de los momentos de mayor protagonismo diplomático de Uruguay en la arena internacional, en un conflicto en el cual el gobierno uruguayo no tenía mayor interés que la defensa de los principios rectores de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional.

El gobierno uruguayo de la segunda posguerra y su diplomacia entendieron que la construcción del Estado de Israel no representaba un problema exclusivo de los judíos, sino una cuestión irresoluta de toda la civilización occidental. Y, en esta postura, Uruguay no podía concebir la civilización occidental sin Jerusalén.

De acuerdo con George Steiner, la civilización occidental es producto del diálogo entre Atenas y Jerusalén. Como occidentales, hemos heredado de Atenas las teorías, los conflictos políticos y sociales, el deporte, la arquitectura, nuestros modelos estéticos y las ciencias naturales, la razón, la filosofía, las matemáticas, la geometría, el arte y el pensamiento. Todos ellos siguen estando impregnados de raíces griegas. Pero, también como occidentales, hemos heredado de Jerusalén el desafío mo-

considera obligado por la resolución que la Asamblea General ha adoptado hoy. Además, se reserva la libertad completa de obrar como lo juzgue conveniente, de conformidad con los principios del derecho y la justicia". Documento A/516, p. 651. Irónicamente el representante de Iraq, señor Jamali, sostenía: "De manera muy eficaz [los sionistas] explotaron los sufrimientos de las víctimas de Hitler para sus propios fines políticos. Ahora quieren un Estado en una parte de Palestina, más tarde van a quererlo en todo el territorio de Palestina y finalmente pretenderán invadir el resto del mundo árabe". Documento A/516, p. 634. Y el representante de Líbano, señor Chamoun, avizoraba: "Si se admitiese este precedente, se debería escribir en letras de fuego y sangre sobre la puerta de nuestra Organización que aquí hemos creado un procedimiento tendiente a alentar a las minorías políticas, raciales o religiosas a dividirse; hemos estimulado la transformación de minorías en Estados independientes y hemos contribuido de este modo a destruir la estructura política y social de varios Estados Miembros de nuestra Organización o de otros que todavía no pertenecen a ella". Documento A/516, p. 615.

noteísta, la definición de nuestra humanidad en diálogo con lo trascendente, la ley, los mandamientos, los códigos, la igualdad ante el superior, que en la visión religiosa es Dios y, en la visión laica, está constituido por nuestra moral o nuestras normas legales.

Uruguay, como miembro de una civilización con la que comparte una serie de valores y principios tan caros (como el individualismo, el liberalismo, el constitucionalismo, los derechos humanos, la igualdad y las libertades fundamentales) no podía concebir Occidente sin Jerusalén. Por ello, el decidido impulso del gobierno uruguayo a la causa judía y a los postulados sionistas.

Para Uruguay, la creación de Israel fue un acto de justicia, una de las pocas victorias morales de un turbulento siglo XX en el que los totalitarismos, fascismo, falangismo, nazismo y comunismo, intentaron sustituir el sistema democrático representativo como forma de gobierno.

El embajador Rodríguez Fabregat argumentaba que la solución territorial del problema judío —en su mayor expresión como nación— permitiría terminar con la discriminación del judío errante, con su persecución racial y exterminio, inaugurado por el régimen nazi.

En su histórico discurso ante la Asamblea General, evocando a Abraham Lincoln, Rodríguez Fabregat sostenía:

Lincoln habló en nombre del derecho social, de Dios, es decir, del sentido recto de la justicia en el corazón del hombre; y así es éste nuestro voto y éste nuestro augurio cuando nuestra delegación apoya el proyecto que esta Asamblea tiene a su consideración. Sabiendo la carga de responsabilidad que esto significa, pero comprendiendo que es necesario terminar el quebranto y el drama de los pueblos de Palestina, que es necesario mantener las líneas que fueron creadas por la Sociedad de las Naciones cuando otorgó con toda nitidez el mandato, que es necesario transformar

el hogar nacional del antiguo mandato en el Estado y en las dos naciones que por este proyecto se crean; y que es necesario velar porque esa crónica del duelo y de sangre que ensombrece el horizonte del mundo en los hechos de cada día termine bajo esta conquista que será para siempre la primera gran conquista moral de las Naciones Unidas.¹⁴

Un balance preliminar de la cuestión de Medio Oriente en las Naciones Unidas

Al transcurrir más de sesenta años de esta primera “conquista moral”, en palabras del embajador Rodríguez Fabregat, se imponen algunas interrogantes: ¿cuáles fueron las respuestas adicionales de las Naciones Unidas para controlar y administrar el conflicto árabe-israelí? ¿Cuál fue la efectividad de las mismas? ¿En qué contribuyeron al proceso de paz en Medio Oriente?

Dos observaciones generales surgen, a nuestro juicio, casi de manera espontánea. En primer lugar, ningún otro tema como el conflicto en Medio Oriente ha exigido tanta atención, negociaciones, debates, compromiso, dedicación y seguimiento en la historia de la Organización.

En segundo lugar, no debería criticarse a las Naciones Unidas por falta de respuestas al conflicto en Medio Oriente. Las hubo y numerosas, como se analizará a continuación. En todo caso, lo que sí ha habido es ausencia de implementación de las resoluciones; radicalización de posturas de las partes interesadas; responsabilidad de las grandes potencias en el manejo del conflicto, al atizar posiciones extremas, y vetar o alentar resoluciones parcializadas en el Consejo de Seguridad.¹⁵

¹⁴ Cuestión de Palestina. Informe de la UNSCOP (Documento A/516, p. 619).

¹⁵ Debe tenerse presente que el conflicto árabe-israelí sufrió el impacto directo de la Guerra Fría. La URSS y los países de la órbita soviética, tras el conflicto de

No obstante lo anterior, frente al conflicto árabe-israelí, las Naciones Unidas se posicionaron a intentar decididamente consensuar una solución, ensayando respuestas concretas para atender las consecuencias y las dimensiones políticas, económicas y humanitarias de las guerras árabe-israelíes.

Además de haber apelado a instrumentos que originalmente no estaban previstos en su Carta constitutiva —como las operaciones de paz—, a lo largo de su existencia la Organización también fue el escenario de negociación de una serie de resoluciones (tributarias por cierto, de un altísimo contenido político).

Así irrumpen una serie de resoluciones tanto del Consejo de Seguridad como de la Asamblea General, que componen la base multilateralmente negociada para la paz en Medio Oriente.

El Consejo de Seguridad adoptó seis resoluciones que resultan imprescindibles para entender lo que está en juego en el proceso de negociación de paz. Su contenido se ha erigido como parte importante de la plataforma de negociación entre Israel y los Estados árabes.

La resolución 242 (1967) explicita dos principios que desde 1967 se han incorporado a todas las negociaciones posteriores a la Guerra de los Seis Días¹⁶ —contexto político en el que se adopta esta resolución—, a saber: el retiro de Israel de los territorios ocupados en dicha guerra y la finalización de situaciones de beligerancia; el respeto y reconocimiento de la soberanía; la integridad territorial, y la independencia política de todos los

1967, rompieron relaciones diplomáticas con Israel y comenzaron a presentarlo ante la opinión pública internacional como un Estado agresor y potencia ocupante, despojándolo de aquella imagen de pequeño país en lucha por su supervivencia.

¹⁶ La Guerra de los Seis Días (llevada a cabo entre el 5 y 10 de junio de 1967) fue un conflicto bélico que enfrentó a Israel con una coalición árabe formada por Egipto, Jordania, Iraq y Siria. Finalizada la Guerra, Israel aumentó considerablemente su territorio al incorporar los Altos del Golán sirio, Cisjordania (incluyendo Jerusalén Oriental), la Franja de Gaza y la península del Sinaí.

Estados de la zona, con el consecuente derecho a vivir en paz dentro de fronteras seguras, reconocidas y libres de amenazas o actos de fuerza. En cuanto a la resolución 338 (1973), adoptada durante la Guerra del Yom Kipur,¹⁷ confirma la validez de la resolución 242 y recomienda el inicio de negociaciones para “instaurar una paz justa y duradera en el Oriente Medio”.

La resolución 446 (1979), por su parte, declara que la política de asentamientos israelíes en los territorios árabes ocupados no tiene validez legal y constituye un serio obstáculo para el logro de una paz completa, justa y duradera en Medio Oriente. La resolución 478 (1980) —adoptada con la única abstención de Estados Unidos— fue una reacción directa a la aprobación por parte del Parlamento israelí de la llamada Ley de Jerusalén, que proclamara a dicha ciudad “entera y unificada”, como capital de Israel. Esta resolución “censura en los términos más enérgicos” dicha ley; afirma que es una violación del derecho internacional y que, al igual que las medidas y actos legislativos y administrativos adoptados por Israel que han alterado, o pretendan alterar, el carácter y el estatuto de Jerusalén, “son nulos y carentes de valor y deben dejarse sin efecto inmediatamente”.

La resolución 1397 (2002), por primera vez, apoya el “concepto de una región en que dos Estados, Israel y Palestina, vivan uno junto al otro dentro de fronteras seguras y reconocidas”. Finalmente, la 1515 (2003) hace suya la Hoja de Ruta presentada por el llamado “Cuarteto” (Estados Unidos, Rusia, Unión Europea y las Naciones Unidas). La misma constituye una propuesta concreta de paz para poner fin al conflicto árabe-israelí, con objetivos, fases, calendarios y plazos específicos. Su

¹⁷ La Guerra del Yom Kipur fue un conflicto bélico entre Israel, Egipto y Siria. Estos dos últimos lanzaron una ofensiva militar por sorpresa contra Israel que coincidió con la festividad hebrea del Yom Kipur (6 de octubre de 1973). Durante la ofensiva traspasaron la línea de armisticio del Sinaí y de los Altos del Golán, que habían sido conquistados por Israel durante la Guerra de los Seis Días.

objetivo básico —quizás demasiado ambicioso en términos de plazos— era alcanzar la solución definitiva y general del conflicto israelí-palestino durante el año 2005. Si bien la Hoja de Ruta no pudo materializarse en cuanto a los plazos fijados, se establecieron fases con aspiraciones bien detalladas y compromisos que cada una de las partes debía asumir.¹⁸

La Asamblea General no ha quedado al margen del conflicto árabe-israelí. Ha aprobado, entre las más importantes, la resolución 181 (1947) que, como se analizó, fue el punto de partida del tema palestino en las Naciones Unidas. La 194 (1948), adoptada luego de la primera guerra entre Israel y los Estados árabes vecinos, se erige como una respuesta jurídica e institucional al problema palestino. Jurídica, por reconocer expresamente, a través de una resolución, el “derecho al regreso” de los refugiados. Institucional, porque crea una Comisión de Conci-

¹⁸ Se identificaron tres fases. La Fase I titulada “Fin del terror y la violencia, normalización de la vida de los palestinos y creación de instituciones palestinas” (que se extendía hasta mayo de 2003) apostaba por el fin de la violencia entre palestinos e israelíes. Los palestinos, entre otras cosas, se comprometían a llevar adelante amplias reformas políticas para formar su Estado, la redacción de una Constitución y la organización de elecciones libres, justas y abiertas. Israel se debía retirar de las zonas palestinas ocupadas desde septiembre de 2000 y congelar todas las actividades de asentamientos. La Fase II llamada “Transición” (entre junio y diciembre de 2003) preveía la celebración de una conferencia internacional que contemplara la necesidad de que los Estados árabes restablecieran las relaciones con Israel. Asimismo, el Cuarteto debía promover el reconocimiento internacional del Estado palestino, incluido su posible ingreso como miembro de las Naciones Unidas. La Fase III, titulada “Acuerdo sobre un estatuto permanente y fin del conflicto israelí-palestino” (que debía extenderse durante 2004 y 2005) tenía como objetivo la consolidación de la reforma y estabilización de las instituciones palestinas. En esta fase se preveía, además, una segunda conferencia internacional para ratificar el acuerdo acerca de un Estado palestino independiente con fronteras provisionales. Se debía arribar a soluciones en materia de fronteras, estatuto de Jerusalén (que protegiese los intereses religiosos de judíos, cristianos y musulmanes de todo el mundo), refugiados y política de asentamientos. Todos estos compromisos debían basarse en las resoluciones 242, 338 y 1397 del Consejo de Seguridad.

liación de las Naciones Unidas para Palestina, con el propósito de facilitar la repatriación, la reinstalación y la rehabilitación económica y social de los refugiados.

La resolución 2443 (1968) instauró el Comité encargado de investigar las prácticas israelíes que afecten los derechos humanos de la población en los territorios ocupados. La resolución 3236 (1974) reafirmó los derechos inalienables del pueblo palestino, esto es, el derecho a la autodeterminación, a la independencia, a la soberanía nacional y al retorno a sus hogares y propiedades. El mismo día de la adopción de esta resolución (22 de noviembre de 1974), también se aprobó la 3237, por la cual se le otorgó a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) el estatus de observadora de la Asamblea General, y se le invitó a participar en todas las conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de la Asamblea General u otros organismos de las Naciones Unidas. Finalmente, la 3376 (1975) instauró el Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino, cuya tarea fundamental es recomendar a la Asamblea General un programa de aplicación destinado a que el pueblo palestino pueda ejercer los derechos reconocidos en la resolución 3236.

A pesar de los ingentes esfuerzos de las Naciones Unidas por administrar el conflicto árabe-israelí desde 1948, las dos partes (secundadas por sus respectivos aliados) no han ahorrado críticas sobre la forma en la que la Organización ha estado conduciendo la cuestión palestina.

La Autoridad Nacional Palestina y los Estados árabes sostienen, una y otra vez, que las condenas y censuras de la Organización hacia Israel nunca han surtido efecto alguno en el modo de actuar de este país, el cual las ha ido obviando de manera sistemática. Asimismo, argumentan que las Naciones Unidas no han puesto en marcha ningún sistema sancionatorio ante el incumplimiento de las resoluciones por parte de Israel.

De manera adicional a ese incumplimiento, los Estados árabes han denunciado que, en varias ocasiones, el veto de Estados Unidos en el Consejo de Seguridad ha logrado evitar (y continúa haciéndolo) la aprobación de resoluciones condenatorias hacia Israel.

Por su parte, Israel tampoco escatima críticas hacia la manera en la que la Organización ha manejado el tema. Los israelíes sostienen que las resoluciones que presentan los Estados árabes en contra de su país son parciales, desbalanceadas, acentúan la culpa en un solo lado, tienen motivaciones políticas y no aluden al terrorismo palestino. A juicio del gobierno de Tel Aviv, una cantidad considerable de países, que apoyan y patrocinan resoluciones condenatorias hacia Israel, son notorios violadores de derechos humanos y buscan desviar las críticas a sus propias políticas.

En opinión de Israel, el bloque árabe-soviético-tercer mundo (formado en las Naciones Unidas en la década de los setenta) tuvo como objetivo afianzar un frente pro palestino que permitió la aceptación de la OLP como observadora; la aprobación de la resolución 3379 (1975) que difamó al sionismo al catalogarlo como una forma de racismo, e impulsó la creación del mayor número de comités investigativos, representantes especiales y relatores que un Estado Miembro de la Organización tiene dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Asimismo, Israel denuncia que es el único país miembro de la Organización que no integra ningún grupo regional plenamente,¹⁹ lo que le ha cercenado la posibilidad de ser miembro

¹⁹ Esta discriminación fue parcialmente enmendada en mayo de 2000 cuando el Grupo de Europa Occidental y Otros Estados (WEOG, por sus siglas en inglés) invitó a Israel a formar parte del mismo, convirtiéndolo en miembro temporal del Grupo. Sin embargo, no debe olvidarse que geográficamente Israel pertenece al Grupo Asiático aunque es bien sabido que los Estados árabes han impedido su participación.

del Consejo de Seguridad.²⁰ Por último, argumenta que, si bien las sesiones especiales de urgencia de la Asamblea General no son muy frecuentes, en numerosas oportunidades han sido convocadas fundamentalmente para condenar a Israel.²¹

El conflicto en Medio Oriente y el surgimiento de las misiones de paz

Un día después de la declaración de independencia de Israel (14 de mayo de 1948) se desencadenaba la primera guerra entre Israel y los Estados árabes vecinos. Para administrar este conflicto y los sucesivos en esta región del mundo, las Naciones Unidas debieron apelar a instrumentos que originalmente no estaban previstos en su Carta constitutiva —las operaciones de paz—, que fueron erigiéndose como soluciones ad hoc ante las hostilidades y guerras desatadas desde 1948 en adelante, no sólo en Medio Oriente, sino en todos los continentes donde se desencadenaban conflictos.

Las operaciones de paz (también para el caso de Medio Oriente) se fueron desarrollando por la necesidad de la Organización de hacer frente a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales ante la inoperancia del sistema de seguri-

²⁰ Los candidatos al Consejo de Seguridad son propuestos por bloques regionales. Esto significa que los países africanos y asiáticos (de origen árabe o islámico) suelen ser candidatos y logran su ingreso al Consejo. Israel, que ingresó a las Naciones Unidas en 1949, nunca ha sido electo en el Consejo de Seguridad, mientras que por lo menos 16 miembros de la Liga Árabe lo han sido. Siria, por ejemplo, fue miembro del Consejo de Seguridad cuatro veces, Zimbabwe dos, mientras que Sudán e Irán en una ocasión.

²¹ En opinión de Israel, ninguna de esas sesiones fueron convocadas para condenar la ocupación china en Tíbet, la de Indonesia en Timor Oriental, o la de Siria en Líbano, ni se ha abordado en ellas el tema de los genocidios en Rwanda, las desapariciones en la ex Zaire o los horrores de Bosnia.

dad colectiva previsto por la Carta. No hubo teoría alguna o doctrina particular detrás de ellas. Nacieron de la necesidad, enormemente improvisadas, como una respuesta práctica a un problema que requería acción.

Desde la creación, en mayo de 1948, de la primera misión de observación militar en la historia de la Organización (Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua, ONUVT), hasta el presente, se han desplegado en Medio Oriente 10 misiones de paz y de observación. Finalizaron ya sus mandatos seis, que a continuación se analizan:

—*Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU I)*. En 1956, el presidente Nasser nacionalizó el Canal de Suez con el objeto de financiar la construcción de una presa sobre el Nilo en Asuán, y determinó que Francia y Reino Unido invadieran la zona del Canal mientras que Israel ocupó la península del Sinaí. Ante la inacción del Consejo de Seguridad por el veto anunciado de Francia y Reino Unido, la Asamblea General estableció la FENU I por la resolución 1000 (ES-I). Esta misión se extendió aproximadamente a lo largo de 11 años (noviembre de 1956 a junio de 1967) y contó con una dotación máxima de 6073 efectivos provenientes de 10 países.

—*Grupo de Observación de las Naciones Unidas en Líbano (UNOGIL)*. En mayo de 1958 estalla una rebelión armada en Líbano al conocerse la intención del presidente Chamoun de modificar la Constitución y permitir de esta forma la reelección presidencial. El Consejo de Seguridad, por la resolución 128 (1958), estableció la UNOGIL para asegurar que no se produjera ninguna infiltración ilegal de personal ni ningún suministro ilegal de armas o de otro material a través de la frontera libanesa. Su periodo de vigencia fue muy efímero (junio a diciembre de 1958) y alcanzó a tener, durante el epicentro del conflicto, 591 efectivos provenientes de 20 países.

—*Misión de Observación de las Naciones Unidas en Yemen (UNYOM)*. En plena guerra civil de Yemen, con la intervención militar de Egipto y Arabia Saudita en apoyo a las tropas opositoras yemeníes, se extiende peligrosamente el conflicto bélico en la región. El Consejo de Seguridad, por la resolución 179 (1963), establece la UNYOM (que se desarrolló desde julio de 1963 a septiembre de 1964) para velar por la implementación del acuerdo sobre la separación entre Arabia Saudita y la República Árabe Unida. La UNYOM contó con un máximo de 189 efectivos provenientes de 11 países.

—*Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en Medio Oriente (FENU II)*. El 6 de octubre de 1973 Egipto atacó fuerzas israelíes en el Sinaí, mientras que Siria hizo lo propio en las Alturas del Golán. Por la resolución 340 (1973), el Consejo de Seguridad aprueba la FENU II para supervisar la cesación del fuego entre Egipto e Israel y la redistribución de las fuerzas egipcias e israelíes. La FENU II contó con una dotación de hasta 7000 hombres, suministrados por 13 países, y su mandato se extendió de octubre de 1973 a julio de 1979.

—*Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para Irán e Iraq (UNIIMOG)*. En septiembre de 1980, fuerzas iraquíes ingresaron a la zona del Kuzistán, que debía ser cedido por Irán a Iraq, de conformidad con el Tratado de Algiers, firmado en 1975 para solucionar los problemas fronterizos. Luego de ocho años de guerra entre ambos países, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 619 (1988) para verificar, confirmar y supervisar la cesación del fuego y el retiro de las fuerzas hasta los límites internacionalmente reconocidos. La misión se realizó a lo largo de una línea fronteriza de 1400 kilómetros; se extendió de septiembre de 1988 a febrero de 1991, y tuvo un máximo de 400 efectivos suministrados por 26 países.

—*Misión de Observación de las Naciones Unidas para Iraq y Kuwait (UNIKOM)*. El 2 de agosto de 1990, Iraq invadió

a Kuwait. Una vez finalizada la guerra, el Consejo de Seguridad, por la resolución 689 (1991), estableció la UNIKOM con una fuerza de 300 observadores militares. El mandato (vigente entre abril de 1991 y octubre de 2003) consistía en controlar la zona desmilitarizada y el canal Khawr'Abd Allah entre Iraq y Kuwait; impedir las violaciones de la frontera, y vigilar cualquier acción hostil lanzada desde el territorio de un Estado contra otro. La UNIKOM alcanzó a tener un máximo de 3645 efectivos suministrados por 37 países.

Actualmente cuatro misiones de paz continúan desplegadas en Medio Oriente, a saber:

—*Organismo de las Naciones Unidas para Supervisar la Tregua en Palestina (ONUVT)*. Constituye la primera operación de paz creada por las Naciones Unidas en su historia, de conformidad con la resolución (1948) del Consejo de Seguridad. Fue diseñada para controlar el conflicto surgido como consecuencia de la primera guerra entre Israel y los Estados árabes vecinos, que se desencadenó al día siguiente de la declaración de independencia de Israel. Los observadores militares de la ONUVT (150, provenientes de 23 países) permanecen en Medio Oriente con la función de supervisar el alto al fuego, los acuerdos de armisticio, además de que colaboran con otras operaciones de paz en la zona.

—*Fuerza de Observación de las Naciones Unidas de la Separación en el Golán Sirio (FNUOS)*. Israel conquistó este territorio a Siria (que lo reivindica activamente) durante la Guerra de los Seis Días y, nuevamente, en la Guerra del Yom Kipur. Las Naciones Unidas, a través de su resolución 242, lo considera “territorio ocupado”, del que Israel deberá retirarse bajo un tratado de paz. Por la resolución 350 (1974), el Consejo de Seguridad crea la FNUOS para mantener el cese al fuego entre Israel y Siria; supervisar la separación de fuerzas de ambos países, y vigilar las áreas de separación y limitación, según el

Acuerdo de Separación. La FNUOS cuenta con 1062 efectivos, provenientes de seis países.

—*Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Líbano (FPNUL)*. A principios de los setenta, la tensión en la frontera entre Israel y Líbano aumentó, sobre todo después del traslado de palestinos desde Jordania hasta Líbano. En marzo de 1978, fuerzas israelíes invaden Líbano y ocupan por completo el sur del país. El 19 de marzo, el Consejo aprobó las resoluciones 425 y 426 (1978), en las que exigía a Israel el cese inmediato de su acción militar; la retirada de sus fuerzas de todo el territorio libanés, y la creación de la FPNUL a fin de contribuir a tales propósitos y, a la vez, auxiliar a Líbano a asegurar la restitución de su autoridad efectiva en la zona. De manera adicional, la resolución 1701 (2006), del Consejo de Seguridad, amplía el mandato a la FPNUL para que pueda apoyar a las fuerzas armadas libanesas a medida que se desplieguen en todo el sur (incluso a lo largo de la Línea Azul),²² con el objeto de asegurar el acceso humanitario a la población civil y para contribuir al regreso voluntario de las personas desplazadas. La FPNUL cuenta con 13 264 efectivos, suministrados por 27 países.

—*La MFO y su independencia del Sistema de las Naciones Unidas*. Cuando Egipto e Israel firmaron los Acuerdos de Paz de Camp David bajo el patrocinio del presidente James Carter (marzo de 1979), acordaron, asimismo que, para mantener la paz entre ambos Estados, una fuerza internacional debía desplegarse en la península del Sinaí, territorio que hasta ese momento había sido escenario de cinco guerras entre Israel y Egipto.

En mayo de 1981, luego de dos años de intensos debates, el Consejo de Seguridad anuncia que no facilitará fuerzas de paz

²² La Línea Azul es la demarcación entre Líbano e Israel, establecida por las Naciones Unidas el 7 de junio de 2000. Tiene 69 kilómetros de largo y se extiende desde el Mediterráneo hasta las faldas del monte Hermon. La Línea Azul se basa en la resolución 425 del Consejo de Seguridad.

para el Sinaí. Egipto e Israel comenzaron entonces negociaciones bilaterales que desembocaron en el establecimiento de la Fuerza Multinacional de Observación en el Sinaí (MFO, por sus siglas en inglés), a través de la firma de un protocolo al Acuerdo de Paz de Camp David de marzo de 1979.²³ Este acuerdo contiene específicas y detalladas medidas de seguridad, que deben ser verificadas a través del despliegue permanente de la MFO en la región. Sus cuatro tareas esenciales son: a) llevar a cabo operaciones de puestos de control, patrullas de reconocimiento y puestos de observación dentro de la zona C; b) realizar verificaciones periódicas de la implementación de las medidas de seguridad; c) efectuar controles adicionales dentro de las 48 horas siguientes a la recepción de una solicitud de cualquiera de las partes, y d) asegurar la libre navegación a través del Estrecho de Tirán. La MFO cuenta con un total de 1691 efectivos, suministrados por 11 países.

Evaluación de las misiones de paz en Medio Oriente

A 60 años de la creación de la primera misión de paz en Medio Oriente (ONUVT), es interesante observar la manera en que es-

²³ El tratado de paz entre Israel y Egipto constituyó el primer acuerdo entre el Estado judío y un Estado árabe. El avance más importante se produjo en noviembre de 1977 cuando el presidente egipcio Anwar Sadat realizó una arriesgada e histórica visita a Israel y en un discurso en el Parlamento se dirigió al pueblo de Israel con palabras de reconciliación y paz. Las negociaciones formales siguieron cuando Sadat y el primer ministro israelí, Menachem Begin, se reunieron con el presidente Carter en el retiro presidencial de Camp David. Los llamados Acuerdos de Camp David del 17 de septiembre de 1978 estaban basados en las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad. El gobierno israelí acordó retirarse de todo el Sinaí en tres años y dismantelar sus bases cerca del Golfo de Aqba y el pueblo de Yamit. Egipto prometió establecer relaciones diplomáticas con Israel (lo que conllevaba su reconocimiento) y concederle a dicho país libertad de tránsito por el Canal de Suez, el Estrecho de Tirán y el Golfo de Aqba.

tas misiones fueron evolucionando en la región, sus características y comportamientos.

La ONG Security Council Report indica que, a lo largo de los años, se han ido configurando seis características propias en estas misiones:²⁴ a) con anterioridad a 2006 (cuando se amplía, por unanimidad del Consejo de Seguridad, el mandato de la FPNUL) ninguna de las resoluciones para desplegar una operación de paz en Medio Oriente se había beneficiado del apoyo de los cinco miembros permanentes del Consejo, los cuales, o bien vetaron o se abstuvieron una o más veces; b) ninguna de las misiones ha tenido un mandato explícito del Capítulo VII; c) los despliegues han seguido siempre al estallido de las hostilidades en gran escala, pero nunca antes; d) el despliegue de estas misiones fue más eficaz para desalentar la reanudación de conflictos interestatales; e) el mantenimiento de la paz en la zona ha sido más exitoso a la hora de prevenir conflictos interestatales que en frenar el uso de la violencia por agentes no estatales; f) los acontecimientos de 1967 sugieren de manera bastante elocuente que la retirada prematura de una fuerza de las Naciones Unidas en la región puede tener graves consecuencias para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Comparto estas afirmaciones desde el momento en el que constituyen una constatación empírica de la realidad. Deseo agregar tres comentarios.

En primer lugar, es y seguirá siendo muy difícil lograr la unanimidad de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad al momento de establecer una misión de paz en la región o renovar sus mandatos. La honrosa excepción que constituyó la resolución 1701 del Consejo de Seguridad (2006)

²⁴ Security Council Report, *The Middle East 1947-2007, Sixty Years of Security Council Engagement on the Israel Palestine Question*, núm. 4, 17 de diciembre de 2007, p. 20.

podría oficial como un antecedente genuino; sin embargo, lo cierto es que la historia de la Organización y el comportamiento de sus principales actores en todos estos años nos enseña que el establecimiento de misiones de paz en esta región del mundo es de los temas más sensibles a los que debió, debe y deberá seguir enfrentándose.

En efecto, el surgimiento de misiones de paz en Medio Oriente, por un lado, no estuvo exento de las consecuencias nocivas de la Guerra Fría (el poder de veto de los miembros permanentes del Consejo, así como sus actitudes de indiferencia o abstención ante el conflicto árabe-israelí respaldan esta afirmación y han ciertamente contaminado el proceso de paz en Medio Oriente).²⁵ Pero, por otro, superada la Guerra Fría, aún existen compromisos y alianzas muy estrechas entre algunas potencias y las partes en conflicto, que pueden continuar anestesando o dilatando la creación de mecanismos de vigilancia o mantenimiento de la paz, por ejemplo, en zonas como la Ribera Occidental o Gaza,²⁶ en donde a diario se advierte todo tipo de problemas humanitarios.

²⁵ Así, la resolución 50 (1948) que estableció la ONUVT fue votada por el Consejo en partes (el párrafo 6 que autoriza la prestación de “un número suficiente de observadores militares” recibió nueve votos favorables, pero la URSS se abstuvo). Asimismo en 1956, Francia y Reino Unido vetaron el proyecto americano y soviético que exigía un alto al fuego. Además votaron en contra del establecimiento de la FENU I. China, por su parte, se ausentó en la votación de la resolución 340 (1973) que establecía la FENU II de la misma manera que lo hizo en otras resoluciones posteriores que crearon o renovaron operaciones de paz en Medio Oriente incluida la FNUOS y la FPNUL. Esta actitud la mantuvo hasta la década de 1980 cuando se produce un cambio considerable en su política exterior. En cuanto a la URSS, ésta se abstuvo en la votación de las resoluciones 425 y 426 (1978) que establecieron la FPNUL. Asimismo el gobierno soviético favoreció constantemente la FNUOS y las renovaciones periódicas de la FENU II y se abstuvo ante la renovación del mandato que se produjo un mes después de los Acuerdos de Camp David (resolución 438 de 1978).

²⁶ Estados Unidos fue el único miembro permanente que votó a favor de todas las misiones de paz y sus renovaciones en Medio Oriente. Sin embargo, este com-

En segundo lugar —conclusión que va de la mano de la anterior—, las misiones de paz en Medio Oriente se han resistido a evolucionar y acompasar los cambios políticos que se han ido sucediendo en la región, en el mundo y en la propia Organización. La razón de esto es que todas las misiones de paz en Medio Oriente nacieron y se desarrollaron bajo la Guerra Fría, si bien algunas de ellas trascendieron este periodo. Así, la ONUVT, la FENU I, FENU II, la UNOGIL, la UYOM, la UNIMOG, la UNIKOM y la FNUOS emergieron como operaciones de paz tradicionales, o de “primera generación”, con funciones esencialmente militares destinadas a asegurar la paz en el frente de lucha para dar tiempo a negociaciones. Los efectivos militares y observadores de este tipo de misiones actúan desarmados y su función, por mandato de la Organización, será la de constatar el cumplimiento o incumplimiento de los acuerdos alcanzados previamente por las partes en conflicto. En todas estas misiones están muy arraigados los principios de consentimiento de las partes, imparcialidad y uso de la fuerza sólo para casos de legítima defensa.

En tercer lugar, si por éxito de una operación de paz entendemos haber dado cumplimiento al mandato para el que fue establecida (independientemente de que el conflicto se haya reanudado por cuestiones ajenas al control de las Fuerzas de Paz), podríamos concluir que las operaciones de paz en Medio Oriente fueron en su mayoría exitosas. Las mismas se fueron erigiendo como mecanismos capaces de ayudar a las partes a implementar sus propios acuerdos y,

portamiento sólo explica parte de su postura. Debe recordarse que en noviembre de 2006 vetó un proyecto de resolución (S/2006/878) en parte porque preveía una presencia de observadores de las Naciones Unidas en Gaza. Además, la perspectiva de un veto americano en varias ocasiones fue el factor disuasivo para que las Naciones Unidas pudieran establecer mecanismos de vigilancia en esta zona.

naturalmente, la tendencia al éxito de la misión se fue reforzando en la medida en que se constataba la viabilidad de los acuerdos alcanzados.

Las misiones de paz en Medio Oriente han mitigado muchas veces la animosidad y las sospechas mutuas de los actores en juego, que hicieron necesario un intermediario imparcial, diluyendo estos temores a través del control de zonas neutrales que incluyen territorios estratégicamente importantes.

Debe tenerse presente que las Fuerzas de Paz tienen el potencial de influir en otros Estados que, a pesar de no ser parte del conflicto, están interesados en solucionarlo. Es en Medio Oriente, quizás de una manera bastante elocuente, donde puede advertirse la manera en la que las grandes potencias se valieron de las operaciones de paz como forma de contener su propia rivalidad.

La participación de Uruguay en misiones de paz y la presencia en Medio Oriente

La participación de Uruguay en misiones de paz

A lo largo de su vida independiente, Uruguay ha defendido la solución pacífica de controversias internacionales, principio que ha adquirido rango constitucional, el máximo posible en el ordenamiento jurídico uruguayo.²⁷ Sobre la base de tal postu-

²⁷ El artículo 6 de la Constitución Nacional establece que: “En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos”.

lado, el país inició, ya en las primeras décadas del siglo XX, sus primeros pasos en misiones de paz.

Cuando en la década de 1920 Bolivia y Paraguay se enfrentaron en un conflicto territorial en la zona del Chaco Boreal, se instauró una Comisión Militar Neutral, integrada por seis observadores militares uruguayos que contribuyeron decididamente al cese de las hostilidades, desmovilización de los ejércitos, evacuación del material de guerra y canje de prisioneros.²⁸

Como se advierte entonces, la política de contribución de Uruguay a la paz y la seguridad internacionales se inicia con anterioridad al surgimiento de las Naciones Unidas, que inauguró el actual sistema de seguridad colectiva. Desde entonces, y fundamentalmente con el incremento importante y sostenido de tropas uruguayas en la década de 1990 y principios de este siglo en las misiones de paz en Camboya, Mozambique, Angola, República Democrática del Congo y Haití (estas dos últimas vigentes), Uruguay ha venido consolidándose como uno de los principales contribuyentes de tropas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en todo el mundo.

De conformidad con cifras del Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas,²⁹ Uruguay es el séptimo mayor contribuyente de tropas de la Organización y constituye el país latinoamericano que aporta más contingentes militares a la misma.³⁰ Actualmente está presente en 13 de las 18 opera-

²⁸ Era la primera representación internacional del Ejército uruguayo en su tarea de construir y mantener la paz fuera de fronteras.

²⁹ Ranking of Military and Police Contribution to UN Operations, DPKO, United Nations, 30 de noviembre de 2007, en www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors.

³⁰ Dentro de los países latinoamericanos Brasil aporta 1308 efectivos, Argentina 902, Chile 521, Bolivia 456, Guatemala 252, Perú 245, Ecuador 98, El Salvador 51, Paraguay 50, Jamaica 14, Honduras 12, República Dominicana 4, y Colombia 2.

ciones de paz desplegadas bajo mandato de las Naciones Unidas en el mundo.³¹

La participación uruguaya en operaciones de mantenimiento de la paz está basada en los principios que inspiran su política exterior y que ha defendido permanentemente en todos los ámbitos de las Naciones Unidas vinculados a dicha temática (Consejo de Seguridad, Asamblea General, Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Comisión de Consolidación de la Paz). Para el gobierno uruguayo, las operaciones de mantenimiento de la paz deben observar y respetar estrictamente los propósitos y principios consagrados en la Carta, como la soberanía, la integridad territorial, la independencia política de los Estados y la no intervención en asuntos que son esencialmente de jurisdicción interna de un Estado.

Por otra parte, a la hora de evaluar la participación de sus efectivos en una misión de paz —proceso de toma de decisión en el que interviene tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo (este último aprueba el envío de tropas a través de una ley nacional)—, Uruguay observa y cumple determinados requisitos que considera esenciales para asumir tal compromiso.

Así, la existencia de un proceso de paz en curso, el consentimiento de las partes, el principio de imparcialidad que debe respetar el Consejo de Seguridad, la no utilización de la fuerza salvo en caso de legítima defensa y un mandato autorizado por el Consejo de Seguridad son los requisitos básicos para la deci-

³¹ El 97% de la participación total de Uruguay en misiones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas corresponde a los contingentes uruguayos en la República Democrática del Congo (MONUC), que cuenta con 1369 efectivos uruguayos, y en Haití (MINUSTAH) en donde están desplegados 1144 efectivos nacionales.

sión de enviar contingentes nacionales a las misiones de paz de las Naciones Unidas.³²

Ante la constatación empírica de la realidad que demuestra que aproximadamente la mitad de todos los países que salen de una situación de guerra vuelven a caer en la violencia en un periodo de cinco años, Uruguay aboga para que se incorporen componentes de consolidación de la paz en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz, con miras a lograr una transición sin contratiempos a la etapa posterior al conflicto.

La presencia en Medio Oriente

Uruguay no estuvo ausente de Medio Oriente. En el marco de la UNIMOG, contribuyó —desde 1988 a 1991, periodo de vigencia de la misión— con una fuerza de 37 observadores militares (12 por año) que, de conformidad con el mandato establecido por el Consejo de Seguridad en sus resoluciones 598 (1987) y 619 (1988), debieron custodiar una línea fronteriza de 1400 kilómetros.

Los observadores militares uruguayos contribuyeron a vigilar y supervisar el cese de las hostilidades entre ambos países; verificaron y confirmaron el retiro de tropas a las fronteras internacionalmente reconocidas; custodiaron los intercambios de prisioneros de guerra, y contribuyeron a convenir zonas de separación de las fuerzas en los dos lados de la frontera internacional. Al tratarse de una misión de observación, los observadores militares uruguayos, al igual que el resto de los 400 efectivos que participaron en la UNIMOG, no portaron armas.

³² La única excepción a estos requisitos la constituye la participación de Uruguay en la Fuerza Multinacional de Observación (MFO) que, como fuera explicado anteriormente, debió crearse a través de un protocolo al Acuerdo de Camp David entre Israel y Egipto, ya que el Consejo de Seguridad no pudo establecer la misión por el veto anunciado de la URSS.

Uruguay desplegó sus efectivos en la República Islámica de Irán. Las actividades de los observadores uruguayos se llevaron adelante en un ambiente extremadamente hostil que obligó a realizar un relevo completo, detallado y muy riesgoso de las posiciones de combate a ambos lados de la línea de cese al fuego, así como a atender, arbitrar y solucionar reclamos de las dos partes. La expeditiva y eficaz reunión de las patrullas ante incidentes graves logró, en varias oportunidades, desarticular situaciones críticas.

Además de los riesgos propios de la misión encomendada, los observadores militares uruguayos debieron hacer frente a la amenaza de las guerrillas kurdas que operaban en la región mediante emboscadas, incursiones y secuestros; resistir las duras condiciones de vida al carecer de las mínimas comodidades y desempeñar sus funciones en áreas tan disímiles como montañas, pantanos o desiertos y, no menos importante, desafiar una cerrada civilización islámica con profundas y notorias diferencias con la cultura occidental. No obstante lo anterior, lograron adaptarse rápidamente a estas condiciones (no hubo bajas que lamentar), contribuyendo de esta manera al cumplimiento exitoso del mandato de la UNIMOG que finalizó sus tareas cuando ambos países, en 1991, retiraron completamente sus fuerzas hasta los límites internacionalmente reconocidos.

Por otro lado, en el ámbito de la UNIKOM, entre 1991 y 2003 Uruguay aportó más de cincuenta observadores militares. Su misión fue cumplir con el mandato establecido por la resolución 687 del Consejo de Seguridad, la cual reafirmaba las sanciones económicas en contra de Iraq (impuestas por las resoluciones 661, 665, 669 y 670), país que a su vez estableció el cese al fuego, así como una zona desmilitarizada a lo largo del límite Iraq-Kuwait, que debía ser supervisada por dicha misión.

Los observadores militares uruguayos controlaron la Zona Desmilitarizada y comprobaron las violaciones al mandato de

la resolución 687 mediante vigilancia efectuada con patrullas terrestres y aéreas. Asimismo, los efectivos uruguayos oficiaron como enlaces entre los representantes de la UNIKOM y ambos Estados; contribuyeron al mantenimiento de la ley y el orden a través del control de la Policía de los dos países, a la vez que inspeccionaron periódicamente la cantidad de efectivos desplegados por uno y otro Estado. Al igual que en la UNIIMOG, las condiciones de vida que debieron desafiar en la zona de operaciones fueron de extrema severidad debido a la carencia de instalaciones adecuadas, clima desértico, polución generada por el incendio de cientos de pozos de petróleo y la exposición a la cultura islámica. Afortunadamente, no hubo bajas que lamentar.

No obstante las dos misiones señaladas, sin lugar a dudas, la actuación más importante de efectivos militares uruguayos en Medio Oriente —en términos numéricos y de permanencia— se desarrolla en la Fuerza Multinacional de Observación en el Sinaí (MFO).

Desde la creación de esta Fuerza Multinacional en 1982 hasta el presente, Uruguay ha desplegado más de dos mil quinientos efectivos militares, y ha asegurado una presencia ininterrumpida de más de veintiséis años. Es interesante destacar que aproximadamente la mitad de los efectivos que han participado en esta Fuerza Multinacional lo han hecho dos o más veces, habiendo además actuado en otras misiones de las Naciones Unidas.

La MFO tiene su mandato en el Tratado de Camp David que contiene las medidas de seguridad que deben ser verificadas a través del estacionamiento en la región de la citada Fuerza de Paz. A tales efectos, el Sinaí fue dividido en cuatro zonas con restricciones de tipo militar, cuyo propósito es brindar la mayor seguridad a ambos países.

Uruguay aporta a la MFO dos unidades: la de Transporte y la de Ingenieros. La Unidad de Transporte está constituida

por conductores experimentados que operan flotas de camiones, autobuses y vehículos ligeros de carga y transporte de personal en toda la zona de misión. Los conductores uruguayos recorren, a lo largo de cada año, más de tres millones de kilómetros, lo que resulta una importante contribución a la Fuerza. El alto nivel profesional de los militares uruguayos se refleja en la disminución de accidentes de vehículos, la reducción de costos de reparación, además de que atenúa el desgaste de la flota de vehículos de la MFO.

La Unidad de Ingenieros es responsable del mantenimiento y el mejoramiento de carreteras, de las vías de acceso al sector de los centros de control y puestos de observación, de los caminos de grava entre los campos del norte y sur de la región, de los helipuertos y de apoyar las actividades de construcción dirigidas por la Fuerza Oficial de Ingeniería de la MFO.

El contingente uruguayo en el Sinaí rota cada 12 meses y sus efectivos militares son voluntarios (característica que se cumple en todas las misiones de paz en las que interviene Uruguay). Reciben una capacitación previa a su despliegue en la Escuela de Operaciones de Mantenimiento de la Paz del Ejército uruguayo.

Dado que Uruguay mantiene fluidas relaciones comerciales, políticas y diplomáticas con Israel y Egipto, los embajadores uruguayos acreditados en El Cairo y Tel-Aviv visitan con frecuencia a las tropas desplegadas sobre el terreno para atender sus necesidades, apoyar la moral del personal desplegado y coordinar temas que forman parte del contingente uruguayo en la MFO.

Conclusiones

Desde el inicio del conflicto en Medio Oriente, la diplomacia y el Ejército fueron exteriorizando de manera elocuente la voluntad

y el firme compromiso del gobierno uruguayo de contribuir a una solución justa en la región. En la cuestión de Medio Oriente la política exterior y la política de defensa uruguaya (en su dimensión de participación de efectivos militares en operaciones de paz) se manifiestan como un todo que ha brindado su apoyo a empresas complementarias en esta región del mundo.

La diplomacia uruguaya ha hecho viable, conjuntamente con otros Estados Miembros de las Naciones Unidas, la creación del Estado de Israel y, al mismo tiempo, se ha inclinado por un Estado para los árabes de Palestina.

El Ejército uruguayo —cuya actuación está condicionada por los más caros principios de apego a la legalidad internacional que inspiran la política exterior uruguaya— construye, desde el terreno mismo de las hostilidades, las condiciones necesarias para la paz en Medio Oriente.

El decidido apoyo de la política exterior uruguaya a la creación del Estado de Israel se nutrió del convencimiento de lo trascendente que la negociación diplomática significa para determinados países que necesariamente deben apostar por el multilateralismo y la habilidad diplomática para hacer valer sus derechos. Éste es el caso de Uruguay y de Israel. Del primero, porque desde su inicio como Estado independiente ha debido apelar a los mecanismos diplomáticos para defender su viabilidad como nación.³³ Del segundo, porque la resolución 181 de la

³³ El Uruguay independiente fue en gran parte resultado de la mediación diplomática británica para poner fin a la guerra entre el Imperio del Brasil y las Provincias Unidas del Río de la Plata (luego Argentina), que desencadenó el nacimiento de un Estado independiente en la Provincia Oriental o Cisplatina (actualmente Uruguay). El surgimiento de Uruguay es, para muchos historiadores, un triunfo de la política británica del “equilibrio de poderes”. A pesar de que la independencia de Uruguay fue declarada el 25 de agosto de 1825, en opinión de una importante corriente de investigadores uruguayos, fue la Convención Preliminar de Paz de 1828 la que dio nacimiento a la República Oriental del Uruguay, fracturando una vez más el viejo contexto geográfico-histórico de la cuenca

Asamblea General de las Naciones Unidas, que fuera determinante para la creación de su Estado, fue producto de un delicado proceso diplomático y político en la segunda posguerra.

La participación de contingentes militares uruguayos en tres misiones de paz en Medio Oriente —que asciende a casi tres mil efectivos— constituye un ejemplo de la coherencia que la política de defensa de Uruguay mantiene con la política exterior. La necesaria coordinación que debe existir entre ambas, que se da en el caso de Medio Oriente, pero que ha estado ausente en otros escenarios como, por ejemplo, en el continente africano, ha sido últimamente abordada con mayor profundidad por la sociedad uruguaya a través de un amplio debate sobre la nueva Ley de Defensa Nacional, en el cual participaron el Estado, los partidos políticos, los parlamentarios, las Fuerzas Armadas, el Servicio Exterior y el sector académico.

Es por ello que el nuevo proyecto de Ley de Defensa Nacional, que actualmente está considerando el Parlamento uruguayo, define la política de defensa nacional como una política pública que “debe cumplir con los principios generales de derecho interno y de derecho internacional, en coordinación con la política exterior del Estado”. Asimismo, este proyecto consagra un capítulo específico (el capítulo 2, titulado “Misiones en el exterior”), el cual establece que la:

rioplatense. Este acontecimiento fue producto de varios factores entre los que se destacan evidentemente el deseo ferviente de los orientales por emprender en paz la reconstrucción de su comunidad, el hastío por las alternativas interminables de la política bonaerense, una mayor consolidación de la orientalidad como consecuencia de la larga lucha por la independencia, y también por el decisivo aporte de la Inglaterra del siglo XIX que empleó en el Río de la Plata su política de “equilibrio de poderes”, creando un Estado tapón (Uruguay) entre los poderosos Argentina y Brasil. El primer ministro británico de la época, Canning, sintetizaba en una frase el núcleo básico de la política inglesa en el sur del continente americano al decir: “He hecho surgir a la vida un Nuevo Mundo para restablecer el equilibrio del Antiguo”.

Participación de contingentes nacionales en Misiones de Paz constituye una decisión soberana que estará determinada por la política exterior de la República y en tal sentido tenderá a la promoción de los intereses nacionales en el ámbito internacional, la práctica de medidas de fomento de la confianza y la promoción de las relaciones de cooperación y respeto entre los diferentes actores de la comunidad internacional, en consonancia con el derecho internacional.

En la confección de este nuevo proyecto de ley sin duda se recogió la experiencia de Uruguay en Medio Oriente.