

**U N I V E R S I D A D A U T Ó N O M A D E M A D R I D
F A C U L T A D D E F I L O S O F Í A Y L E T R A S
D E P A R T A M E N T O D E E S T U D I O S Á R A B E S E I S L Á M I C O S
T A L L E R D E E S T U D I O S I N T E R N A C I O N A L E S M E D I T E R R Á N E O S**

**LA EVOLUCIÓN DEL ORGANISMO DE OBRAS PÚBLICAS
Y SOCORRO DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL CERCANO
ORIENTE (OOPS) EN EL MARCO DEL PROCESO DE PAZ
(1991-2000)**

T E S I S D O C T O R A L

JULIETA ESPÍN OCAMPO

**Dirigida por Bernabé López García
Con asesoramiento de Jesús A. Núñez Villaverde**

Madrid, marzo de 2004

A Rafael Blas.

A toda mi familia.

AGRADECIMIENTOS

Quiero hacer patente mi más profundo agradecimiento a Jesús A. Núñez Villaverde por su asesoría y dedicación a la revisión de esta tesis. Doy las gracias también a mi esposo Rafael Blas, cuya paciencia y esfuerzos hicieron que esta investigación sea legible. A los que conforman el TEIM, especialmente a Bernabé López por su apoyo y confianza. Vaya mi reconocimiento también a todos aquellos que me prestaron su apoyo, experiencia e información para la realización de este trabajo: Ignacio Álvarez-Ossorio por la luz aportada en la elección e investigación del tema; al personal del OOPS que me tendió la mano en Gaza, Siria y Jordania, especialmente a Lex Takkenberg, Matar Saqer y Suzan Hijazi; a Jalal al Husseini y al resto del personal del Centre D'Etudes et de Recherche Sur le Moyen-Orient Contemporain de Ammán; a Amineh Ishtay, Hawla y a todos los palestinos, dentro y fuera de los campamentos, con quienes pude charlar de sus experiencias y vivencias.

RECONOCIMIENTOS

La realización de este trabajo y del Doctorado en Estudios Internacionales Mediterráneos fue posible gracias a la beca que me concedió el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México de 1999 a 2004.

ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN	i
CAPITULO I.- GÉNESIS Y DESARROLLO DEL ORGANISMO DE OBRAS PÚBLICAS Y SOCORRO DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL CERCANO ORIENTE	
1	1
1.1 La ONU y el juego político internacional en la creación y solución del problema de los refugiados palestinos	4
1.2 El surgimiento del OOPS	10
1.3 Estructura y organización	17
1.3.1 Los refugiados	24
1.3.2 Los campamentos	34
1.4 Estrategias	43
1.4.1 Los programas del Organismo	43
1.4.1.1 Servicios sociales y de socorro	44
1.4.1.2 Salud	49
1.4.1.3 Educación	51
1.4.1.4 Programas especiales	56
1.4.2 Evolución de su estrategia política	59
1.4.2.1 Desde su creación hasta el fin de la guerra de 1956	60
1.4.2.2 De 1957 a junio de 1967	64
1.4.2.3 De 1967 hasta el estallido de la <i>Intifada</i> en diciembre de 1987	66
1.4.2.4 De la <i>Intifada</i> hasta los Acuerdos de Oslo de septiembre de 1993	69
1.4.2.5 De los Acuerdos de Oslo hasta el inicio de la segunda <i>Intifada</i>	70
1.5 Recursos financieros	71
1.5.1 Los principales donantes	75
1.5.2 Cooperación con organizaciones no gubernamentales	83
CAPITULO II.- LA RELACIÓN DEL OOPS CON LOS ACTORES REGIONALES	
95	95
2.1 El OOPS y los refugiados	95
2.1.1 Los campamentos del OOPS: la “patria chica”	98
2.1.2 Una “madrstra despectiva”	107
2.2 El OOPS y su entorno regional	121
2.2.1 Los países de acogida	124
2.2.1.1 Siria	129
2.2.1.2 El Líbano	133
2.2.1.3 Jordania	140
2.2.1.4 Egipto	147
2.2.2 Israel	149
2.2.3 Relación con la OLP	159
2.3 El OOPS: Lecturas y evaluaciones	163

CAPITULO III.- EL PROCESO DE PAZ Y EL OOPS	170
3.1 Los marcos bilateral y multilateral de las negociaciones	179
3.1.1 El Grupo Multilateral de Trabajo sobre Refugiados	179
3.1.2 Las negociaciones bilaterales entre Israel y la OLP	190
3.1.3 El Comité Cuatripartito	206
3.1.4 El Acuerdo jordano-israelí	208
3.2 La nueva situación del OOPS	212
3.2.1 Deterioro económico	224
3.2.2 La nueva distribución de los fondos: el Programa de Aplicación de la Paz	250
3.3 ¿Hacia la autosuficiencia económica o hacia el establecimiento definitivo (<i>tawtin</i>)	282
 CAPITULO IV.- LA CRISIS DEL OOPS EN LA POLÍTICA REGIONAL HACIA LOS REFUGIADOS PALESTINOS	297
4.1 Repercusiones de la crisis en los refugiados	399
4.2 Posturas de los países de acogida	314
4.2.1 Siria	316
4.2.2 El Líbano	320
4.2.3 Jordania	332
4.3 Postura de Israel	337
4.4 Postura de la OLP/ANP	350
4.5 Respuestas de la comunidad de refugiados	373
4.5.1 Respuestas populares o espontáneas	380
4.5.2 Respuestas organizadas: hacia un movimiento independiente de los refugiados	391
4.6 El OOPS: alcances y limitaciones	418
 CONCLUSIONES	426
 APÉNDICES	441
1. Selección de textos	442
• Texto 1. Resolución 194 (III) de la Asamblea General, 11 de diciembre de 1948	442
• Texto 2. Resolución 302 (IV) de la Asamblea General, 8 de diciembre de 1949. Establecimiento del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente	444
• Texto 3. Boletín del Secretario General de la ONU. Estructura organizativa del OOPS, 17 de febrero de 2000 (ST/SGB/2000/6)	450
• Texto 4. Extractos de acuerdos y posturas oficiales desde 1993 en torno a los refugiados	465
• Texto 5. Declaración emitida por la Primera Conferencia Popular sobre Refugiados en el campamento de refugiados de Deheishe (Belén)	468
2. Cuadros	480
• Cuadro 1. Promesas de contribuciones en efectivo, especie y para proyectos especiales, superiores a 200.000 dólares, de 1970 a 1990 (en miles de dólares)	480
• Cuadro 2. Fondos del OOPS (1950-1990) en millones de dólares	481
• Cuadro 3. Datos e indicadores demográficos, junio de 2000	482

• Cuadro 4. Programa de Aplicación de la Paz (Fases I y II) Cantidades Recibidas y cantidades ofrecidas confirmadas (por donante y programa)	483
• Cuadro 5. Programa de Aplicación de la Paz (Fases I y II) Cantidades recibidas y cantidades ofrecidas confirmadas (por campo y programa)	484
• Cuadro 6. Proyectos posteriores a 1999. Cantidades prometidas Confirmadas (por campo y programa)	485
• Cuadro 7. Proyectos posteriores a 1999 según donantes y programas	486
3. Cronología	487
ABREVIATURAS	495
GLOSARIO DE TÉRMINOS ÁRABES	497
BIBLIOGRAFÍA	498

ÍNDICE DE CUADROS Y MAPAS

	Página
Cuadro 1.1 Organización del OOPS en 1990	19
Cuadro 1.2 Distribución de los refugiados palestinos registrados según su lugar de origen y por zona. Enero 2000	25
Cuadro 1.3 Número de personas inscritas al 30 de junio de cada año (1950-2000)	26
Cuadro 1.4 Población palestina refugiada (1999)	28
Cuadro 1.5 Categorías de clasificación de los refugiados registrados en el OOPS	30
Cuadro 1.6 Refugiados palestinos en los campamentos y como porcentaje del total registrado (1953-2000)	34
Cuadro 1.7 Los campamentos del OOPS, sus habitantes (refugiados registrados) y su porcentaje del total de refugiados en 1951, 1966, 1970, 1995 y 2000 ..	35
Cuadro 1.8 Campamentos de refugiados del OOPS por país y área (junio de 2000) ...	36
Cuadro 1.9 Gastos por programa (1950-1990) en miles de dólares	45
Cuadro 1.10 Población escolar número de escuelas, profesores y plazas en los centros de formación profesional (FP) (1950-2000)	51
Cuadro 1. 11 Servicios del OOPS y los gobiernos de acogida abiertos a los refugiados	55
Gráfica 1.1 Aportaciones de los principales donantes	76
Cuadro 1.12 Principales ONG internacionales que colaboran con el OOPS	85
Cuadro 2.1 <i>Al Sada (El Eco)</i> Extracto	114
Cuadro 2.2 Distribución de la población inscrita al 30 de junio de 2000	129
Mapa 2.1 Campamentos oficiales del OOPS en Siria	130
Cuadro 2.3 Distribución de la población de <i>Situaciones Especialmente Difíciles</i> al 30 de junio de 2000.....	133
Mapa 2.2 Campamentos oficiales del OOPS en Líbano	134
Mapa 2.3 Campamentos oficiales del OOPS en Jordania	141
Cuadro 2.4 Derechos de los refugiados en los países de acogida	148
Mapa 2.4 Campamentos del OOPS en Gaza	151
Mapa 2.5 Campamentos del OOPS en Cisjordania	151
Cuadro 3.1 Contribución de los 13 principales donantes al presupuesto regular del OOPS en millones de dólares (1997)	225
Cuadro 3.2 Gastos del OOPS de 1987 a 1997	226
Cuadro 3.3 Déficit anual del OOPS 1997-2000 (en millones de dólares)	228
Cuadro 3.4 Relación entre gastos presupuestados y realmente realizados por el OOPS entre 1992 y 2000 (%)	241
Cuadro 3.5 Proyectos del PAP	259
Cuadro 3.6 Apoyo de los donantes al Programa de Aplicación de la Paz	261
Cuadro 3.7 Número y monto de préstamos del IGP distribuidos por zona de operación 1995-2000	271
Cuadro 3.8 Volumen de préstamos del PGI de 1991 a 1998	272
Cuadro 3.9 <i>La fábrica de galletas</i>	275
Cuadro 3.10 Evolución de la relación del OOPS con donantes y refugiados	278
Cuadro 3.11 <i>Donde hay determinación</i>	284

INTRODUCCIÓN

*Somos un pueblo sin un Estado y, por tanto, un pueblo sin credenciales,
sin representación, sin los privilegios de una nación,
sin los medios de autodefensa y sin voz ni voto en nuestro destino.*

David Ben Gurión (1945)

Estas palabras del que sería elegido Primer Ministro de Israel no sólo describirían la situación de indefensión que padeció el pueblo judío durante los últimos siglos y su deseo y necesidad de instituirse como un Estado, sino que paradójicamente, describirían sin saberlo, la tragedia de otro pueblo nacida tras la creación del Estado hebreo apenas tres años más tarde, en 1948. Las presiones del movimiento sionista y los horrores del holocausto judío durante la Segunda Guerra Mundial, lograron que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) votara a favor de la división de la Palestina histórica, entonces bajo mandato británico, para establecer un Estado judío y otro árabe mediante la Resolución 181 del 29 de noviembre de 1947. La creación de Israel y la primera guerra árabe-israelí durante 1948 y 1949, conocida por los árabes como *Al Nakba* o “la Catástrofe”, provocó el exilio de la aplastante mayoría de la población árabe palestina, dando inicio al más antiguo problema de refugiados que ha presenciado la humanidad durante el siglo XX. Casi cinco décadas después, el académico palestino Edward W. Said, afirmarí de manera similar a Ben Gurión, que: “Los palestinos constituyen hoy en día una nación en espera, una nación a la que en el presente se le prohíbe la autodeterminación y el control esencial de su propio presente y futuro” (Said: 1993).

Para hacer frente a la enorme masa de refugiados palestinos, entre 750.000 y 800.000¹ que provocó la creación de Israel, mediante su Resolución 302 (IV) del 8 de

¹ Las cifras sobre el tema han constituido un tema de debate y herramienta política desde entonces. La ONU censó en 1950 a 914.221 refugiados; sin embargo, dicho registro fue y continúa siendo voluntario y por ello se calcula que muchos quedaron sin censar. Posteriormente esta cifra fue depurada a alrededor de 726.000 refugiados, alegando irregularidades cometidas en el primer censo, como duplicaciones en el registro y defunciones no declaradas. Los Estados árabes han situado el número de refugiados en aquellos

diciembre de 1949, la Asamblea General de la ONU (AG) decidió crear el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (el OOPS, mejor conocido por sus siglas en inglés como UNRWA). Pensado sólo como dispensador provisional de ayuda humanitaria, desde entonces el Organismo² ha sido el principal proveedor de educación básica, salud y servicios sociales para los refugiados y, aunque fue creada sin un fin político, pronto se convirtió, para los propios refugiados, para la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y para los Estados árabes que los acogieron, en la encarnación del reconocimiento y preocupación internacional sobre la situación de los palestinos exiliados. Dado que el armisticio árabe-israelí no produjo la repatriación de los palestinos por la rotunda negativa israelí, la ONU intentó, en los primeros años del exilio, solucionar el problema a través de la asimilación de los refugiados en los países de acogida mediante esquemas de desarrollo regionales que efectuó el OOPS. No obstante, la negativa inicial de los propios palestinos y, sobre todo, de las naciones de acogida empujaron a que el Organismo limitara desde entonces su actividad a prestar servicios de educación y salud y a acciones paliativas que no pudieran ser vistas como un paso hacia la naturalización en el extranjero, tal y como lo establece la propia Resolución 302 al señalar que cualquier asistencia a los refugiados no debe violar en modo alguno el Artículo 11 de la Resolución 194 de la AG, que subraya su derecho al retorno o la compensación para los palestinos.

Los palestinos constituyen un caso único entre los refugiados al ser los únicos que cuentan con una entidad exclusiva a su servicio debido a que su condición fue el resultado de la decisión internacional, tomada en el seno de la ONU, de dividir su patria. Desde entonces, el OOPS ha sido considerado uno de sus mayores éxitos por los niveles sanitarios y educativos alcanzados por los palestinos, entre los mejores del Tercer Mundo, gracias a los servicios de dicha agencia. En una zona en desarrollo, es uno de los mayores empleadores de Oriente Medio. Asimismo, por el grado de interacción desarrollada entre servidor y beneficiarios, ha formado también parte del escenario de la construcción nacional palestina en el exilio y está fuertemente ligado a

años entre 750.000 y 800.000, mientras fuentes israelíes no aceptan que los palestinos que se desplazaron excedieran la cifra de 550.000. Véase el artículo de Moshe Efrat, "The Palestinian Refugees: The Socio-economic Integration in their Host Countries" en *Orient –Deutsche Zeitschrift fur Politik*, vol. 42, num. 1, 2001, pp. 45-70.

² En adelante se utilizará tanto sus siglas el español como el término Organismo.

la memoria palestina, no sólo porque la lucha nacional nació en los campamentos, sino porque guarda el principal archivo histórico de los refugiados, desde los documentos que comprueban el desalojo de su patria y pertenencias, hasta documentación visual y escrita de cinco décadas de conflicto en la zona mediorienta. Para los refugiados, la existencia del Organismo está íntimamente ligada a la resolución 194, es decir, que su permanencia es garante de que la comunidad internacional sigue comprometida con ellos hasta que puedan volver a sus hogares.

En la actualidad, este colectivo constituye la población refugiada más grande y antigua en el mundo. A mediados de 2000, el OOPS asistía a 3,6 millones de refugiados, distribuidos en 59 campamentos de refugiados a través de Gaza, Cisjordania, Jordania, el Líbano y Siria, y empleaba a poco más de 21.000 personas, también refugiados en su mayoría. Para asegurar la supervivencia de esta comunidad sin menoscabo de su derecho al retorno, el OOPS se ha mantenido durante cinco décadas mediante aportaciones voluntarias anuales de los miembros de las Naciones Unidas. Sin embargo, iniciado el Proceso de Paz, la comunidad internacional, principalmente Estados Unidos (el mayor donante del Organismo) y los países occidentales no han mantenido sus aportaciones acordes al crecimiento de la población refugiada en detrimento de los fondos destinados a los servicios tradicionales de sanidad, educación y socorro. A su vez, estas naciones han incrementado sus contribuciones a las inversiones especiales abocadas a la creación de una infraestructura en los Territorios Ocupados, que permita el traspaso de todas las competencias del OOPS a la Autoridad Palestina (AP)³ en el menor plazo posible. Así, entre 1991 y 1998 la población de refugiados a cargo del OOPS creció un 33%, mientras que los fondos otorgados por los donantes internacionales declinaron alrededor del 1,5%, pese a la demanda del Organismo de adicionar anualmente un 5% al presupuesto para compensar tal crecimiento demográfico. Para mantener sus servicios, el OOPS ha debido recurrir a sus reservas y aplicar medidas de austeridad que han socavado gradualmente la calidad de sus servicios, entre ellas: la congelación de salarios y de nuevos puestos de trabajo (por ejemplo, suspendiendo la contratación de nuevos profesores), la eliminación de algunas plazas (tanto locales como internacionales), la imposición de recortes en los servicios de hospitalización, de distribución gratuita de medicamentos y en la compra de suministros

médicos y alimentos, vehículos y equipos. Además, ha reducido la ayuda económica a las familias más pobres. Consecuencias de estas medidas son escuelas atestadas de alumnos, clínicas y centros de salud insuficientes y en condiciones deplorables, y la disminución de la ayuda a quienes más lo necesitan. Esta situación genera un sentimiento de abandono entre los refugiados, que ven mermados tanto sus derechos como su capacidad de negociación ante los israelíes, dado que la desaparición del OOPS implicaría, ante la comunidad internacional, la desaparición de la cuestión de los refugiados, así como el olvido de su derecho al retorno.

Dentro de las negociaciones de paz palestino-israelíes iniciadas en 1993, la cuestión sobre el futuro de los refugiados fue pospuesta (junto con los temas de Jerusalén, los asentamientos, agua y fronteras) hasta la última fase de las negociaciones de la que surgiría el “Estatuto Final” de los palestinos en la región. Sin embargo, los retrasos, paralización y, a partir de septiembre de 2000, desaparición del Proceso de Paz tal como se venía gestando, ha dejado estos temas aún por resolver. Mientras tanto, los servicios mínimos del Organismo siguen mermando anualmente en calidad y cantidad, a la vez que se prepara la transferencia de sus responsabilidades a la AP. Es decir, sigue trabajando como si el Proceso de Paz fuera exitoso y sus servicios fueran a ser pronto innecesarios. Esta situación adquiere cada vez mayor relevancia entre la propia colectividad refugiada, que comienza a organizarse tanto para defender su derecho al retorno como para presionar a las Naciones Unidas para que mantengan su compromiso de ayuda hacia ellos a través del OOPS. Los refugiados consideran que la actual crisis presupuestaria del Organismo es una medida política para hacerlos negociar con Israel aún contra sus intereses y parece demostrar que los gobiernos occidentales olvidan ahora su trabajo a favor de la estabilidad regional durante cinco décadas.

El papel del Organismo cobra mayor relevancia a partir del fatídico 11 de septiembre de 2001 (11-S). Tras los atentados de *Al Qaeda* en territorio estadounidense, en la política internacional cualquier decisión política o militar estatal parece justificarse mientras al enemigo se le acuse, justificadamente o no, de terrorista o colaborador del terrorismo. Dado que la mayoría de los hombres bomba que han atacado a los israelíes en la última década provienen de los campamentos de refugiados, en los últimos años,

³ Para el presente trabajo se utilizará el término de Autoridad Palestina. Únicamente se conservará el de

pero reforzadamente a partir del 11-S, Israel clama que el OOPS ignora que los campamentos son bases terroristas o que coopera con grupos como la *Yihad Islámica* o *Hamás*, sin que aporte pruebas claras de sus acusaciones, ni tome en cuenta que el OOPS no administra los campamentos, ni cuenta con fuerzas policiales para vigilarlos. A esta campaña gubernamental de desprestigio se han sumado periodistas, sectas cristianas y centros proisraelíes en todo el mundo occidental como el Congreso Mundial Judío o el Simon Wiesenthal Center, un organismo judío internacional con sede en California. La campaña es especialmente activa en Estados Unidos, donde grupos de presión en el Congreso, presididos por el influyente American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), se han ganado el apoyo de varios congresistas que piden reexaminar el papel del Organismo e incluso la retirada de todo el apoyo financiero estadounidense, que suele representar una tercera parte de su presupuesto total, lo que supondría *de facto* su desaparición.

Dentro del área de estudios árabes e islámicos, el estudio de la actuación del OOPS en la última fase de negociaciones árabe-israelíes aporta, en un plano regional, herramientas para una comprensión global del conflicto mediorienta, al centrarse en el tema que atañe a más de la mitad de la población total palestina y su interacción con los países de acogida o Israel. Por ello, resulta necesario revisar su historia y actuación, sobre todo en la última fase de negociaciones. Su estudio nos ayuda a comprender el peso de la comunidad refugiada en el pueblo palestino, sus intereses e inclinaciones políticas, sus posturas frente al proceso de negociación palestino-israelí, así como su capacidad de autonomía cuando los servicios que hasta ahora les ofrece el OOPS se transfieran a la AP y a los gobiernos de acogida (idóneamente cuando se alcance una solución justa y duradera al conflicto).

En un marco más amplio, analizar los últimos años del Organismo nos introduce en temas recurrentes en la agenda internacional de la pos-Guerra Fría y la globalización, como el del futuro de la ONU y sus organismos, su papel en la resolución de conflictos en el siglo XXI, así como en el tema de la mundialización de retos tales como las migraciones internacionales, incluidos los refugiados, y su relación con cuestiones como el terrorismo, el racismo, el derecho de autodeterminación de los pueblos, etc.

Finalmente, pese a la importancia del OOPS en la supervivencia de millones de palestinos en el Oriente Próximo durante 50 años, existen muy pocos trabajos en Occidente que se enfoquen al estudio del mismo. A saber: el estudio de Edward H. Buehrig, *The United Nations and the Palestinian Refugees. A study in nonterritorial administration* (1971), que realiza un análisis del OOPS basado en el Derecho Internacional; el de Milton Viorst, *Reaching for the Olive Branch: UNRWA and Peace in the Middle East* (1989), que elabora una revisión histórico-política del mismo; y el de Benjamin Schiff, *Refugees Unto the Third Generation: UN Aid to Palestinians* (1995), más profundo y que añade la variable económica, pero que se detiene justamente al inicio del Proceso de Paz. De hecho, el OOPS comenzó a despertar mayor interés a principios de los noventa cuando el Proceso de Paz, que entonces se iniciaba, hacía pensar en una pronta solución al problema de los refugiados, y por ende, en la eliminación del Organismo. Al mismo tiempo, el papel que debía jugar en el Proceso de Paz y sus problemas presupuestarios, que fueron minando la calidad de sus servicios y el descontento entre los refugiados a su cargo, elevaron el interés por el estudio de esta dependencia.

Desde el inicio del Proceso de Paz, diversas instituciones, comisiones y delegaciones gubernamentales, principalmente estadounidenses y europeas se enfrascaron en múltiples estudios sobre los palestinos en general y los refugiados en particular, para calibrar tanto su situación económica, política y social en sus zonas de acogida, así como sus percepciones y posturas respecto a Oslo y su futuro, con el objeto de auxiliar a los negociadores mediante la recopilación de datos y estadísticas recolectados en el terreno. Conforme se desarrollaba el Proceso de Paz, en los estudios se remarcaba la bajada en la calidad de vida de los refugiados, su descontento con el Proceso de Paz y el temor ante un futuro incierto. Consecuentemente, dichos trabajos señalaban la necesidad de preservar un buen nivel de los servicios del OOPS como garante de estabilidad en la zona. Basta mencionar:

- Los elaborados por el Instituto Noruego para las Ciencias Sociales Aplicadas (FAFO). Primero, *Palestinian society in Gaza, West Bank and Arab Jerusalem: A Survey of Living Conditions* (1994) y, después, *The Potential of UNRWA Data for*

- Research on Palestinian Refugees. A Study of UNRWA Administrative Data* (1994), realizados a petición de la Unión Europea y en colaboración con ella;
- El documento *Assistance to Refugees in the Middle East* (1994), más conocido como *Informe Bristol*, elaborado por el Programa de Estudios sobre Refugiados de la Universidad de Oxford, institución que años después presentaría otro estudio de campo llamado *Children and Adolescents in Palestinian Households: Coping with the Effects of Forced Migration and Prolonged Conflict* (2000);
 - La serie de cinco volúmenes editada por el Banco Mundial *Developing the Occupied Territories. An Investment in Peace* (1993), además del documento *Emergency Assistance Program for the Occupied Territories* (1994);
 - El estudio presentado por Oxfam GB y el Jerusalem Media and Communication Center *Palestinian Refugees and the Peace Process. An Analysis of Public Opinion Surveys in the West Bank and the Gaza Strip* (2001);
 - El informe presentado por una comisión de investigación del parlamento británico *Right to Return* (2001); y
 - El trabajo de campo del Euro-Mediterranean Human Rights Network de Dinamarca, *Refugees also have Rights! Palestinian Refugees in Lebanon and Jordan* (2000).

Aunque estos trabajos reconocen la importancia del Organismo, y pese a la incidencia del OOPS en la vida de los refugiados, sólo el segundo trabajo de FAFO se centra en él, aunque exclusivamente en sus archivos y no en los servicios que ofrece a los palestinos a su cargo o la interacción entre ellos. A este tipo de estudios, básicamente de carácter descriptivo, se han sumado otros, los menos, más analíticos que inciden en el peso político de los refugiados y su futuro, y que de una u otra manera, abordan el presente y futuro del Organismo. Los encuentros y estudios académicos en todo el mundo han intentado asimismo analizar el desarrollo y futuro de la zona desde los más diversos aspectos. El Estatuto Final y principalmente el futuro de los refugiados, que componen el 70% de la totalidad del pueblo palestino, han sido temas clave en estas dilucidaciones que obligadamente pasan por discutir el futuro del OOPS. Su crisis presupuestaria y la posibilidad de su desaparición, previa a la resolución final de la cuestión de los refugiados, ha incrementado el interés por el Organismo, prácticamente ignorado por los estudiosos como se ha dicho, hasta los años noventa.

No obstante, el análisis de la actuación del OOPS en esta nueva fase de negociaciones prácticamente no supera en Occidente unos cuantos ensayos presentados en foros internacionales. Resalta el estudio histórico del Organismo organizado en Jordania entre 1996 y 1999 por el Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), llamado *UNRWA a history within History*. El CERMOC, institución francesa con sedes en Ammán y Beirut, presentó anualmente hasta 1999 avances sobre los diversos estudios realizados en este marco (sociológicos, políticos, económicos e históricos) y está a la espera de publicar sus conclusiones⁴.

Otro esfuerzo de análisis de similar naturaleza se realizó en el marco de las negociaciones multilaterales del Proceso de Paz, donde se hizo patente la carencia y necesidad de estudios sobre el Organismo. Desde 1997, tras el compás de espera político surgido en el Grupo Multilateral de Trabajo sobre Refugiados⁵, su impulsor (Canadá), inició el llamado Proceso de Ottawa, una iniciativa informal con participación de académicos y diplomáticos árabes, israelíes y de otras nacionalidades (Estado Unidos, Europa y el propio OOPS) que han buscado acercarse a la tan reclamada “solución justa y duradera” al problema de los refugiados. En el primer taller de reconocimiento sobre la investigación actual acerca del tema de los refugiados palestinos, celebrado el 8 y 9 de diciembre de 1997 en Ottawa, fue patente entre los participantes el hecho de que el OOPS no había sido investigado lo suficiente en el pasado, por lo que había importantes y útiles áreas que debían examinarse, entre ellas el impacto del OOPS sobre el conflicto, sobre los refugiados y los países de acogida, su actual crisis presupuestaria y la cuestión de cómo podría modificar su misión para responder mejor a las cambiantes circunstancias. En esa ocasión se señaló que el OOPS nunca había sido particularmente accesible a los investigadores, pero que esa situación había cambiado y que era el momento de volcarse en él⁶. En consecuencia, en este marco se realizó el *Taller sobre el Futuro del OOPS*, organizado por el Palestinian Refugee Research Net, el Royal Institute of International Affairs, de Londres, y el International Development Research Centre de Ottawa, celebrado en Minster Lovell,

⁴ Su centro de documentación en Ammán me permitió acceder a numerosos documentos que de otra manera me hubiese resultado imposible conseguir.

⁵ Las multilaterales se dividieron en cinco temas de interés regional: agua, desarme y seguridad, desarrollo económico, medio ambiente y refugiados. Este tema se abordará en el punto 3.1.1.

⁶ Conferencia internacional *A Stocktaking Conference on Palestinian Refugee Research. Discussion Session: Future of UNRWA*, organizada por el Palestinian Refugee Research Net y el International Development Research Centre, 9 de diciembre de 1997, Ottawa, Canadá.

Reino Unido, el 19 y 20 de febrero de 2000 y cuyas memorias se publicaron posteriormente en Internet.

Del mismo modo, los propios refugiados, organizados en diferentes instituciones civiles, ante perspectivas que consideran poco halagüeñas para ellos, han realizado diversos estudios sobre sus propias actitudes ante el Proceso de Paz, principalmente a través de la *Campaña por los Derechos de los Refugiados al Retorno*, encabezada por el Centro BADIL de Belén, la cual incluye inevitablemente referencias a la necesidad de revertir la crisis financiera del OOPS y garantizar su permanencia hasta que se alcance una solución justa a su problema. Sobre la creación de un movimiento popular palestino organizado a favor de los derechos de los refugiados y por el mantenimiento del OOPS, poco se ha escrito, pues prácticamente en los medios oficiales y académicos sólo se ha hablado de las posturas oficiales. Aunque es un tema ya presente en algunos foros, únicamente la obra editada por Naseer Aruri *Palestinian Refugees. The Right of Return* (2001) compila sus posturas y reivindicaciones. Cabe advertir que muchas de las fuentes citadas a lo largo de esta tesis son parte, en última instancia, de las respuestas que estudiosos y entidades palestinas e internacionales han dado a la crisis del OOPS y que forman parte de esa campaña internacional por mantener a flote al Organismo hasta que se alcance una solución justa al problema, aunque no se hable de ella hasta el último capítulo.

En esencia, el objetivo central de esta tesis es analizar la actuación y el papel del Organismo en el marco del Proceso de Paz iniciado en 1991 y suspendido a principios de 2001 tras el estallido de la segunda *Intifada*, así como posibles escenarios para el OOPS en el futuro.

Otros objetivos más específicos son:

- Reseñar los objetivos y estrategias del Organismo desde su creación hasta el inicio del Proceso de Paz.
- Describir la relación histórica del OOPS con los países de acogida, la OLP e Israel.

- Analizar la incidencia del Organismo en la construcción nacional palestina, así como su interrelación con dicha población.
- Examinar los cambios sufridos por el Organismo desde el inicio del Proceso de Paz, principalmente su deterioro económico y la puesta en marcha del Programa de Aplicación de la Paz (PAP), con base en las políticas y objetivos de los países donantes, así como las consecuencias que dichos cambios suponen para la población amparada por el Organismo.
- Describir las respuestas de los países de acogida, la OLP e Israel a la crisis del OOPS y la puesta en marcha del PAP, así como las respuestas de la propia comunidad refugiada, tanto espontáneas como organizadas.
- Elaborar un recuento de las principales propuestas sobre la participación del OOPS en el Proceso de Paz y el futuro del mismo.
- Realizar un balance de los alcances y limitaciones del Organismo, para entonces definir las perspectivas del OOPS para lograr su objetivo: dar protección a los refugiados hasta la resolución justa y duradera del problema.

Al intentar alcanzar estos objetivos, se pretende dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Cuál ha sido la actuación de la ONU y el OOPS para resolver la cuestión de los refugiados? ¿Qué implicaciones políticas supone la permanencia del Organismo? ¿Cuál ha sido la política de Siria, el Líbano y Jordania respecto al OOPS? ¿Cómo influye el Organismo en el movimiento nacional palestino y viceversa? ¿Cómo se explica el abandono del OOPS por parte de los donantes internacionales una vez iniciado el Proceso de Paz? ¿Cómo afecta a los refugiados el debilitamiento económico del Organismo y la nueva orientación de sus recursos? ¿Cuál es la respuesta de los países donantes e Israel? ¿Cuál la de los propios refugiados? ¿Cuál es la postura de la OLP/AP frente a todo esto? ¿Cuáles son los alcances y limitaciones del OOPS? ¿Cómo puede mejorar su actuación?

En definitiva, la premisa sobre la cual se realiza este trabajo de investigación es que a partir del inicio del Proceso de Paz, por la presión de las naciones donantes, el Organismo ha sufrido una reconversión en su política de ayuda a los palestinos dirigida a preparar su pronta desaparición sin el ejercicio cabal de la Resolución 194 de la Asamblea General de la ONU.

Otras hipótesis de partida asumen que:

- Debido a la negativa de los países de acogida de asimilar a la población palestina, y considerando los propios objetivos de la Resolución 194 y del OOPS, éste otorgó asistencia social, educativa y sanitaria a la población refugiada a su cargo de manera aceptable hasta el inicio del Proceso de Paz.
- El grado de acercamiento y cooperación entre el Organismo y los países de acogida ha dependido del momento histórico, tendiendo estos al abandono de sus compromisos con los palestinos refugiados en su territorio tras el inicio del Proceso de Paz.
- A lo largo de cinco décadas, la relación entre el OOPS y sus beneficiarios ha llevado a un proceso dialéctico. Pese a los esfuerzos internacionales de mantener al Organismo despolitizado, el hecho de que el movimiento nacional palestino se gestara primordialmente en los campamentos de refugiados y que, ante la ausencia de un Estado, sea el Organismo el proveedor de carnés de identidad, además de que la gran mayoría de sus empleados sean palestinos, ha calado de manera significativa en la relación entre el mismo y sus protegidos.
- El Organismo es para los palestinos la prueba del compromiso internacional para resolver un problema creado en el seno de las Naciones Unidas y, por tanto, es el garante de que su situación será resuelta en el marco de una solución justa y duradera conforme a las resoluciones de la Asamblea General. En consecuencia, el debilitamiento del OOPS es percibido como un debilitamiento de la capacidad de negociación palestina frente a Israel.
- Las naciones donantes, pero principalmente Estados Unidos e Israel, desean que el Organismo coadyuve al establecimiento definitivo de las poblaciones refugiadas en las zonas donde se encuentran a través de proyectos de creación de infraestructuras y que sus funciones sean transferidas a la AP y a los países de acogida en el lapso más breve posible.

- La postura anterior por parte de los donantes y el debilitamiento económico del OOPS endurecen las posturas de los países de acogida hacia las comunidades de palestinos en sus territorios. Aunque el grado de aceptación y asimilación de los refugiados varía en cada país, en las condiciones actuales ninguno está dispuesto a integrarlos plenamente salvo en el marco de una paz regional negociada que les garantice cierta estabilidad.
- Por su parte, ante el deterioro de su nivel de vida y de los frenos al Proceso de Paz, los refugiados han iniciado una lucha propia en la defensa de sus derechos y reivindicaciones que incluyen la permanencia del OOPS y sus servicios hasta que se alcance una solución justa y duradera a su estatuto.
- La incapacidad del OOPS para asegurar sus compromisos de salud, educación y servicios sociales debido al creciente déficit al que se enfrenta, le puede llevar a la desaparición sin resolución previa de la cuestión de los refugiados, lo que supondría la potenciación de la inestabilidad regional en una situación ya de por sí explosiva, debido a los fracasos y retrocesos del Proceso de Paz.
- Se requiere un fortalecimiento económico del OOPS para que vuelva a cumplir satisfactoriamente con sus obligaciones mínimas hacia los palestinos. Su compromiso con esa población no puede finiquitarse hasta que se plantee una solución regional mínimamente aceptable y duradera a la cuestión de los refugiados palestinos.

Con el fin de comprobar los planteamientos anteriores, el trabajo está planteado en cuatro capítulos, cuya opción metodológica es la vinculación entre los procesos locales, regionales e internacionales, dado que el surgimiento y desarrollo tanto de la cuestión de los refugiados como del OOPS están determinados y deben entenderse a partir de la relación entre estas esferas.

El primer capítulo, titulado *Génesis y Desarrollo del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente*, pretende explicar el desarrollo de esta agencia entendiéndola como un instrumento de la sociedad

internacional y, en particular, de las potencias occidentales, para generar estabilidad en la zona tras la creación del Estado hebreo en 1948. Igualmente, se realiza un acercamiento general a su organización y funcionamiento que permita una mayor comprensión de sus alcances y limitaciones, a la vez que se revisan sus principales estrategias políticas desde su surgimiento hasta 1991. Del mismo modo, se describen sus mecanismos de financiación voluntaria y la evolución de sus principales donantes, así como la relación del OOPS con las diversas organizaciones no gubernamentales internacionales, regionales y locales que han colaborado con él desde su creación.

Este acercamiento general permite abordar en el segundo capítulo, *La relación del OOPS con los actores regionales*, el análisis del peso que ha tenido el Organismo en su entorno regional, donde durante medio siglo ha sido una herramienta de estabilidad y uno de los principales empleadores de Oriente Medio. Este capítulo desarrolla la relación que ha sostenido con cada uno de los actores regionales: las naciones árabes de acogida, Israel, a partir de 1967, la OLP y los propios refugiados hasta el inicio de las conversaciones de paz. La primera parte de este capítulo aborda con mayor profundidad la relación directa que ha tenido el Organismo con los refugiados en términos sociológicos y políticos, indagando sobre el peso que ha tenido en el desarrollo de una identidad de refugiados y del nacionalismo palestino, así como las percepciones que tienen los refugiados respecto a esa ayuda internacional, sustituta provisional del retorno. Evalúa finalmente las diferentes lecturas que desde diferentes foros académicos, tanto árabes como israelíes, se han realizado del Organismo.

El siguiente capítulo, *El Proceso de Paz y el OOPS*, recapitula, en primer lugar, el desarrollo de las negociaciones referentes a los refugiados celebradas en los distintos marcos del Proceso de Paz iniciado en 1991. Seguidamente, aborda los cambios que se han presentado en el Organismo a partir de dicho proceso, conforme le fueron impuestos por la comunidad internacional. Destacan la disminución de su presupuesto regular con sus terribles consecuencias para la población refugiada a su cargo, y su Programa de Aplicación de la Paz, encaminado a preparar a los refugiados, a los gobiernos árabes, a la AP y a sí mismo para su pronta desaparición mediante el traspaso de sus competencias a la AP y a la comunidad refugiada, y la rehabilitación económica de ésta a través de proyectos de autoayuda y un sistema de créditos al desarrollo.

El último capítulo, titulado *La crisis del OOPS en la política regional hacia los refugiados palestinos*, analiza las repercusiones y reacciones que estos virajes en la evolución del OOPS han provocado en la población refugiada, los cuales han agravado aún más una situación de precariedad agudizada por una década sin recibir los esperados “dividendos de la paz”. También presenta las respuestas políticas de los países de acogida, Israel y la OLP/AP ante la disminución de los fondos del Organismo y la creación de infraestructuras por parte del mismo en los Territorios Ocupados. Asimismo, reseña las respuestas de la comunidad de refugiados ante los recortes de sus servicios, tanto espontáneas como en el marco de un movimiento más ordenado de organizaciones de refugiados en la defensa de sus derechos que incluyen la defensa de la continuidad del OOPS. Finalmente, se pretende plantear una evaluación de los alcances y limitaciones del OOPS en el cumplimiento de sus tareas durante la última década, así como posibles escenarios para el futuro.

La tesis abarca poco más del medio siglo de la existencia del OOPS, prácticamente tras la creación del Estado israelí, pero se centra sobre todo en el periodo que va desde el proceso negociador iniciado en Madrid en 1991 hasta principios de 2001, tras los últimos intentos por alcanzar un acuerdo entre palestinos e israelíes antes de suspender todo diálogo con la consolidación de la segunda *Intifada*, iniciada a finales de septiembre de 2000. El trabajo presenta también algunas aristas cuando el caso lo requiere, por ejemplo, cuando se aborda la campaña israelí de desprestigio contra el Organismo, afianzada en los últimos años.

Cabe acotar que los datos y estadísticas sobre refugiados aquí expuestos deben tomarse con alguna reserva, debido a la falta de estudios fidedignos al respecto. La mayoría de los trabajos revisados para este documento se basan en las estadísticas y archivos del OOPS. Del mismo modo, este análisis se basa mayoritariamente en datos ofrecidos por él y, en caso contrario, se señalan las fuentes, principalmente estadísticas, ofrecidas por gobiernos o entidades árabes, así como del gobierno o estudiosos israelíes. Cabe señalar que el propio OOPS suele aclarar la inexactitud de sus datos, y apunta que los registros de refugiados son de carácter voluntario, por lo cual sus archivos no necesariamente consignan todos los nacimientos, matrimonios, defunciones o

migraciones de los refugiados a su cargo. La falta de claridad y exactitud se repite en los informes sobre la financiación del Organismo a lo largo de los años, lo que repercute también en la evaluación de su crisis presupuestal y sus consecuencias.

Para la realización de la presente investigación he contado con la inapreciable colaboración de investigadores, personal del OOPS y algunos refugiados con los que pude contactar tanto en España como en los Territorios Palestinos, Jordania y Siria. Sin ser exhaustiva, quiero mencionar a algunos de ellos. En primer lugar, Jalal Al Husseini, investigador del CERMOC en Ammán y quizá el mejor conocedor de la actual situación del OOPS y su relación con los refugiados, quien amablemente me concedió tiempo y material valiosísimos para este trabajo. Matar Saqer, director de la Oficina de Información Pública del Organismo en Jordania, quien me abrió las puertas del OOPS y me puso en manos de Susan Hijazi, trabajadora social y mi guía en las visitas a los centros de mujeres de los campamentos de refugiados de Marka y Yabal Al Husein. Lex Takkenberg, autor del libro más completo sobre el estatuto internacional de los refugiados palestinos y subdirector del OOPS en Siria, quien me resolvió numerosas dudas sobre la postura oficial del Organismo respecto a su futuro. Amineh Ishtay, de la ONG Jerusalemites, quien me presentó a familias refugiadas en Jordania cuyos testimonios aparecen a lo largo de este trabajo. Paul McCann de la sede del OOPS en Gaza e Ingrid Jaradat del Centro BADIL de Belén, quienes me prestaron dirección y material desde la distancia. Finalmente, conté con la colaboración de los palestinos que conocí en las calles o en los campamentos de Jordania y Siria, que se prestaron a ser interrogados y me contaron sus aspiraciones y miedos.

Por último, deseo apuntar dos dificultades a las que me enfrenté para el acceso a la información. Primero, la realización de esta investigación comenzó cuando estallaba la *Intifada al Aqsa*; en consecuencia, las negociaciones palestino-israelíes se paralizaron y el levantamiento acaparó el interés y esfuerzos de la comunidad internacional y de los propios refugiados. El tema de esta tesis, en boga hasta el estallido del levantamiento, quedó relegado entre las instituciones e individuos que habían producido en los últimos años el mayor número de información y de discusión útil a este trabajo. En segundo término, el incierto futuro del OOPS y las críticas vertidas en los últimos años a algunos documentos producidos en sus oficinas, han provocado un retroceso del proceso de

apertura a los investigadores que inició el Organismo a principios de los noventa. Esto fue más patente durante el último año de investigación, lo que me impidió el acceso a algunos documentos. No obstante, la información que me proporcionaron sus Oficinas de Información Pública de Gaza y Ammán fue primordial para la realización de este trabajo.

CAPÍTULO I

GÉNESIS Y DESARROLLO DEL ORGANISMO DE OBRAS PÚBLICAS Y SOCORRO DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL CERCANO ORIENTE

No hay mayor pena que la pérdida de la propia tierra.

Eurípides

Dos elementos claves en el análisis del conflicto árabe-israelí, en general, y la cuestión de los refugiados palestinos, en particular, son el papel desempeñado por la sociedad internacional a través de la ONU, así como la especificidad del contexto internacional tanto en el momento de su creación como en su desarrollo. Aunque el papel de la ONU ha sido opacado por el protagonismo de los actores regionales, y sobre todo, de Estados Unidos, su actuación derivó en la creación y mantenimiento del más antiguo problema de refugiados que existe en la actualidad.

Si bien la génesis del conflicto árabe-israelí comienza desde finales del siglo XIX, con la inmigración judía a la Palestina histórica⁷ promovida por el movimiento sionista internacional, fue la ocupación y posterior nombramiento por parte de la Sociedad de Naciones, del mandato de Gran Bretaña en la zona, lo que aceleraría dicha inmigración y con ello, los conflictos entre ésta y la población árabe nativa. Así, la población judía pasó de constituir apenas el 7% de la población total palestina en 1918, a alcanzar aproximadamente el 30% hacia la creación del Estado judío (1948)⁸. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Israel vería la luz en un incipiente contexto de Guerra Fría, con dos superpotencias con pretensiones hegemónicas que buscaban el mantenimiento del *statu quo* a través de alianzas que no pusieran en peligro la paz mundial ni sus propios intereses regionales. Paulatinamente, el Estado hebreo se constituiría en el principal bastión de los Estados Unidos en la zona, mientras que la

⁷ A efectos de este trabajo, la Palestina histórica comprende lo que hoy es el Estado de Israel, la Franja de Gaza y Cisjordania, esto es, la extensión de lo que fuera la Palestina del mandato británico.

⁸ Para una revisión histórica del conflicto árabe-israelí previo a la constitución del Estado de Israel, véase: Henry Cattán, *The Origins and Evaluation of the Palestine Problem*, Longmans Green and Co. Ltd, 1969; Pamela Ann Smith, *Palestine and the Palestinians 1876-1983*, Croom Helm, Londres, 1984, y José David Solar, *El conflicto de Oriente Medio*, Ed. Prensa Española, Madrid, 1975.

Unión Soviética se iría ganando las simpatías de muchos regímenes árabes. Poco antes, la recién creada ONU, presionada por los Estados Unidos y por los horrores del holocausto judío en Europa, decidió la partición de la Palestina histórica (26.320 km.² aproximadamente) en un Estado judío y otro palestino, con Jerusalén administrada por las Naciones Unidas, a través de la resolución 181 de la Asamblea General del 27 de septiembre de 1947. En esta resolución se otorgaba el 57% del territorio al Estado judío (unos 14.760 km²), pese a que este grupo apenas constituía una tercera parte de la población total y a que apenas tenía en propiedad un 6,8% del territorio palestino. Un año después, tras la creación del Estado de Israel -que se expandió hasta ocupar prácticamente el 80% de la totalidad de Palestina- y de la primera guerra árabe-israelí, las Naciones Unidas habrían de asumir su responsabilidad ante los refugiados palestinos, que sumaban entre 750.000 y un millón de personas.

Pero, ¿quiénes eran y de dónde provenían estos refugiados? Previo a la creación del Estado israelí, la población árabe palestina, que constituía aproximadamente el 70% del total, era primordialmente campesina (el 65% de, aproximadamente 1,3 millones de habitantes)⁹, dueña de sus casas y campos y, como consecuencia, profundamente arraigada a ellos. Este sector de la población se regía por fuertes lazos familiares, de los cuales se desprendía su conciencia social, por lo que su organización era fuertemente tribal. Esta característica se trasladaría más tarde a la reorganización social que se observó en los campamentos de refugiados. El 35% restante lo comprendía la población urbana, que laboralmente se dividía en profesionales, comerciantes, pequeños terratenientes, tenderos y artesanos. Se calcula que el 42% del total de los árabes palestinos estaban alfabetizados, en ese entonces el nivel más alto en el Oriente Próximo.

Cuando se inició el éxodo palestino, la gente buscó refugio en las zonas más cercanas a sus hogares que estuvieran controladas por los árabes. Así, la población norteña de Acre, Haifa, Safad y Galilea buscó refugio en Siria y el Líbano, mientras que en el sur, aquellos de Haffa, Gaza y Bersheba, además de unos 30.000 beduinos del desierto del Neguev, se desplazaron a la Franja de Gaza, una estrecha banda cuyas

⁹ Según el gobierno británico, en 1948 la población total en Palestina rondaba los dos millones de personas, de los cuales 1,3 millones eran árabes (1,2 millones musulmanes, 145.000 cristianos y 15.000 drusos) y 608.000 judíos.

dimensiones van de tres a seis kilómetros de ancho por unos 40 kilómetros de largo, y a cuya población original de 80.000 personas se sumaron aproximadamente 200.000 refugiados. La población costera, incluyendo algunos de Haifa y Haffa, además de muchos provenientes de Ramla y Jerusalén, buscó refugio preferentemente en Cisjordania, donde se establecieron aproximadamente cuatro quintas partes de ella, aunque una quinta parte prosiguió hasta Jordania, estableciéndose principalmente en Ammán y Zarka¹⁰. La mayoría de los refugiados registrados permanecieron en esos lugares y en la actualidad viven a menos de 100 km de sus lugares de origen¹¹. Sumados a ellos, unos 150.000 palestinos permanecieron dentro de las fronteras del nuevo Estado israelí, pero muchos de ellos también habían perdido sus hogares¹² o medios de subsistencia (OOPS: 1982, pp.2-4).

Al finalizar la primera guerra árabe-israelí, unas 530 poblaciones árabes habían sido desalojadas o destruidas¹³ y aproximadamente un 80% de la población árabe del país había sido desplazada o expulsada. El ejército judío controlaba cerca de 13.000 km², esto es, el 78% del territorio total palestino, mientras que Jordania pasó a gestionar la margen occidental del río Jordán (Cisjordania), incluida Jerusalén oriental, y Egipto administraba la Franja de Gaza.

¹⁰ Ver en los apéndices el mapa de las zonas de operación del OOPS.

¹¹ Poco después de acceder al poder, cuando el presidente egipcio Gamal Abdel Naser intentó transferir a algunos refugiados desde la Franja de Gaza hacia la costa norte del Sinaí se produjeron múltiples protestas en los campamentos por los deseos de los refugiados de permanecer cerca de sus lugares de origen. John Gee, *Unequal Conflict. The Palestinians and Israel*, Londres, Pluto Press, 1998, p. 89.

¹² Este colectivo se conoce como los refugiados internos. Dado que no cuentan con registro del OOPS y para Israel son sus ciudadanos, este colectivo queda fuera del marco de esta investigación.

¹³ El historiador israelí Benny Morris contabiliza 369 pueblos y ciudades desalojadas, y el palestino Walid al-Jalidi 418 poblaciones. El estudio más completo, realizado por Salman Abu Sitta, añade poblaciones beduinas desalojadas, no contabilizadas en los anteriores estudios, y registra un total de 531 localidades más. Véase Comité de Solidaridad con la Causa Árabe (1998) *Al Nakba (El Desastre) El desalojo sionista de Palestina en 1948*, suplemento de *Nación Árabe*, núm. 35, septiembre de 1998. Según el Centro BADIL, entre mayo de 1948 y abril de 1949, cerca del 60% de los nuevos inmigrantes judíos fueron colocados en los hogares de los refugiados palestinos. Terry Rempel (editor), *Palestinian Refugees in Exile, Country Profiles*, BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, Belén, 2000, p. 5.

1.1 La ONU y el juego político internacional en la creación y solución del problema de los refugiados palestinos

En sus cinco décadas de existencia, pocos temas se han discutido tanto en el seno de las Naciones Unidas como la cuestión árabe-israelí. Cada año, el tema de los refugiados palestinos aparece en la sesiones de la Asamblea General, donde ríos de tinta plasmados en múltiples resoluciones e innumerables discursos han corrido a favor de una solución justa y duradera, sin que, pese a todo ese despliegue jurídico-político, se hayan logrado avances significativos. Parte de este fracaso puede explicarse en la composición y desarrollo del organismo heredero de la Sociedad de Naciones y del entorno internacional que fueron marcando tanto la postura (nunca uniforme) de sus miembros respecto al conflicto, como las medidas que estaban dispuestos a tomar.

Por ejemplo, la votación a favor de la partición de la Palestina histórica en la resolución 181 por dos tercios de la Asamblea General, se entiende si se toma en cuenta que entonces los miembros de la organización internacional apenas sobrepasaban el medio centenar. De ellos, los europeos votaron influidos por la consternación internacional provocada por el entonces reciente Holocausto judío, mientras que los países latinoamericanos (11 de los 33 votos a favor), así como Filipinas y Liberia lo hicieron bajo presión estadounidense¹⁴. Posteriormente, tras el inicio de las hostilidades ni los Estados Unidos (con un electorado judío interno nada despreciable) ni Gran Bretaña (antigua potencia mandataria en la zona) estaban dispuestos a implicarse en un nuevo conflicto regional, apenas pasada la Segunda Guerra Mundial y en plena reconstrucción europea. Su presencia en el Consejo de Seguridad fue vital para impedir que las declaraciones emitidas en dicho órgano pasaran de meras “llamadas” al alto al fuego, a “ordenar” el mismo (Parsons, 231). Se sentaron así las bases para impedir cualquier intervención directa o coercitiva, por ejemplo, las sanciones económicas, para restablecer el orden regional y hacer cumplir a Israel las resoluciones que se irían acumulando año tras año. El inicio de la Guerra Fía fortaleció esta tendencia, cuando las

¹⁴ Ralph Bunche, miembro del Comité Especial para Palestina que presentaría el Plan de Partición, criticó la limitada capacidad de los miembros del Comité para realizar su cometido, calificándolo como “el peor grupo en el que haya trabajado. (...) Los refugiados son las verdaderas víctimas de este asunto”. Véase Brian Urquhart, “The United Nations in the Middle East: 50-year Retrospective” en *Middle East Journal*, vol. 49, núm.4, otoño 1995, pp.572-581. Sobre el desarrollo del trabajo de dicho comité, resulta

superpotencias estaban interesadas en hacerse con aliados regionales sin romper el equilibrio que pudiera enfrentarlas directamente. Al igual que muchos otros conflictos regionales en el mundo con orígenes estrictamente locales, el árabe-israelí fue traducido en términos de la lucha bipolar y prolongado por una Guerra Fría que no tenía como prioridad la solución del problema palestino. Esta política fue patente en la presión estadounidense sobre ingleses y franceses para que se retirasen de Egipto en la guerra de 1956, la cual marcaría el ingreso de la Unión Soviética (URSS) en la zona con mayor fuerza, tras el acercamiento a Moscú del régimen egipcio y luego de otras naciones como Siria o Irak. Asimismo, la crisis de Suez también abrió las tareas de mantenimiento de paz de la ONU con la creación de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, que se extendería a lo largo de la Guerra Fría con el objeto de evitar en la medida de lo posible una confrontación Este-Oeste.

En el marco de la ONU, en el periodo de la Guerra Fría, la composición de la Asamblea General se amplió vertiginosamente como resultado del proceso de descolonización que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Así, muchos de los nuevos Estados miembros pujaban por el derecho a la autodeterminación de los pueblos y el no alineamiento, que se inició en 1955 en la Conferencia de Bandung y que maduró en la formación del bloque de los países del Tercer Mundo dentro de la Asamblea General¹⁵. En este nuevo escenario, los Estados árabes encontraron eco a sus posturas respecto a Tel Aviv y la cuestión de los refugiados, dado que muchos Estados veían la cuestión árabe-israelí como un reducto del colonialismo que se debía combatir. Así, la gran mayoría de Estados miembros apoyaría año tras año, resoluciones tales como la 242 del Consejo de Seguridad, emitida el 22 de noviembre de 1967, que demandaba la retirada de Israel de los Territorios Ocupados en la guerra de ese año (los Altos del Golán, Gaza, Cisjordania y Jerusalén Este), y aunque no reconocía el derecho nacional de los palestinos, pedía una solución justa al problema de los refugiados. De igual manera, la

interesante el trabajo de Roger W. Louis, *The British Empire in the Middle East: 1945-1951. Arab Nationalism, The United States and Postwar Imperialism*. Claredon Press, 1985.

¹⁵El término fue acuñado por Alfred Sauvy, quien en 1956 establece el símil de Tercer Mundo con el Tercer Estado de la Revolución de 1789. Acoge el surgimiento de un *Tercer Bloque Neutralista*, representado esencialmente por los países subdesarrollados que rechazan escoger entre el capitalismo y el socialismo. En el marco de las Naciones Unidas, el presidente egipcio Gamal Abdel Nasser, junto con Pandit Jawaharlal Nehru, primer ministro de la India, y el presidente Josip Broz (Tito) de Yugoslavia, fueron durante mucho tiempo los líderes mundiales de esta corriente.

resolución 338 expedida el 21 de octubre de 1973, como consecuencia de un nuevo enfrentamiento bélico, exigía el ejercicio de la resolución anterior.

Sin embargo, en el campo diplomático, los avances en la Asamblea General fueron nulos dado el respaldo estadounidense a Israel, y que terminó por ver a la ONU como un enemigo supranacional al que excluiría de todo intento de acercamiento con los árabes. Cabe destacar que prácticamente hasta 1967, el conflicto árabe-israelí fue tratado, en el marco de las Naciones Unidas, como un problema exclusivo de refugiados y no como el de un pueblo, olvidando incluso su derecho, establecido en la misma resolución 181, a crear su propio Estado según el plan de partición. La guerra de 1967, conocida como la Guerra de los Seis Días¹⁶ que concluyó con el desprestigio de los regímenes árabes ante sus gobernados y la ocupación total de Palestina por parte de Israel, produjo una sensación de desengaño por parte de los palestinos que desde entonces incrementaron su lucha autónoma, lo que dio mayor impulso a la OLP como cabeza de esa lucha y después como el representante único del pueblo palestino.

Este nuevo escenario cambiaría las percepciones de la Asamblea General respecto al problema palestino. El sentido de sus resoluciones dejará de estar basado en cuestiones de derechos (individuales) humanos para considerar, finalmente, a los “refugiados de Palestina” como verdaderos “refugiados palestinos”, es decir, como el despojo y lucha de un pueblo constituido con derecho a asumir las prerrogativas y obligaciones establecidas en el derecho internacional. Este cambio paulatino se materializó en la aprobación de la resolución 3.236 (XXIX) de la Asamblea General, del 22 de noviembre de 1974, que reconocía a los palestinos como un pueblo y no un simple conjunto de refugiados, con derecho a la autodeterminación, independencia y soberanía nacional y reconocía el derecho de los palestinos a regresar a sus hogares y recuperar sus propiedades¹⁷. Otra serie de resoluciones, que fueron aprobadas durante las décadas de 1970 y 1980, reafirmando lo anterior, reconocían a la OLP como legítimo representante de los palestinos, dando paso a su admisión como observador desde 1974 ante la propia Asamblea General (resolución 3.237 de esa misma fecha). La

¹⁶ Entre el 5 y el 10 de junio de ese año, Israel atacó Egipto, Siria y Jordania, ocupando toda la península del Sinaí, Cisjordania, Gaza y los Altos del Golán. Se justificó como un “ataque preventivo” alegando que estos países acogían las bases de los guerrilleros palestinos que atacaban Israel.

¹⁷ Naciones Unidas, Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino y División de los derechos palestinos *Nota informativa*, Nueva York, 1998.

resolución 3.376 (XXX), del 10 de noviembre de 1975, estableció el Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino, que abordaremos más adelante, mientras que la resolución 3379 (XXX) condenaba al sionismo como una forma de racismo y de discriminación racial (Iglesias, 181). Esta última fue un claro ejemplo de la politización demagógica del tema palestino para los regímenes árabes y sirvió de excusa perfecta a Tel Aviv para mantener a la ONU fuera de cualquier negociación regional.

En 1980, la Asamblea General reconoció el derecho del pueblo palestino a establecer su propio Estado y, además, solicitó por vez primera al Consejo de Seguridad que considerase la aplicación de medidas coercitivas contra Israel, en caso de que Tel Aviv siguiera incumpliendo las resoluciones respecto a la retirada israelí de los Territorios Ocupados, la supresión de los asentamientos y el respeto del carácter internacional de Jerusalén. Sin embargo, este órgano de las Naciones Unidas, sometido al peso y veto de Washington, nunca asumió la misma dureza de la AG respecto a la cuestión palestina, limitándose a declaraciones y resoluciones de “llamamiento” que “deploraban” la ocupación de los Territorios, el establecimiento de los asentamientos judíos en ellos, las prácticas violentas del ejército israelí contra la población palestina, el rechazo al retorno de los refugiados, etc., sin que fueran acompañados de ninguna medida económica o militar coercitiva.

De este modo, el fracaso de las iniciativas diplomáticas para alcanzar un acuerdo de paz justo y duradero, el limitado carácter recomendatorio de las resoluciones de la Asamblea General, la negativa israelí a cumplir cualquiera de ellas y el veto permanente de los Estados Unidos en el Consejo de Seguridad sobre cualquier resolución efectiva contra Tel Aviv, limitaron el papel de la ONU a ser prácticamente un mero observador del conflicto¹⁸ y el principal colaborador en la ayuda humanitaria a favor de los

¹⁸ La ONU, no obstante, desempeñó algún papel contribuyendo a limitar las dimensiones del conflicto. Así, en su momento, este órgano internacional envió tropas a Egipto en la guerra de 1973 para evitar tanto el enfrentamiento bipolar como el de egipcios e israelíes, en ese entonces, en latente proceso de negociación de la paz. De igual modo lo hizo en 1974, en los Altos del Golán para tranquilizar la zona y en el sur del Líbano, en 1978, para dar seguimiento a la retirada israelí. Véase Antony Parsons, “The United Nations and the Palestine Refugees with Special Reference to Lebanon” en *Journal of Refugee Studies*, vol. 10, núm. 3, 1997.

refugiados palestinos, especialmente a través del Organismo de Obras Públicas y Socorro, el OOPS¹⁹.

Desde su creación en 1975, el Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino ha encarnado la actitud de las Naciones Unidas de apoyo a los derechos palestinos. Este comité, que vigila la ocupación israelí en la zona desde entonces, formuló poco después de su creación un programa de aplicación de los derechos palestinos que incluía la retirada de las fuerzas israelíes de los Territorios Ocupados, el envío temporal de fuerzas de mantenimiento de la paz a fin de facilitar el proceso en caso necesario, el término del establecimiento de asentamientos y el retorno de los palestinos en dos fases: una primera que se aplicaría a los desplazados de la guerra de 1967²⁰ y otra posterior que afectaría a aquellos expulsados por la guerra de 1948. En ambas fases del retorno se contaría con la cooperación logística del OOPS. Este plan nunca se llevó a cabo por el veto estadounidense en el Consejo de Seguridad. Con el establecimiento en 1978 de una dependencia de apoyo en la Secretaría denominada posteriormente División de los derechos de los palestinos, este comité ha organizado y participado en numerosos foros internacionales, cursos, etc., para difundir la posición de la ONU frente al conflicto. Desde 1991, ambos mantienen un sistema electrónico de información sobre Palestina, el UNISPAL (Sistema de información de las Naciones Unidas sobre la Cuestión de Palestina)²¹ y organizan, entre otros eventos, el Día Internacional de Solidaridad con el Pueblo Palestino, de conformidad con la resolución 32/40 B de la Asamblea General del 2 de diciembre de 1997, que se celebra cada 29 de noviembre, aniversario de la aprobación de la resolución 181, referente a la partición de la Palestina histórica²². Dicha División publica también un boletín que recoge todas las actividades y acciones celebradas dentro del marco de la ONU que atañen a la cuestión palestina. Asimismo, a partir del inicio de la *Intifada*, en diciembre

¹⁹ En nuestros días el sistema de programas y organismos de la ONU en la región se encuentra dirigido por la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados (UNSCO), que colabora a su vez con el Banco Mundial para prestar asistencia a la Autoridad Palestina.

²⁰ El término de “desplazado” se acuñó para diferenciar a los refugiados de 1967 respecto a aquellos de 1948. En la Guerra de los Seis Días, cerca de 150.000 palestinos registrados en el OOPS abandonaron Cisjordania y alrededor de 38.000 la Franja de Gaza. Otros miles se convirtieron en refugiados por vez primera, aunque no fueron registrados en el OOPS. Así el total de desplazados osciló entre 250.000 y 300.000 personas y la mayoría buscó refugio en Jordania, donde hoy suman, según el gobierno, unas 800.000 personas. De hecho, fue este país quien introdujo el término “desplazado”, puesto que en ese entonces reclamaba a Cisjordania como parte de su territorio.

²¹<http://www.un.org/Depts/dpa/qpal>

de 1987, y ante los abusos del ejército israelí se estableció el Comité especial para investigar las prácticas israelíes que afectan a los derechos del pueblo palestino y otros árabes en los Territorios Ocupados, el cual presenta periódicamente un informe a la Asamblea General sobre la actuación israelí.

Respecto a la ayuda humanitaria, las organizaciones pertenecientes al sistema de la ONU que han asistido al pueblo palestino en algún momento, pero sobre todo en momentos de crisis o conflictos regionales con programas específicos han sido el Fondo de las Naciones Unidas de Socorro a la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). También el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha trabajado de manera conjunta para coleccionar fondos. Por su parte, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) es el organismo de la ONU no especializado en Palestina que más ha trabajado a favor del desarrollo económico de la zona y desde 1985, ha realizado informes y estudios sectoriales sobre la economía palestina, tomando en cuenta el impacto de las políticas israelíes. En 1992 publicó un estudio sobre posibilidades de desarrollo económico para los Territorios Palestinos en la década de 1990.

En cualquier caso, no cabe duda alguna de que el Organismo de Obras Públicas y Socorro destaca como la agencia del sistema de la ONU que más ha trabajado por y para los refugiados palestinos, en coordinación con otros organismos onusianos en la zona, principalmente la UNESCO y la OMS. Con más de cinco décadas sirviendo a los refugiados palestinos, el OOPS es la única agencia de las Naciones Unidas dedicada al servicio exclusivo de un pueblo.

La continua beligerancia entre árabes y judíos permitió tanto a los Estados Unidos como a la Unión Soviética impedir cualquier intervención política nipona o

²² Naciones Unidas, Comité para el Ejercicio de los Derechos Inalienables del Pueblo Palestino y

europea en la región, perpetuando así su hegemonía. La URSS, si bien respaldaba la integridad territorial del Estado judío, también reconocía los derechos del pueblo palestino, lo que le valió las simpatías de muchos regímenes, como el egipcio, el iraquí, el sirio y, principalmente, la colaboración de la OLP en la lucha contra la influencia estadounidense en la región, mientras Israel siguió siendo el principal aliado de Estados Unidos en Oriente Medio. Esta política se prolongó incluso una vez finalizada la Guerra Fría. Como apunta Doris Musalem, durante la guerra del Golfo de 1991 los Estados Unidos bloquearon las diferentes resoluciones de las Naciones Unidas encaminadas a la conclusión del conflicto palestino, apoyaron incondicionalmente a Israel en su negativa a cualquier compromiso político y fueron renuentes a reconocer a la OLP como representante legítimo del pueblo palestino (Musalem, 42). De este modo, durante cuatro décadas, la principal labor de la ONU, fue la de contener y limitar el conflicto, principalmente mediante la ayuda humanitaria a los refugiados.

No obstante, a finales de la década de 1980 los cambios en las esferas local e internacional darían nuevas luces en la ruta a la pacificación de la zona. La primera *Intifada*²³, el derrumbamiento de la URSS (que calificó siempre el conflicto árabe-israelí y la cuestión de los refugiados como un problema creado por el imperialismo occidental) y del bloque socialista en general, así como la Segunda Guerra del Golfo fueron los factores condicionantes que llevaron a Estados Unidos a presionar a su aliado israelí para involucrarse en un acuerdo de paz regional que permitiera fortalecer los intereses de Washington en la zona.

1.2. El surgimiento del OOPS

Las primeras respuestas de la ONU al problema de los refugiados fueron encauzadas por tres vías: la ayuda material directa, aunque insuficiente, a la población

División de los derechos palestinos *Nota informativa*, Nueva York, 1998.

²³ El 8 de diciembre de 1987, el pueblo palestino que vivía en los Territorios Ocupados de Cisjordania, Gaza y Jerusalén, inició una rebelión popular denominada *Intifada*, vista por todo el mundo a través de los medios de comunicación y que desprestigió enormemente a Tel Aviv y su ejército de ocupación. El levantamiento duraría prácticamente hasta el inicio del Proceso de Paz.

desplazada; el reconocimiento de los derechos palestinos al retorno y a la compensación; así como un despliegue diplomático de mediación para la paz.

Desde la resolución 181 del 29 de noviembre de 1947 hasta el inicio de la primera guerra regional el 15 de mayo siguiente, tras el anuncio de la creación del Estado de Israel²⁴, la violencia y los ataques guerrilleros entre los grupos palestinos e israelíes se fueron incrementando estrepitosamente ante los ojos de la comunidad internacional. El Consejo de Seguridad llamó a la Asamblea General a celebrar sesiones especiales desde el 16 de abril al 14 de mayo de 1948. El último día, la AG decidió nombrar un Mediador de las Naciones Unidas para Palestina, designando como tal al presidente de la Cruz Roja sueca, el Conde Folke Bernadotte. En su informe al Consejo de Seguridad del 16 de septiembre, Bernadotte planteaba la necesidad de reafirmar el derecho de los refugiados al retorno. Su asesinato al día siguiente por el *Lohamei Herut Yisrael* (uno de los grupos guerrilleros israelíes, mejor conocido como la *Stern*), no impidió que el 11 de diciembre de ese año la resolución 194 (III) de la Asamblea General recogiera varias de las recomendaciones del Mediador, incluyendo las referentes a los refugiados, como se verá más adelante.

Inmediatamente iniciadas las hostilidades y por ende, el desplazamiento de una población palestina agobiada por los ataques israelíes²⁵, en mayo de 1948, diversas organizaciones internacionales no gubernamentales como la American Friends Service Committee (los cuáqueros), el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja y la Misión Pontificia en Palestina, comenzaron a trabajar en la zona para paliar las amenazas de enfermedad, hambre y frío de los refugiados. El Mediador de la ONU estableció dos meses después de iniciada la guerra, en julio de 1948, el Proyecto de Ayuda al Desastre de las Naciones Unidas, que duraría dos meses, para coordinar el auxilio a los refugiados tanto de las organizaciones arriba señaladas, como de los gobiernos involucrados. Sin embargo, dicho proyecto tuvo escaso éxito debido a la renuencia de los países occidentales y árabes a otorgarle fondos sustanciales.

²⁴ Los israelíes consideran dicha fecha como su “independencia”.

²⁵ Los llamados “nuevos historiadores” israelíes como Benny Morris, Ilan Pappé o Israel Bartal han puesto en tela de juicio el axioma político israelí de que, en 1948, los árabes se fueron por decisión propia y no empujados por un plan sistemático basado en el terror y la amenaza para expulsarlos.

Ante las críticas que suscitó el fracaso de ese primer proyecto de ayuda, la Asamblea General pretendió dar mayor protagonismo a la Cruz Roja y creó el 19 de noviembre de 1948 un nuevo organismo, el Socorro de las Naciones Unidas a los Refugiados de Palestina (UNRPR por sus siglas en inglés, con sede en Ginebra), con 32 millones de dólares de presupuesto, encargado, en coordinación con la Cruz Roja y los cuáqueros desde ese mes hasta agosto de 1949, de reemplazar al Proyecto de Ayuda al Desastre. Este organismo debía proporcionar coordinación administrativa, mientras que la responsabilidad de las operaciones quedaba en manos de las propias agencias de voluntarios.

En el ámbito diplomático, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la mencionada resolución 194 (III) del 11 de diciembre de 1948, tres semanas después del establecimiento del UNRPR, buscando poner fin al conflicto por esta vía. En primer término, en su párrafo 2 creaba la Comisión de Conciliación para Palestina (CCP) de las Naciones Unidas, integrada por Francia, Turquía y los Estados Unidos que intentaría facilitar la reconciliación entre los árabes y el nuevo Estado hebreo. Especial importancia tenía el párrafo 11, que hacía referencia a la repatriación y compensación de los refugiados y que se convertiría en la piedra angular de los palestinos en el exilio en sus demandas de justicia:

A los refugiados que deseen retornar a sus hogares y vivir en paz con sus vecinos se les deberá permitir hacerlo en el plazo más corto posible, y una compensación debe ser pagada por la propiedad de aquellos que decidan no regresar y por la pérdida o daño de la propiedad, la cual, bajo los principios de derecho internacional o en equidad, debe ser hecha efectiva por los gobiernos o autoridades responsables. (...) [Asimismo, la resolución ordenaba a la Comisión] facilitar la repatriación, naturalización y rehabilitación económica y social de los refugiados y el pago de la compensación²⁶.

Respecto esta resolución, cabe realizar algunas puntualizaciones:

- 1) Los refugiados se dividían en dos categorías, aquellos que desearan regresar a sus hogares y los que no. La elección se deja totalmente en manos de cada individuo.

- 2) El retorno se realizaría a sus hogares, aún si quedaban dentro de las fronteras israelíes o en los Territorios controlados por este Estado.
- 3) Los que retornaran debían estar dispuestos a vivir en paz con sus vecinos, como lo hacen en la actualidad miles de palestinos que quedaron dentro de las fronteras israelíes.
- 4) Aquellos que retornaran debían ser compensados por la pérdida o daños hechos a sus propiedades.
- 5) Aquellos que no desearan retornar debían recibir compensaciones por el valor de sus propiedades abandonadas.
- 6) Las compensaciones debían ser pagadas por el gobierno o las autoridades responsables por el daño o toma de sus bienes (Karmi: 1999, 134-35).

Además, los palestinos han exigido desde entonces la compensación por el daño moral y material provocado por cinco décadas de exilio.

Este derecho quedó también estipulado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de ese mismo año, en cuyo artículo 13 se establece que: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de movimiento y residencia dentro de las fronteras de cada Estado. 2. Toda persona tiene el derecho de dejar cualquier país, incluido el propio, y volver a su país.” Pese a los intentos de la CCP por aplicar la resolución 194, sus avances fueron escasos. En la Conferencia de Lausana, iniciada el 29 de abril de 1949, se manejaron diversas estimaciones de posibles retornados, pero no sería hasta el 28 de julio, y bajo la presión del Presidente estadounidense Henry Truman, cuando Israel aceptó el retorno de 100.000 refugiados en el marco de un acuerdo global de paz. Los árabes, ni siquiera dispuestos a reconocer a Israel, rechazaron la propuesta, prefiriendo mantener el armisticio y el *statu quo* de “ni paz, ni guerra” (Takkenberg: 1998, 25). La propuesta nunca prosperó, aunque, según Shelly Fried de la Universidad de Tel Aviv, archivos de la época recién abiertos al público demuestran que Israel nunca tuvo la intención de aplicarla (Fried:25).

Ante la inamovilidad de las posturas árabe e israelí, la ONU comenzó a considerar como posible solución al problema de los refugiados su naturalización en las

²⁶ La resolución fue adoptada con los votos contrarios de Egipto, Irak, el Líbano, Arabia Saudí, Siria y

naciones árabes. Para estudiar ésta y otras alternativas, el 23 de agosto de 1949 la CCP estableció una Misión de Inspección Económica para Oriente Medio (MIE, conocida después como la Misión Clapp) para estudiar posibilidades de desarrollo regional y ayuda a los refugiados, estimados por esta Misión en 726.000 personas. Según un documento de la propia Comisión, citado por Lex Takkenberg, entre sus objetivos se encontraba “facilitar la repatriación, *naturalización* y rehabilitación económica y social de los refugiados y el pago de compensación en consecución de las disposiciones del párrafo 11 de la resolución 194 (III) de la Asamblea General, para reintegrar a los refugiados en la vida económica del área en una base de autosuficiencia y en un periodo mínimo de tiempo” (Takkenberg: 1998, 25).

El informe final de la Misión, presentado a fines de 1949, evaluaba las percepciones de los palestinos, aferrados al retorno y renuentes a cualquier programa de integración en las comunidades de acogida²⁷. De este modo, recomendaba la supresión del UNRPR y su sustitución por un organismo que continuara las labores de auxilio y a la vez iniciara proyectos de creación de empleos en los lugares de acogida, con el objeto de mejorar la productividad de esas áreas y establecer así el marco para la absorción permanente de los palestinos. Como consecuencia de este informe, la ONU creó el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, el OOPS, por la Resolución 302 (IV) párrafo 7, del 8 de diciembre 1949 con los objetivos de:

- (a) llevar a cabo en colaboración con los gobiernos locales el programa de trabajo y socorro directo como ha sido recomendado por la Misión de Inspección Económica; (b) consultar con los gobiernos del Cercano Oriente interesados las medidas pertinentes a ser tomadas por ellos, preparatorias a la supresión de la asistencia internacional a los proyectos de trabajo y auxilio²⁸.

Yemen. Consultar extractos en los apéndices.

²⁷ La Comisión nunca desapareció. A partir de entonces abrió la Oficina del Refugiado en la sede de la ONU donde inició el proceso de recopilación de datos sobre las propiedades palestinas perdidas desde el inicio del conflicto. En sus informes anuales a la Asamblea General, la Comisión continúa afirmando que los avances en la aplicación de la resolución 194 dependerá de cambios substanciales en las posturas de las partes concernientes.

²⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 302 (IV) , del 8 de diciembre de 1949. Consultar texto en apéndices.

La gran diferencia que el OOPS mantenía con su antecesor es que, además de seguir socorriendo directamente a los refugiados palestinos, se le encomendaba iniciar programas de generación de empleo en los países de acogida que ocuparían exclusivamente mano de obra palestina, lo que para muchos, tendría como consecuencia lógica su inserción definitiva en la economía de esas zonas, finiquitando su necesidad de ayuda internacional y así, su calidad de refugiados. El propio objetivo del nuevo organismo despertó las suspicacias de los palestinos, que vieron desde entonces cualquier intento de elevar sus condiciones de vida a través de la ayuda internacional como un plan fraguado para eliminar su estatuto de refugiados y asentarlos en los países de acogida. El debate de hasta dónde puede llegar la asistencia internacional perdura hasta ahora. Los palestinos creían que así se eliminaba el compromiso de la ONU respecto al derecho al retorno a sus hogares. No obstante, en la misma resolución 302 (IV), el párrafo 5 establece que la Asamblea General:

Reconoce que, sin perjuicio a las disposiciones del párrafo 11 de la resolución 194 (III) de la Asamblea General del 11 de diciembre de 1948, la asistencia continua al alivio de los refugiados de Palestina es necesaria para prevenir condiciones de hambre y dolor entre ellos y para fomentar condiciones de paz y estabilidad, y que deben ser tomadas medidas constructivas en fecha próxima con vistas a la conclusión de la asistencia internacional de socorro²⁹

Para los refugiados, la creación y permanencia del OOPS estaría desde entonces íntimamente ligada a la resolución 194: su existencia se prolongaría hasta el cumplimiento del derecho al retorno. El hecho de que los palestinos fueran el único pueblo al cuidado humanitario exclusivo de un organismo internacional supuso una serie de ventajas para los refugiados, pero también limitaciones. Como señala el experto en refugiados, Howard Adelman:

El OOPS provee un estudio de caso de una agencia creada para proporcionar una solución duradera, en el significado ordinario de ese término –eliminar el problema de los refugiados de Palestina-, el cual después se convirtió en una solución duradera en el segundo sentido, irónico, del término (es decir, de permanencia), donde la solución aplicada siguió y siguió pero la situación de los refugiados fue perpetuada³⁰.

²⁹ *Ibíd.* Cursivas de la autora.

³⁰ Adelman, Howard, citado por Donna E. Artz, *Refugee into Citizens*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1997, p.103.

La exclusividad del OOPS al servicio de los refugiados palestinos tuvo como coste político el hecho de que estos quedaran fuera de la Convención de Ginebra de 1951 sobre refugiados, en cuyo párrafo D del artículo primero establece que sus previsiones no se aplican "... a las personas que actualmente reciban protección o asistencia de órganos o agencias de las Naciones Unidas diferentes al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)". De esta forma se les negó a los palestinos los derechos civiles y sociales, tales como el acceso a un empleo remunerado y a la seguridad social a los que como refugiados tendrían acceso en los países de acogida según el ACNUR y la Convención, dejándoles a expensas de la ayuda que los gobiernos de acogida e Israel quisieran prestarles y a merced de los acontecimientos políticos locales y regionales sobre los que no tienen control directo. Según Elia Zureik (1994)³¹, dicha regulación internacional estaba destinada a dar solución al problema de los refugiados de la Segunda Guerra Mundial, por lo que más que centrarse en la repatriación, pretendía proveer de nuevos lugares de residencia y proteger a los individuos de persecución en sus países de adopción o de origen para hacerlos volver de forma obligatoria. No obstante, ACNUR buscaría la repatriación de los refugiados que así lo desearan y a lo largo de su existencia ha desarrollado mecanismos en este sentido con aceptable éxito (v.gr., el caso del retorno de los bosnios a Kosovo). Como se verá posteriormente, esta desprotección internacional afectará a las condiciones de vida que enfrentarán los palestinos en los diferentes Estados de refugio, quienes regularán la permanencia de sus "huéspedes" según sus propias legislaciones e intereses. Como puntualiza Lex Takkenberg, el OOPS es la única organización creada para un problema específico y difiere del ACNUR en que:

- 1) No tiene una carta o estatuto que provea una detallada "constitución" de la organización.
- 2) Su mandato no incluye la protección legal o física de los refugiados a su cargo, aunque ha sido flexible con el caso del Programa de Oficiales para Asuntos de los Refugiados (impuesto durante la *Intifada* para dar protección a los mismos).
- 3) No es responsable de buscar una solución duradera para los refugiados, lo que le mantiene al margen del Proceso de Paz (Takkenberg:1999)³².

³¹ Elia Zureik es profesor de Sociología en la Universidad Queen, en Ontario. Fue miembro de la delegación palestina en el RWG y asesora a la OLP en cuestiones sobre refugiados.

³² En otro artículo anterior (Takkenberg, "The Protection of Palestine Refugees in the Territories occupied by Israel", en *International Journal of Refugee Law*, vol. 3, número 3, 1991, p. 419) el autor considera que su exclusión se debió al deseo de no duplicar competencias en las Naciones Unidas y a la negativa de

Pese a estas limitaciones, el OOPS ha sido para la comunidad internacional una herramienta de estabilidad en Oriente Próximo que ha apoyado a los gobiernos de acogida, previniendo tanto cualquier intento de injerencia de la URSS como estallidos sociales y políticos entre los refugiados. Por este motivo se intentó prácticamente hasta la *Intifada*, reforzar la neutralidad del Organismo con el objeto de permanecer en buenos términos con todas las autoridades de la región, la OLP en su momento y sus propios “clientes”, los refugiados (Pulfer y Jaradat: 1997). El objetivo de mantener la neutralidad necesaria para que pudiese desempeñar óptimamente sus funciones, llevó a la ONU a separar sus resoluciones respecto al OOPS, de aquellas que concernían a las violaciones israelíes a la población palestina, al retorno de los desplazados de 1967, etc. (Parsons: 238-9) Esto, se suponía, permitiría un entorno de neutralidad favorable para que el OOPS realizara sus servicios con cierta eficacia.

1.3 Estructura y organización del OOPS

En un primer momento, el Organismo estuvo conformado por una oficina central con sede en Beirut (hasta 1978, cuando la guerra obligó a dividir la sede entre Ammán y Viena) que albergaba al director general, renombrado **Comisionado General**³³ a partir de 1962, al subdirector (luego subcomisionado) y a las oficinas de finanzas, economía, ingeniería, agricultura y relaciones públicas. Actualmente, las sedes generales se encuentran en Ammán y Gaza, después de haber sido trasladada ésta desde Viena, en 1996, por decisión del Secretario General de la ONU en apoyo al Proceso de Paz. Además, cuenta con una oficina de enlace en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y otra en El Cairo.

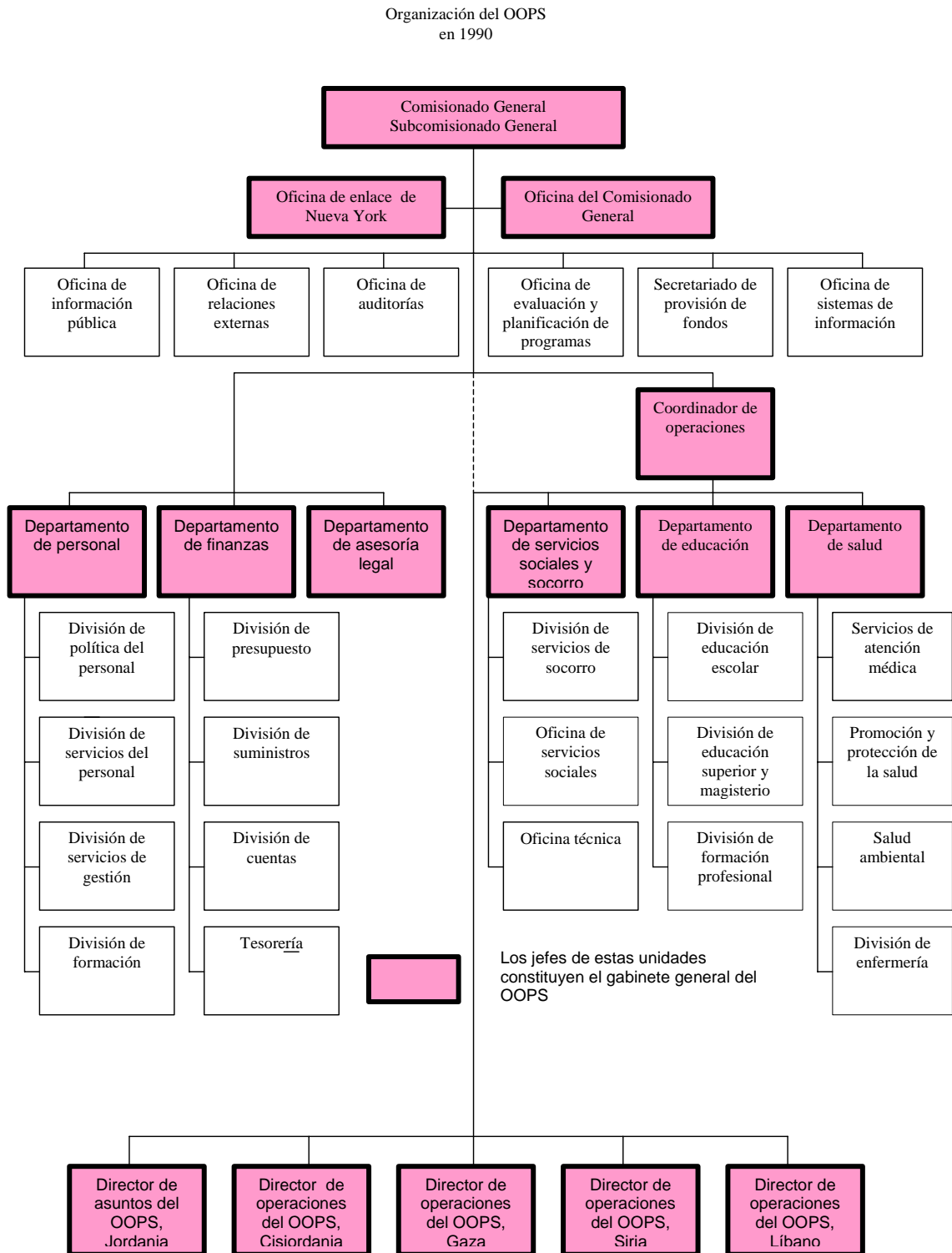
los países árabes de asumir el coste económico y político de los refugiados mientras lo pudiera hacer las Naciones Unidas.

³³ Quienes han presidido el OOPS desde su creación son: Howard Kennedy (Canadá), del 1 de mayo de 1950 al 30 de junio de 1951; John B. Blandford (EEUU), del 1 de julio de 1951 al 7 de marzo de 1953; Heryn R. Labouisse (EEUU), del 15 de junio de 1954 al 15 de junio de 1958; John Davis (EEUU), del 15 de febrero de 1959 al 31 de diciembre de 1963; Lawrence Michelmore (EEUU), del 1 enero de 1964 al 14 de mayo de 1971; Sir John Rennie (Reino Unido), del 15 de mayo de 1971 al 31 de marzo de 1977; Thomas W. McElhiney (EEUU), del 1 de abril de 1977 al 15 de abril de 1979; Olof Rydbeck (Suecia), del 9 de julio de 1979 al 31 de octubre de 1985; Giorgio Giacomelli (Italia), del 1 de noviembre de 1985

Por ser un órgano subsidiario de las Naciones Unidas, el nombramiento de su **Comisionado General** siempre ha recaído en el Secretario General de la ONU, previa consulta con una Comisión Asesora de carácter internacional. El Comisionado General y el Subcomisionado General del OOPS son los únicos nombramientos políticos del Organismo y gozan de estatuto diplomático en los países donde trabajan. Los instrumentos políticos del Comisionado General son su Gabinete Ejecutivo y el Gabinete General. El primero abarca al Comisionado General como presidente, al Subcomisionado y a los directores de los **Departamentos** establecidos en las sedes del Organismo (Educación, Salud, Servicios Sociales, Asuntos Legales, Finanzas y Administración y Recursos Humanos) y se reúne semanalmente. Por su parte, el **Gabinete General**, que constituye el ente asesor para las cuestiones políticas generales, particularmente las relacionadas con las áreas de operación, está comprendido por todos los miembros del Gabinete Ejecutivo y por los cinco directores de los campos de operación y el director de la oficina de enlace en Nueva York. Este Gabinete General se reúne tres veces por año y las disposiciones que de él emergen son la responsabilidad administrativa del Comisionado General. A ello se suman otros órganos de consulta que facilitan y coordinan el trabajo administrativo: la Oficina de Auditoría, para la supervisión de las cuentas del Organismo y los sistemas de control interno; la Oficina de Relaciones Externas que, además de aplicar estrategias de recaudación de fondos, sirve de enlace entre el OOPS y los donantes; la Oficina de Información Pública, encargada de las relaciones con los medios de comunicación y de proveer información al público en general; y la Unidad de Análisis Político, que asesora al OOPS en la toma de decisiones (Ver Cuadro 1.1). Igualmente, los Comités de Auditoría, Consultivo, Ejecutivo, de Recursos Humanos, de Gestión y el Comité para el Fondo Previsor -que asesora al Comisionado General en temas relacionados con este fondo, destinado al retiro del personal local- y el de Contratos, proveen consejo y asistencia al Comisionado General en el ejercicio de sus funciones (OOPS: 1982, 51-52).

al 28 de febrero de 1991; Ilter Türkmen (Turquía), del 1 de marzo de 1991 al 29 de febrero de 1996; y

Cuadro 1.1



La **Comisión Asesora** se ha reunido anualmente desde la creación del Organismo para revisar las actividades del mismo y votar resoluciones respecto a su

finalmente Peter Hansen (Dinamarca), desde el 1 de marzo de 1996.

futuro. Sus miembros iniciales fueron Francia, Turquía, Reino Unido y los Estados Unidos (1951-2), sumándose subsecuentemente la República Árabe Siria y Jordania (a finales de 1952), Egipto y el Líbano (1953), Bélgica (1954) y Japón (1975), mientras que la OLP asistió como observadora desde los setenta hasta 1993, cuando, tras los acuerdos con Israel, fue admitida como un miembro más³⁴. Esta comisión fue creada con el fin de facilitar las negociaciones entre el Organismo y las naciones de acogida respecto a los proyectos de trabajo y desarrollo que intentó llevar a cabo el OOPS en la década de 1950. Durante los primeros años, el OOPS fue dirigido conjuntamente por el Comisionado General (entonces llamado Director) y por la Comisión Asesora, y hasta 1954 el informe anual del OOPS presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas, que contiene recomendaciones políticas y solicitud de presupuestos, era presentado tanto por el Comisionado General como por la Comisión Asesora. Con los años, la Comisión fue desligándose paulatinamente de la administración del Organismo y, a partir de 1961, sólo revisa y aprueba el borrador de dicho informe anual. Por otra parte, aunque Israel no forma parte de la Comisión Asesora, recibe también un borrador del informe anual que le es enviado por el Comisionado General a efectos informativos.

Desde su creación, la Asamblea General ha renovado el mandato del OOPS aproximadamente cada tres años³⁵, a la vez que el Comisionado General de turno ha rendido cuentas ante la misma cada año a través del informe anual, revisado previamente por la Comisión Asesora. El informe se envía posteriormente al Comité Político Especial de la Asamblea General.

En sus inicios, las operaciones del OOPS se realizaban en cinco distritos (llamados posteriormente campos): el Líbano, Siria, Jordania, Gaza e Israel. Con este último, las operaciones se suspendieron en 1952, cuando el nuevo Estado asumió la responsabilidad respecto a los refugiados que quedaron dentro de sus fronteras, reactivándose hasta la guerra de 1967 con la ocupación de Cisjordania y la Franja de

³⁴ Asamblea General de Naciones Unidas, *Palestine participation in the Advisory Commission on the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East A/DEC/48/417*, 10 de diciembre de 1993.

³⁵ Recién creado el OOPS y ante las expectativas de una solución pronta al conflicto, la renovación del Organismo se realizaba de manera anual o bianual. Conforme transcurría el tiempo y dependiendo de las estrategias que se planteaban para incorporar a los palestinos en el Medio Oriente, los periodos se fueron extendiendo entre uno y cinco años. A partir de 1966 se estabiliza la renovación del mandato del OOPS por periodos de tres años.

Gaza. Pese a algunas modificaciones –por ejemplo, tras la guerra de 1967 y la ocupación israelí de todo Jerusalén, la oficina local del OOPS que regulaba las relaciones con Jordania, fue trasladada de Jerusalén Oriental a Ammán-, la estructura general se ha preservado a lo largo de cinco décadas y hoy se cuenta con **cinco campos de operación** a las que corresponden oficinas locales establecidas en Ammán, Beirut, Damasco, Jerusalén Oriental y la Ciudad de Gaza. Los campos están divididos, a su vez, en áreas: Ammán Sur, Ammán Norte, Irbid y Zarka en Jordania; las cinco áreas de Jericó, Jerusalén, Hebrón, Nablús y ExGaza en Cisjordania; Beirut, Baalbek, Sidón, Tiro y Trípoli en el Líbano; y, finalmente, las áreas de Damasco, Sur, Homs, Hama, Aleppo y Latakia correspondientes a Siria. Únicamente Gaza, por sus pequeñas dimensiones, no está dividida en áreas (Endresen y Øvensen: 1994)³⁶. Esta distribución en la estructura del organismo ha permitido responder a las distintas necesidades y sensibilidades que se presentan en cada país de acogida, incluso en cada región, de manera precisa. En total, el área operacional del OOPS asciende a unos 259.000 km². Cada campo de operación está dirigido por un director, responsable ante el Comisionado General, y apoyado por un subdirector que actúa simultáneamente como Director Regional de Servicios Sociales o como Director Regional Administrativo. Cada campo de operación mantiene departamentos de servicios sociales, administración, salud y educación, directores de finanzas, de suministros y transporte y de información pública, además de un traductor y un asesor legal.

En 1951, el Organismo contaba con 5.840 empleados locales y con 140 oficiales de muchas nacionalidades, principalmente ciudadanos ingleses. Según el informe del OOPS correspondiente a junio de 2000, su plantilla alcanza poco más de 21.000 empleados, de los cuales más del 99% son palestinos, en su mayoría refugiados, dedicados a la educación (15.150) y a la salud (3.303)³⁷. La ONU cubre el salario de los 98 empleados internacionales³⁸, mientras que la OMS y la UNESCO³⁹ aportan algunos

³⁶ Ver mapa en los apéndices.

³⁷ OOPS, *Informe del Comisionado General del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente*, del 1º de julio de 1999 a 30 de junio de 2000.

³⁸ Hasta 1974, el salario de los empleados internacionales procedía también del presupuesto general del OOPS, basado en aportaciones voluntarias. Debido a la creciente crisis presupuestaria, la Asamblea General decidió que a partir de 1 de enero de 1975, dichos salarios serían financiados por el presupuesto regular de las Naciones Unidas (Resolución A/RES/3331(XXIX)(B)) del 17 de diciembre de 1974).

³⁹ Por petición de la Asamblea General (1950), esta organización celebró un acuerdo con el OOPS asumiendo la responsabilidad de los aspectos profesionales del programa educativo implantado por ambas

especialistas al Organismo, financiados por estos organismos con préstamos a fondo perdido. Por defecto, el OOPS aplica las reglas de administración de la ONU, pero mantiene dos grupos de reglas y regulaciones para los empleados, una aplicable para los de carácter internacional y otra para la plantilla local. El Organismo ha desarrollado una autonomía administrativa considerable, en parte debido a que es el propio Comisionado General quien nombra al resto del personal del OOPS, además de ser el responsable de promulgar las regulaciones y normas referentes al personal, previa consulta con el Secretario General de las Naciones Unidas. Todos los empleados gozan de los privilegios e inmunidades otorgados a los empleados de la ONU para el cumplimiento de sus actividades (inmunidad de ser procesado por lo expresado de forma oral o escrita, inmunidad ante arrestos o interrogación respecto a hechos realizados en el cumplimiento del trabajo, exención de impuestos al salario, exención de las obligaciones del servicio militar, etc.)⁴⁰ y no deben estar comprometidos con ningún régimen local con el fin de asegurar la independencia de sus actos. Así, por ejemplo, las relaciones entre el OOPS y sus empleados queda fuera de la legislación nacional, y las disputas entre ambos se resuelven de acuerdo a las previsiones de las Reglas y Regulaciones del personal y no en los juzgados locales. (OOPS: 1982, 30).

En 1953 se formó la primera Asociación de Empleados en la sede de Beirut, que representaba tanto los intereses del personal internacional como del local, abierta a todos los empleados mediante aportaciones en metálico. A falta de otras entidades similares en el resto de las áreas de operaciones, asumió también el derecho a representar a los empleados fuera de la sede. En 1959 esta asociación se dividió en dos entidades para representar de forma separada a los empleados locales y a los internacionales. A partir de 1965 se fueron creando asociaciones en los diferentes campos de operación del OOPS y posteriormente se estableció un Coordinador del Personal Local que contaba con una oficina en la sede del Organismo y que ejercía como su portavoz ante la administración del mismo. Con el transcurso de los años, la estructura de las asociaciones se fue modificando y, en 1973, las asociaciones, ahora

instituciones. El número de empleados de la UNESCO ha disminuido de 28 a menos de veinte tanto por la disminución de las vacantes como por el desarrollo profesional del personal local..

⁴⁰ Conforme a la Convención sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, adoptada por la AG en 1946. Para una revisión del funcionamiento, privilegios e inmunidades del OOPS como órgano subsidiario de Naciones Unidas véase el artículo de William Dale, "UNRWA. A Subsidiary Organ of the United Nations" en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 23, parte 3, julio de 1974, pp. 576-609.

llamadas sindicatos, se reorganizaron para agrupar al personal local en tres sectores: profesores, obreros y personal general.

El componente dual de los trabajadores del organismo no lo ha dejado al margen de tensiones. Como un organismo de las Naciones Unidas, los empleados internacionales demandan a los de origen palestino el cumplimiento de sus deberes de manera apolítica, lo cual, como veremos en el apartado correspondiente a la relación del OOPS con los palestinos, resulta extremadamente complicado. Además, su intento de actuación aséptica se complica al considerar que, en el marco de una región subdesarrollada, el Organismo es uno de los más grandes empleadores de la región, con el poder que esto supone. Cabe destacar que el pago de salarios absorbe dos terceras partes de su presupuesto regular.

Al ser parte de las Naciones Unidas, el OOPS queda libre de todos los impuestos directos, impuestos de aduana y prohibiciones y restricciones a la importación. Además, el OOPS acordó con los países de acogida el suministro, por parte de estos y de forma gratuita, de almacenes, transporte ferroviario o por carretera cuando lo requiriera el Organismo (Dale: 596). No obstante, el OOPS ha tenido problemas al respecto tanto con los países de acogida, como con Israel y ahora con la AP, debido al cobro ilegal de impuestos o servicios o a la tardanza en la devolución de dichos impuestos. Pese a ello, la relación entre el OOPS y los países de acogida ha sido generalmente de cooperación y coordinación.

Cabe destacar la singularidad del OOPS dentro del marco de las Naciones Unidas. El Organismo desempeña funciones que son propias de un Estado, como el proveer salud y educación a la población. Pese a estas labores, no posee ninguna autoridad territorial, ni poder legislativo o jurisdicción sobre los refugiados a su cargo (OOPS: 1982, 30). Sus operaciones están sometidas al consentimiento del Estado donde trabaja (o los territorios controlados por éste, como es el caso israelí) y, en menor medida, deben contar con la anuencia de los propios refugiados.

Un problema permanente en la organización del OOPS ha sido y es la contradicción política que le impone trabajar como un ente transitorio, lo que supone la

pronta resolución a la cuestión de los palestinos, mientras ésta no aparece por ningún lado. Entre otras consecuencias, la limitación que supone la renovación cada tres años del Organismo supuso que los recursos se aplicaran mayormente en asistencia temporal y no en proyectos de desarrollo mayores. Este sentido de inmediatez se percibe con mayor claridad en sus primeros años de existencia, donde, por ejemplo, pagaba la hospitalización de refugiados que lo requirieran en hospitales ya establecidos para evitar construir su propia red de infraestructura sanitaria (Schiff: 1995, 44). Su margen de maniobra, como frecuentemente lo ha reiterado la AG, está limitado por la obligación de no perjudicar las disposiciones de la resolución 194, es decir, de no perjudicar en lo más mínimo su derecho al retorno con medidas que puedan interpretarse como dirigidas a su establecimiento definitivo en los países de acogida.

Finalmente, cabe destacar que el OOPS ha sido acusado de ser un organismo centralizado y con una administración que en ocasiones ha dejado que desear. En opinión de antiguos funcionarios internacionales del Organismo, como Benjamin Schiff⁴¹ y Marie-Louise Weighill, aunque las labores del Organismo se desempeñan en cinco zonas diferentes y con necesidades distintas, la planificación de los proyectos suele hacerse de forma centralizada. Por ejemplo, en el área educativa, sus centros de formación profesional suelen ofrecer prácticamente los mismos cursos en todas las zonas de operación a pesar de las diferencias respecto a las condiciones económicas y oportunidades de empleo que hay en ellas.

1.3.1 Los refugiados

Una de las cuestiones a las que se enfrentó el OOPS en su creación fue la de establecer los criterios básicos para seleccionar quién sería objeto de ayuda. Previo a la Convención de Ginebra de 1951 sobre refugiados⁴², la definición que acuñó, más que

⁴¹ Actualmente Benjamin Schiff pertenece al Departamento de Política del Oberlin College.

⁴² El artículo 1 define como refugiado a cualquiera que: “debido a un temor fundamentado a ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a cierto grupo social u opinión política, se encuentra fuera de su país de nacionalidad y no puede o, debido a tal temor, no está dispuesto, a conseguir la protección de ese país; o quien, si no tiene nacionalidad y se encuentra fuera de su país habitual de residencia (...) debido a tal temor descrito, es incapaz o no está dispuesto a volver”. Como se

obedecer a criterios legales o políticos, respondía a la necesidad de definir quiénes eran candidatos a recibir la ayuda humanitaria. De esta manera, una primera definición establecía como refugiado a la “(...) persona que, como resultado del conflicto en Palestina, ha perdido su hogar y sus medios de subsistencia”. Subsecuentemente esta definición fue replanteada y en 1952 el Organismo consideró que:

Un refugiado es la persona cuya residencia normal fue Palestina por un mínimo de dos años precedentes al conflicto de 1948 y quien, como resultado, habría perdido tanto su hogar como sus medios de subsistencia y tomó refugio en 1948 en uno de los países donde el OOPS provee socorro. Los refugiados dentro de esta definición y los descendientes directos de estos son elegibles para la asistencia del Organismo si están registrados en el OOPS, viven en el área de operaciones del OOPS y están en necesidad.

Cuadro 1.2

Distribución de los refugiados palestinos registrados según su lugar de origen y por zona. Enero 2000.							
Región de origen	Jordania	Cisjordania	Franja de Gaza	Líbano	Siria	En todo el OOPS	% del total
Jerusalén	319.145	191.713	1.550	1.826	2.384	516.618	14%
Gaza	266.203	38.869	544.859	515	1.885	852.331	23%
Lydda	625.332	172.015	271.244	31.627	23.834	1.124.052	29%
Samaria	57.581	71.637	1.293	505	620	131.636	4%
Haifa	158.532	96.530	4.352	70.722	86.297	416.433	11%
Galilea	138.607	12.408	583	271.347	268.341	691.286	19%
Total	1.565.400	583.172	823.881	376.542	383.361	3.732.356	100%

*Las seis regiones están basadas en los códigos de registro del OOPS de los distritos y sub-distritos de los lugares de origen en la Palestina anterior a 1948: **Jerusalén:** Jerusalén, Ramala, Hebrón y Belén. **Lyda:** Jafa, Ramle, Lyda y Rechovet. **Haifa:** Haifa, Hedera y Shafa Amr. **Gaza:** Gaza, Jan Yunis, Al Magdal, Isdud y Bersheba. **Samaria:** Tulkarem, Nablús, Yenín y Natania. **Galilea:** Nazaret, Biesan, Tiberiades, Acre y Safad. Fuente: OOPS, *UNRWA in figures*, 2000.

De esta manera, los refugiados que cumplieron estos requisitos y se acogieron a las zonas de operación del OOPS (Gaza, Cisjordania, el Líbano, Siria y Jordania), así como sus descendientes, pudieron registrarse y acceder a sus servicios. Además, a otros palestinos en situaciones especiales se les permitió registrarse y en consecuencia, ser receptores de la ayuda humanitaria del Organismo. Entre los refugiados figuraban miembros de algunas tribus nómadas y seminómadas (unos 18.200), pobladores de la frontera jordana (17.000), los “pobres de Jerusalén” en Cisjordania (unos 2.600) y los

planteó con anterioridad, esta definición, como el resto de la Convención, excluyó a los refugiados palestinos.

“pobres de Gaza” (unas 100.000 personas) en la Franja (OOPS: 1996, 35). Los inscritos se distribuyeron geográficamente conforme al Cuadro 1.2.

Como se observa en el Cuadro 1.3, desde el inicio de sus operaciones, el OOPS ha visto cuadruplicarse la población palestina, con un crecimiento anual cercano al 6,1%.

Cuadro 1.3

NÚMERO DE PERSONAS INSCRITAS AL 30 DE JUNIO DE CADA AÑO ¹ (1950-2000)											
Zona	1950	1960	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Jordania	506.200	613.743	506.038	716.372	929.097	1.288.197	1.358.706	1.413.252	1.463.064	1.512.742	1.570.192
El Líbano	127.600	136.561	175.958	226.554	302.049	346.164	352.668	359.005	364.551	370.144	376.472
Siria	82.194	115.043	158.717	209.362	280.731	337.308	347.391	256.739	364.805	374.521	383.199
Cisjordania ²			272.692	324.035	414.298	517.412	532.438	542.642	555.057	569.741	583.009
Gaza	198.227	255.542	311.814	367.995	496.339	683.560	716.930	746.050	772.653	798.444	824.622
Total	914.221 ³	1.120.889	1.425.219	1.844.318	2.422.514	3.172.641	3.308.133	4.317.688	3.521.130	3.625.592	3.737.494

Notas:

¹Las cifras se basan en los registros de inscripción del OOPS, que se actualizan permanentemente. No obstante, el número de refugiados que se encuentran en las zonas de operaciones del Organismo es casi seguramente inferior al de la población inscrita.

²Hasta 1967 Cisjordania se administró como parte integrante de la zona de Jordania.

³No se incluye a 45.800 personas que recibían socorro en Israel y que estuvieron a cargo del OOPS hasta junio de 1952.

Fuente: OOPS, Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1999 al 30 de julio de 2000.

Dado que la Asamblea General de las Naciones Unidas nunca ha definido el término de refugiado en sus resoluciones sobre los palestinos, la definición del OOPS, acuñada como herramienta de administración interna, creó problemas humanitarios al requerir simultáneamente la pérdida del hogar y los medios de subsistencia. Muchos no perdieron sus casas pero sí sus medios de trabajo, los cuales habían quedado dentro de las fronteras israelíes (182.000 de estos casos sólo en Jordania). También unos once mil beduinos, por su carácter nómada, vieron recortados sus accesos a mercados y tampoco pudieron disfrutar de la ayuda del Organismo.

Otros refugiados que quedaron fuera de esta definición, fueron: los palestinos que huyeron de la violencia antes de 1948; los que buscaron refugio fuera de las zonas de operación del OOPS (ver cuadro 1.4); los que fueron excluidos de los registros posteriormente por falta de presupuesto; los hijos de refugiadas, cuyos padres no

estaban definidos como tales⁴³; refugiados que, por motivos de dignidad, nunca se registraron; refugiados que elevaron su nivel de vida y quedaron fuera de los criterios de elegibilidad; aquellos palestinos que perdieron hogar y propiedades pero permanecieron dentro de las fronteras de Israel, y aquellos que fueron desplazados por primera vez en la guerra de 1967. Se calcula que aproximadamente existen 1,4 millones de refugiados sin registro en el Organismo. De ellos, 41.203 viven en Gaza y Cisjordania –excluida Jerusalén-⁴⁴, aunque, gracias a una rectificación de la definición (a través de las Disposiciones para la Consolidación de los Registros II), que en 1993 eliminó el criterio de estar *en necesidad*, se han realizado nuevas inscripciones, con un promedio de 400 registros anuales entre 1992 y 1996⁴⁵. Sin embargo, esta reforma no eliminó la discriminación de género arriba señalada que sólo hace elegibles a los descendientes de padres [refugiados de Palestina]”. En consecuencia, se dan casos de refugiadas que contraen matrimonio con varones no refugiados y no registran su matrimonio para no perder los servicios del Organismo, y registran a sus hijos como hermanos para poder obtener para ellos los servicios de salud, educación o ayuda material y económica (Donato, *et.al.*: 14). La exclusión de todas estas categorías ha puesto al OOPS en el blanco de acusaciones de querer, *de facto*, eliminar el reconocimiento oficial de miles de refugiados, por no registrarlos o por eliminarlos de sus listas (Destremau: 35), acusaciones repetidamente rechazadas por el Organismo.

Según el centro palestino BADIL, existen actualmente poco más de cinco millones de refugiados palestinos distribuidos en el mundo y comprenden cerca del 70% de la población total palestina. Más de dos terceras partes del total de refugiados están registrados con el OOPS (Rempel: 2000b, 6).

⁴³ Este criterio ha generado diversas acusaciones de discriminación sexista sobre el Organismo, que se justifica en el sistema patriarcal de las sociedades donde trabaja. Véase: Cervenak, Christine M., “Promoting Inequality: Gender-Based Discrimination in UNRWA’s Approach to Palestinian Refugee Status” en *Human Rights Quarterly*, 16 núm. 2 (mayo 1994), pp.300-374.

⁴⁴ Según el censo poblacional de 1997 del Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS).

⁴⁵ BADIL, *What Role for UNRWA? Opportunities and Constraints*, documento presentado en el Taller sobre el Futuro del OOPS celebrado en Minster Lovell (Reino Unido), el 19 y 20 de febrero de 2000.

Cuadro 1.4

POBLACIÓN PALESTINA REFUGIADA (1999)			
Lugar de refugio	Refugiados*	Refugiados Registrados (RR)**	RR en campamentos
Israel	250.000	-	-
Franja de Gaza	792.938	808.495	442.942
Cisjordania	675.705	576.160	155.365
Jordania	1.802.759	1.541.405	277.555
El Líbano	422.288	373.440	208.223
Siria	460.493	378.382	110.427
Egipto	41.884	-	-
Arabia Saudí	284.379	-	-
Kuwait	35.573	-	-
Otros países del Golfo	109.273	-	-
Irak, Libia	76.884	-	-
Otros países árabes	5.738	-	-
Estados Unidos	179.107	-	-
Otros países	228.074	-	-
Total	5.115.095	3.677.882	1.194.512

* **Cifras sobre refugiados:** Salman Abu-Sitta, *The Palestinian Nakba. The Register of Depopulated Localities in Palestine*, Londres, the Palestine Return Center, 1998. Actualizada de 1998 a 1999 basado en un crecimiento poblacional del 3,5%.

** **Cifras sobre refugiados registrados:** basados en el *Boletín Estadístico del OOPS para el cuatro trimestre (30 de noviembre de 1999)*, Sede del OOPS (Ammán), Departamento de Servicios Sociales y Socorro, 1999.

Fuente: Terry Rempel (ed), (2000), *Palestinian Refugees in Exile Country Profiles*, BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, Belén, p.6.

Existe, además, un elemento económico que incide en el registro de los nuevos miembros de familias ya inscritas. Muchos refugiados no registran a sus hijos en el OOPS hasta que entran en edad escolar. Hasta 1982 lo hacían para recibir las raciones de alimento mensuales, pero sin incentivos económicos el registro no se realiza o se retrasa (Farah: 1999a, 121). De igual forma, otras familias salen del campamento y, aunque siguen registrados, no actualizan su tarjeta familiar con nacimientos o defunciones. Otros refugiados, cuya situación económica no les motiva a buscar la ayuda del OOPS, pueden registrarse o mantener actualizado su registro con el fin de

facilitar sus trámites ante las autoridades, por ejemplo, para solicitar un documento de viaje, permiso de residencia o registrar un nacimiento (OOPS: 1996, 43). Además, su permanencia en las listas les acreditaría para ejercer, en su momento, el derecho al retorno y/o la compensación económica.

Ante la duda sobre los derechos de los refugiados no registrados y las críticas que la definición actual de refugiado ha generado, el propio Organismo ha tratado de salir al paso, aduciendo que bajo la resolución 194 (III) de las Naciones Unidas, otras personas pueden ser elegibles para ser repatriadas y recibir compensación. Sin embargo, no son necesariamente candidatas para recibir ayuda bajo la definición del OOPS. De este modo, “una persona que no es considerada refugiada por el OOPS o que ha dejado de serlo para el propósito de recibir ayuda, puede todavía calificarse como refugiada según los términos de la resolución de las Naciones Unidas” (OOPS: 1982, 67), aunque dicha resolución no establece ninguna definición de refugiado.

Cabe destacar que tras la eliminación del reparto general de alimentos en 1982, el OOPS modificó sus criterios para distribuir sus servicios entre los refugiados. Así, en 1984, estableció las llamadas Disposiciones para la Consolidación de los Registros, que exigían el criterio de estar en necesidad para poder ser registrado y recibir algún servicio del Organismo. Según estas disposiciones, existían varias categorías de refugiados: los “R” daba derecho a disfrutar de la mayoría de los servicios del OOPS y abarcaba principalmente a los residentes de los campamentos; los “R”-“SED” (Situaciones Especialmente Difíciles, o *Special Hardship Cases*), para los casos más pobres que permitía acceder a todos los servicios; los “N permanentes”, que incluía sólo algunos servicios, principalmente educación o sanidad y que afectaba a aquellos que vivían fuera de los campamentos; y los “N paralizados” (*Frozen N*), que no otorgaba ningún servicio ni permitía la transmisión del registro de generación en generación. Esta clasificación fue reemplazada en 1993 con las nuevas Disposiciones para la Consolidación de los Registros II, que establecían una única categoría, la de “refugiado registrado” que eliminaba la condición de estar en necesidad, por lo que todos los refugiados podían ser aspirantes a recibir los servicios del OOPS (aunque no de manera automática), mientras los más pobres podrían recibir ayuda adicional (Cervenak: 315).

De manera general, a lo largo de su historia el OOPS ha clasificado a los refugiados de la siguiente forma:

Cuadro 1.5

CATEGORÍAS DE CLASIFICACIÓN DE LOS REFUGIADOS REGISTRADOS EN EL OOPS		
Periodo	Categorías	Comentarios
1951	R: Destinatarios de raciones y todos los servicios. N: No destinatarios de raciones o servicios.	Población total registrada: 904.122 R: 879.667 N: 24.455
1952	R: Destinatarios de raciones y todos los servicios. N: No destinatarios de raciones o servicios. E: Destinatarios de servicios educativos. M: Destinatarios de servicios médicos.	La categorías E y M se introdujeron sólo en el Líbano. El OOPS no alcanzó un acuerdo con los otros países de acogida para aplicar categorías de ingreso que permitieran la reducción o restablecimiento progresivo de las raciones.
1965	R: Destinatarios de raciones y todos los servicios. N: No destinatarios de raciones o servicios. S: Destinatarios de servicios médicos y educativos.	Se combinan las categorías E y M.
1982	R: Destinatarios de servicios y, donde se reúnan los requisitos, raciones para las <i>situaciones especialmente difíciles</i> (SED). N: No destinatarios de raciones o servicios.	La categoría S es absorbida por la categoría R, la cual se subdivide en destinatarios y no destinatarios de las raciones para las SED
1992	Refugiado registrado.	Las categorías R y N se mezclan. El acceso a los servicios está abierto a todos los refugiados registrados, cada uno cumpliendo con un criterio práctico específico. El total de la población registrada inmediatamente antes de la unión de las categorías: R: 2.220.853 N: 427.853 Total: 2.648.707 De la categoría R, 178.323 personas estaban registradas como SED.

Fuente: UNRWA, *Social and Economic Infrastructure*, 1992, citado por Universidad de Oxford *Assistance to Refugees in the Middle East (Bristol Report)*, Universidad de Oxford, Office for International Policy Services y Refugee Studies Program, septiembre de 1994, p.156.

En 1995 el OOPS estableció el Sistema de Registro Unificado (SRU) con el objetivo de desarrollar y manejar una base de datos electrónica que incluyera a los más de 3,6 millones de refugiados inscritos y que permitiera mejorar la planificación, realización e inspección de los programas del Organismo. El nuevo sistema permite

enlazar datos de todos sus programas y ofrece un mejor acceso a su información, que, según el propio OOPS, podría “constituir la columna vertebral de un futuro archivo nacional para los palestinos”⁴⁶.

El SRU está compuesto por:

- A) La Base de Datos de Registro, que almacena electrónicamente los datos completos de todos los refugiados registrados y que se actualiza permanentemente. No obstante, este tipo de archivos está limitado por el hecho de que el registro es voluntario y de que el Organismo no tiene control sobre el registro de nacimientos, muertes o movimientos de la población, hechos que competen a los gobiernos de acogida. Debe subrayarse que desde la creación del OOPS han existido irregularidades en cuanto al registro. Para algunos autores, muchos quedaron excluidos de la definición misma de “refugiado” que creó el Organismo, mientras que en el otro extremo se critica la duplicación de registros para obtener ayuda internacional o para no perder su categoría como refugiado aunque ya no se cumpla estrictamente el perfil como tal.
- B) La Base de Datos Socioeconómicos provee en detalle la información socioeconómica de las familias e individuos considerados en *situaciones especialmente difíciles*.
- C) Los *Archivos Familiares*. Pese al debate que subsiste al tema de la limitada definición que se acuñó para los refugiados palestinos, nadie niega la riqueza y trascendencia de los documentos en manos del OOPS, la base de datos más importante existente sobre este colectivo. Desde el inicio del conflicto, el OOPS registró a la gran mayoría de las personas desplazadas y ha enriquecidos sus archivos a lo largo de cinco décadas de seguimiento, contando actualmente con cerca de 700.000 archivos familiares, acompañado cada uno con un promedio de 40 documentos probatorios (OOPS: 1982). Esto resulta de valor inestimable si se toma en cuenta que la gran mayoría de los refugiados de 1948 registrados en el OOPS provienen de sitios que fueron incorporados al Estado de Israel, y aproximadamente sólo

⁴⁶ OOPS, *Unified Registration System*, en la página oficial del OOPS,

un 5,8% son originarios de Gaza y Cisjordania, incluida Jerusalén Oriental. Estos archivos contienen documentos recibidos y producidos por el Organismo sobre las familias de refugiados desde la puesta en marcha del mismo, tales como: nombre, origen, religión y ocupación (pasada y presente), detalles sobre sus propiedades, historia familiar y condiciones actuales, asistencia recibida y recomendaciones del OOPS. Entre los documentos que quedan en los expedientes se encuentran certificados de nacimiento, matrimonio y propiedad.

A partir de esos datos de carácter demográfico, económico y social de la población inscrita, se evalúa y planifica el trabajo del Organismo. Finalmente, el OOPS genera sus propias *estadísticas de servicio* con propósitos administrativos⁴⁷.

La inscripción de los refugiados se basa en una tarjeta de registro de carácter familiar, emitida en nombre del jefe de familia, que contiene el número de familia de ocho dígitos otorgado por el OOPS. El número se complementa con otros dígitos que contienen información sobre el lugar de origen de la familia en la Palestina histórica y el campamento y área de operaciones del OOPS al cual emigraron. Por ejemplo, el número 25101573 corresponde a una familia proveniente del Distrito de Gaza (2), que vive en Deir el Bala (5), en un sitio fuera del campamento (10), seguido de un número correspondiente al beneficiario particular, Arabi Abdallá Dole (Tamari: 1996a, 18). Cada miembro de la familia se registra en la tarjeta con su nombre, género, mes y año de nacimiento y una “categoría” (dos dígitos más), con el objeto de otorgar a cada individuo un número personal de identificación. Al carecer de un Estado propio e incluso de nacionalidad (excepto los residentes en Jordania) estos carnés han adquirido entre los refugiados palestinos un carácter casi sagrado. Representan, además de un sustituto al pasaporte, el compromiso de la sociedad internacional de resolver de manera justa su condición de refugiados o, como señala Milton Viorst, un voto documentado

<http://www.un.org/unrwa/progs/rss/urs.html>

⁴⁷ Dos estudios recientes sobre el material que posee el OOPS sobre el conglomerado palestino son el realizado en 1994 por el Centro para Estudios Internacionales Noruego (FAFO) a instancia del Grupo de Trabajo sobre Refugiados, y presentado ante el mismo en octubre de ese mismo año en Oslo, y el realizado por el Instituto sobre Estudios de Palestina, de 1996. Véase: Endresen, Lena C. Endresen y Geir Øvensen, *The Potential of UNRWA Data for Research on Palestinian Refugees. A Study of UNRWA Administrative Data*, FAFO-Report 176, Norwegian Institute for Applied Social Science, Oslo, 1994, y

de responsabilidad por parte de las Naciones Unidas por su condición (Viorst: 1989). Tal es la carga política y simbólica del carné, que en algún momento en que el OOPS se planteó, justificándolo en términos pragmáticos, sustituir las tarjetas familiares por carnés individuales, las sospechas y negativas por parte de los gobiernos de acogida y los refugiados bloquearon de inmediato la iniciativa.

Cabe acotar que, si aquellos palestinos no registrados con el OOPS no son beneficiarios de sus servicios, en situaciones de emergencia la ayuda del Organismo se extiende a esta población. Esto se observó en los servicios y ayuda material prestados durante la guerra de 1967, la *Intifada* o tras la expulsión de miles de personas de los países del Golfo Pérsico a principios de los noventa, que alcanzaron, además, a ciudadanos de una veintena de países.

Además de los refugiados de 1948, existen otros dos grupos también considerados como “refugiados” por los propios palestinos, pero que no caen en la categoría anterior: aquellos que salieron o fueron expulsados de Gaza y Cisjordania por vez primera en 1967, conocidas como “personas desplazadas” -que hoy pueden sumar un millón de personas, si se contabilizan los refugiados de 1948 que fueron desplazados por segunda vez-, y aquellos que posteriormente fueron expulsados de los Territorios Ocupados por Israel ya por cuestiones políticas o por haber expirado su permiso de residencia -otorgado por las autoridades israelíes- mientras se encontraban en el extranjero y a quienes les ha sido prohibido el regreso, conocidos como *latecomers* (literalmente, persona que llega tarde) y que pueden sumar unos 50.000 casos. De esta forma, según la Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs de Jerusalén (*Passia*) aproximadamente el 48% de los palestinos en el exilio quedarían fuera de los registros del OOPS (*Passia*: 2001).

1.3.2 Los campamentos de refugiados

El primer registro que tiene el Organismo, correspondiente a 1950, arrojaba un total de 914.221 personas inscritas como refugiados distribuidos en Gaza, Cisjordania, Jordania, el Líbano y Siria. Se sumaban además 45.800 personas, muchos de ellos judíos, que recibían socorro en Israel y que estuvieron a cargo del OOPS hasta junio de 1952⁴⁸. Después de cinco décadas de servicio, en junio de 2000, el OOPS censaba a 3.737.494 refugiados palestinos distribuidos en sus cinco zonas de operaciones, de ellos, una tercera parte vive en uno de sus campamentos. Como se observa en el Cuadro 1.6, desde 1950 la proporción de refugiados que habitan en los campamentos no ha variado de manera notable, decreciendo levemente con los años y abarcando alrededor de un tercio de la totalidad de los refugiados en la última década.

Cuadro 1.6

REFUGIADOS PALESTINOS EN LOS CAMPAMENTOS Y COMO PORCENTAJE DEL TOTAL REGISTRADO, 1953-2000			
Año	Población total refugiada	Población refugiada en los campamentos	Población refugiada en campamentos (%)
1953	870.158	300.785	34,6%
1955	912.425	351.532	38,5%
1960	1.136.487	409.223	36,0%
1965	1.300.117	508.042	39,1%
1970	1.445.022	500.985	34,7%
1975	1.652.436	551.643	33,4%
1980	1.863.162	613.149	32,9%
1985	2.119.862	805.482	38,0%
1990	2.466.516	697.709	28,3%
1995	3.246.044	1.007.375	31,0%
2000	3.737.494	1.211.480	32,4%

Fuente: OOPS, UNRWA in figures, 2000.

Palestine Studies, Jerusalén 1996.

⁴⁸ A partir de entonces fueron absorbidos por Israel. Entre sus argumentos para impedir el retorno de los palestinos, Tel Aviv ha llamado al mundo árabe a hacer lo mismo con los refugiados asentados en los diferentes Estados de la zona. Además de los judíos, el resto de estos refugiados eran palestinos que

En el Cuadro 1.7 se observa que el número de campamentos a cargo del OOPS ha variado en el tiempo. En junio de 2000, el Organismo contaba con 59: 10 en Jordania, 12 en el Líbano (los campamentos de Dikwane y Nabatye fueron destruidos durante la guerra civil), 10 en Siria, 19 en Cisjordania y 8 en Gaza⁴⁹.

Cuadro 1.7

LOS CAMPAMENTOS DEL OOPS, SUS HABITANTES (REFUGIADOS REGISTRADOS) Y SU PORCENTAJE DEL TOTAL DE REFUGIADOS EN 1951, 1966, 1970, 1995 Y 2000												
Zonas de operación	Junio de 1951			Diciembre de 1966			Diciembre de 1970			Junio de 2000		
	Nº. de campamentos	Nº. de personas	% del total	Nº. de campamentos	Nº. de personas	% del total	Nº. de campamentos	Nº. de personas	% del total	Nº. de campamentos	Nº. de personas	% del total
Gaza	12	134.728	43	8	202.963	65	8	379.778	63	8	451.186	55
Jordania	28	115.867	16	25	235.961	33	10	252.089	32	10	280.191	18
El Líbano	15	34.303	32	15	82.289	51	15	185.581	52	12	210.715	56
Siria	16	23.478	28	6	23.825	17	10	94.866	27	10	111.712	29
Cisjordania							20	132.508	27	19	157.676	27
Total	71	308.376	36	54	545.038	41	63	1.044.822	40	59	1.211.480	32

a Tres campamentos, Tell Za'atar, Dekwane y Jisr el Basha en el este de Beirut y el campamento Nabatye en el sur fueron completamente destruidos y sus habitantes desplazados a otros sitios. Esto provocó la disminución del número de campamentos en el Líbano, de 15 a 12.

b Excluidos tres campamentos no oficiales

Fuente: Elaboración propia con base en OOPS, *Basic Data on...*, 1996 y OOPS, *Informe Anual 1999-2000*.

El OOPS define al campamento de refugiados como un lote de tierra en cualquiera de los países de acogida en los cuales trabaja, asignado por el propio gobierno de acogida como área de residencia para los refugiados palestinos. Los terrenos pueden ser públicos o privados, y su arrendamiento puede correr a cargo del OOPS (en el caso libanés, por ejemplo), o del gobierno de acogida (como sucede en Jordania o Siria). Administrativamente, los campamentos están distribuidos de la conforme al Cuadro 1.8.

quedaron dentro del nuevo Estado, pero desposeídos y sin capacidad o permiso para retornar a sus antiguos hogares.

⁴⁹ Véase mapa general en los apéndices.

Cuadro 1.8

CAMPAMENTOS DE REFUGIADOS DEL OOPS POR PAÍS Y ÁREA (JUNIO DE 2000)		
PAÍS/ ZONA	AREA	CAMPAMENTOS
Jordania	Norte de Ammán	Yabal al Husein y Baqa'a
	Sur de Ammán	Amman New Camp y Talbie
	Zarqa	Zarqa y Marka
	Irbid	Irbid, Husn, Yerash y Suf
El Líbano	Beirut Mountain	Mar Elias, Burch el Barachne, Dbaye y Chatila
	Sidón	Ein el Hilwe y Mie Mie
	Tiro	El Bus, Rashidie y Burch el Shemali,
	Tripoli	Nahr el Bared y Bedawi
	Beqa'a	Wavel
Siria	Damasco	Jan Eshie, Jan Donun, Sbeine, Qabr Esit y Jaramana
	Norte	Neirab
	Homs y Hama	Homs y Hama
	Sur	Dera'a y y el Campamento de emergencia de Dera'a
Cisjordania	Nablús	Askar, Balata, Fara, Campamento no. 1, Nur Chams, Tulkarem y Yenín
	Jerusalén	Shufat, Amari, Deir Amar, Yazalon y Kalandia
	Hebrón	Deishe, Aida, Beit Yibrin, Fawar y Arrub
	Jericó	Aqabat Yabr y Ein el Sultan
Gaza	Deir el Bala	Deir el Bala y Magazi
	Jan Yunis	Jan Yunis
	Nuseirat	Nuseirat y Bureich
	Rafa	Rafa
	Rimal	Beach Camp
	Yabalia	Yabalia

Fuente: Elaboración propia.

La administración de los campamentos, su vigilancia policial y el control del terreno están a cargo de dicho gobierno. Sin embargo, el Organismo se encarga de su total sostenimiento –sus servicios son dirigidos en cada campamento por un director de campamento o un responsable de servicios en el caso jordano- y trata de mantener a las autoridades, ya sean árabes o israelíes, fuera de sus instalaciones y programas, aunque los campamentos no tienen carácter extraterritorial y están sujetos a la jurisdicción soberana del gobierno que los acoge. Las familias residentes en estos campamentos suelen tener acceso a todas las prestaciones del OOPS, mientras que el resto las recibe según sus necesidades. Generalmente, el Organismo se ha reservado para sí una zona del campamento que con el tiempo se constituyó en el centro del mismo o en su calle principal. En ella estableció sus centros de servicio (clínicas, escuelas, centros de

actividades juveniles, de mujeres, centros de distribución de alimentos, etc.), a la que suele añadirse una mezquita y una comisaría.

Los campamentos suelen constituir espacios económicos articulados con el exterior a través del flujo mercancías y mano de obra que provee de ingresos a sus habitantes. Es común que junto a ese centro administrativo se encuentre una infinidad de comercios de todo tipo (carnicerías, panaderías, teterías, fruterías, farmacias, mueblerías, tiendas de alimentación, de regalos, videoclubs, pequeños talleres de zapatería, herrería, etc.), conformando verdaderos zocos dentro de los campamentos. Muchos de estos comercios son utilizadas por sus dueños como dormitorios por la noche, al ser parte de sus viviendas, acondicionadas para vender.

Los gobiernos suelen ser responsables de la red de caminos que comunican a los campamentos, así como del asfaltado, la electricidad, el agua, etc., y de servicios tales como limpieza de calles, recogida de basura, correo o seguridad, así como del otorgamiento de permisos comerciales, aunque en cada país la situación puede variar. En Jordania, la mayoría de los campamentos tienen acceso al agua potable, electricidad, alcantarillado y teléfono, servicios que son pagados por los refugiados en los mismos términos que los ciudadanos jordanos, aunque el OOPS paga los servicios que gasta en sus instalaciones. La recolección de basura está a cargo de los municipios correspondientes o de empresas privadas. En el Líbano, el agua es distribuida en los campamentos tanto por empresas privadas como por los municipios o el propio OOPS. En la mayoría de los casos, el Organismo es el responsable de la recolección de basura, pero en Mar Elias y Wavel el servicio está a cargo del municipio. En Siria, el agua es distribuida por el gobierno o por el OOPS, quien también se encarga de recoger la basura en la mayoría de los campamentos, mientras que en otros lo realiza alguna empresa privada contratada por el gobierno. También éste se encarga de instalar los sistemas de electricidad, alcantarillado y agua potable en muchos campamentos que están conectados a las redes municipales. En los Territorios Ocupados, el OOPS ha sido la principal proveedora de servicios en los campamentos, aunque la Administración Civil israelí⁵⁰ era responsable de regular el comercio, recolectar los impuestos, organizar la infraestructura y servicios públicos (como las vías interurbanas) y

supervisar a los gobiernos locales y municipales. Éstos eran los encargados de proveer los servicios de electricidad, agua potable, recogida de basura y carreteras⁵¹. La distribución del agua solía repartirse entre la Administración Civil, los municipios, el OOPS y la empresa privada israelí Mekeot. Así, en Gaza el OOPS provee del 20% del líquido, mientras en Cisjordania es responsable de mantener la red de agua potable en 18 de los 19 campamentos conectados al sistema municipal. Tras los acuerdos de El Cairo entre la OLP y los israelíes en 1995, las competencias de la Administración Civil fueron transferidas a la AP en las zonas de semiautonomía palestina.

De manera global, la calidad de los servicios en la mayoría de los casos puede calificarse de deficiente. Por ejemplo, en 1991, la OMS aseguraba respecto al caso libanés que “casi todos los campamentos [de refugiados] palestinos sufren de serios problemas respecto a la cantidad, calidad, distribución y continuidad en el suministro de agua potable”⁵². La contaminación del líquido por conexiones ilegales al sistema de alcantarillado es común, así como que muchos de sus habitantes dependan todavía del abastecimiento en lugares públicos para cubrir sus necesidades diarias.

Debido al crecimiento demográfico, muchos campamentos de refugiados han sido absorbidos por las poblaciones aledañas y constituyen en la actualidad un núcleo palestino en medio de otras comunidades. Tal es el caso del campamento de Yabal al Husein, integrado en la geografía urbana de Ammán y que recibe servicios tanto del OOPS como de las autoridades municipales. Aunque el grado de inserción social y económica de los campamentos varía en cada caso, aún constituyen espacios con un estatuto particular, diferente al de su entorno, debido a su carácter provisional

En los primeros días del exilio, muchos refugiados se fueron agrupando espontáneamente según sus lugares de origen y este fenómeno se trasladó a los campamentos. Los barrios que conforman los campamentos suelen llevar el nombre de

⁵⁰ Esta se estableció en Gaza y Cisjordania para administrar los Territorios Ocupados tras la guerra de 1967.

⁵¹ Universidad de Oxford, *Assistance to Refugees in the Middle East (Bristol Report)*, Universidad de Oxford, Office for International Policy Services y Refugee Studies Program, septiembre de 1994, p.108.

⁵² Fahmi H. El Sharkawi, *Assessment of the Environmental Health Conditions in Palestine Refugee Camps in Lebanon Field*, April-June 1991; WHO Office for the Eastern Mediterranean, p.5, citado por Leila Zakharia, *Poverty Intensification Strategies The Case of Palestinian Refugees*, enero de 1997, Palestinian Refugee Research Net. En: www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/zacharia2.html.

las comunidades de donde proceden la mayoría de sus habitantes. Tal es el caso de los barrios de Dawayme, Dabaybe y Gazazwe del campamento Wihdat, en Ammán, cuyos pobladores son procedentes de Bir al Saba, Gaza (Jaber: 1996, 44). Otro ejemplo es el campamento de Yerash, junto a la ciudad jordana del mismo nombre, que popularmente es conocido como campamento de Gaza, debido a que sus habitantes son originarios de la Franja.

Si bien en un principio los campamentos fueron dotados con tiendas de campaña, en 1959 el OOPS informaba a la Asamblea General de que todas habían sido sustituidas por edificaciones sólidas (la mayoría construidas por el OOPS, otras por los mismos refugiados con auxilio del Organismo). Inicialmente, los refugiados opusieron cierta resistencia al temer que el cambio pretendía ubicarlos definitivamente en los campamentos o que, al menos, suponía que su retorno no se veía factible en el futuro próximo. El OOPS alegó que la construcción de refugios sólidos respondía simplemente a una cuestión económica: resultaba más barato mantener los nuevos habitáculos que reemplazar continuamente las endeble tiendas de campaña (Marx: 283).

Aunque las condiciones varían de un país a otro, de manera general puede decirse que las familias de cuatro a cinco miembros fueron dotadas con una habitación de unos 12m², mientras que las familias entre seis y ocho miembros fueron acomodadas en dos habitaciones, sin suelos, sin ventanas ni sanitarios. Cada refugio fue construido en un área entre 80 y 100 m² que se destinó a un refugiado y a sus descendientes, sin posibilidades de dividirlo o intercambiarlo, aunque a los ocupantes se les permitió cultivar hortalizas o levantar habitaciones adicionales conforme la familia crecía, por matrimonio o nacimiento. En Siria, la mayoría de los barracones que sustituyeron a las tiendas de campaña fueron construidos por los propios refugiados con material donado por el OOPS y el gobierno local. En el Líbano el caso es similar, mientras que en Jordania y en los Territorios Ocupados el Organismo contrató empresas constructoras. Con los años, sus dueños, poco a poco, fueron mejorando dichos refugios añadiendo ventanas, pisos de loza, construyendo cocina o cuartos de baño. No obstante, en la actualidad, muchas de esas viviendas requieren reparaciones urgentes debido a problemas estructurales, humedad o falta de ventilación.

El desarrollo de los campamentos depende del país donde se encuentren, su situación geográfica dentro del mismo y la época en que fueron establecidos. Volviendo al caso de Yabal al Husein, que fue establecido en 1948 a las afueras de la capital jordana, en la actualidad constituye prácticamente un barrio más de Ammán – diferenciado quizá por el alto grado de superpoblación-, con sus calles pavimentadas, tiendas, etc. Cerca de ahí, pero aún fuera del área urbana, el campamento de Baqa’a, establecido en 1968, tardó 15 años en conectarse a la red eléctrica del país. Dado que la gran mayoría de los campamentos se construyó en zonas aledañas a ciudades o poblados, en la actualidad han sufrido su transformación en barrios de dichas poblaciones, como en el caso jordano, aunque sus pobladores son considerados entre los más pobres. No obstante, existen campamentos que permanecen en zonas rurales y que también sufren enormes carencias económicas y de infraestructuras, como en Siria, aunque la mitad de los campamentos se encuentran cercanos a la capital. El caso cisjordano es bastante representativo, pues mientras los refugiados de los campamentos anexos a las ciudades están más integrados económica y socialmente con el resto de palestinos, aquellos que viven en campamentos rurales suelen tener muy poco contacto con los residentes locales, dado que usan sólo los servicios del OOPS y suelen trabajar en Israel, por lo que permanecen como comunidades aisladas⁵³. Los refugiados que viven fuera de los campamentos, aunque suelen tener acceso a los servicios, están normalmente en peores condiciones porque las instalaciones educativas y sanitarias del Organismo suelen quedar lejos de sus hogares.

Como consecuencia de la guerra de 1967, el OOPS ayudó a establecer 10 nuevos campamentos de refugiados, seis en Jordania y cuatro en Siria, para dar cobijo a la nueva ola de refugiados (refugiados de 1948 y nuevos “desplazados”). Sus tiendas de campaña fueron reemplazadas por casas prefabricadas o de ladrillo y hormigón a principios de la década de 1970 (OOPS: 1996; 37), aunque en algunos pasarían décadas antes de contar con servicios públicos como electricidad o agua corriente.

La altísima densidad de población dentro de los campamentos es el resultado de la alta tasa de natalidad entre los refugiados palestinos, del deseo de estos de

⁵³ Universidad de Oxford, *op.cit.*, p.107.

permanecer en ellos hasta ejercer su derecho al retorno, así como de la prohibición de ampliar los límites territoriales de los campamentos impuesta por los gobiernos de acogida. Gaza tiene el mayor problema de hacinamiento, dado que su población se ha duplicado desde hace cincuenta años sin ampliar los límites de los campamentos. Por ejemplo, en el campamento de Beach Camp viven más de 74.000 refugiados en un área de 0,747 km², y en el campamento de Yabalia viven 98.000 refugiados en 1,403 km², convirtiéndolos en unas de las zonas más densamente pobladas del mundo. La mayoría de las familias todavía viven en albergues pequeños de una o dos habitaciones construidas por el OOPS hace cinco décadas, compartidos por nueve o diez personas (Rempel: 2000b, 11). Mientras, en Jordania, donde el problema es menor, en el 40% de los habitáculos de los campamentos vivían tres o más personas por habitación, y en el 44%, cuatro o más (Oxfam: 1999). Por limitaciones económicas o por deseos de permanecer en los campamentos esperando el momento del retorno, los jóvenes matrimonios permanecen en el “refugio” paterno, construyendo una habitación más. Actualmente, en muchos de estas casas, construidas hasta el límite de lo permitido, cohabitan hasta cuatro generaciones, donde es normal encontrar a diez personas compartiendo un espacio que no supera los 40m². Muchas veces la ampliación de las viviendas ha sido a costa de la vía pública, sin prácticamente espacio entre una casa y la del vecino, incrementando así el problema de hacinamiento. De ahí se desprende la estrechez en las calles de muchos campamentos, que suelen impedir la circulación de automóviles en ambos sentidos. Diversas investigaciones realizadas en ese medio han demostrado que el hacinamiento ha provocado problemas físicos y mentales entre sus habitantes tales como mayores índices de violencia, pobres hábitos de estudios entre los niños y mayor sensación de vulnerabilidad (Oxfam: 1999). A esta dificultad se añaden la falta o insuficiencia de asfaltado en las calles y caminos aledaños, la falta, deficiencia e insuficiencia en el sistema de alcantarillado, recolección de residuos sólidos, suministro de agua corriente, luz y teléfono. En el Líbano, ocho de los doce campamentos existentes reciben la misma cantidad de agua contratada por el OOPS a compañías privadas desde la década de 1950, y el 17% de la población todavía depende de grifos públicos para el suministro diario del preciado líquido. El sistema de alcantarillado también es insuficiente, lo que provoca que las aguas residuales corran por la superficie, lo que se suma a los residuos sólidos que se apilan al aire libre causando plagas de insectos y roedores (Zakharia: 1997). Volviendo al caso de Gaza, la

mayoría de los campamentos carecen de sistema de drenaje y las aguas residuales discurren por canaletas abiertas por las calles que suelen desbordarse en temporada de lluvias inundando calles e incluso casas.

En un entorno de viviendas pobres y calles por pavimentar, suelen sobresalir viviendas mejor acondicionadas. Gracias a la educación ofrecida por el OOPS, muchos refugiados pudieron escalar en puestos de trabajo en los países del Golfo. Sólo en los Territorios Ocupados, se calcula que de 1969 a 1982 cerca del 40% de la mano de obra palestina emigró a esa zona. Las remesas que enviaron a sus familias, permitieron a algunos mejorar y ampliar sus viviendas (generalmente, añadiendo nuevos pisos), donde el problema de hacinamiento es menor y las comodidades mayores que en el resto del vecindario. No obstante, en materia inmobiliaria, la situación de los campamentos suele oscilar entre la norma y la transgresión. Como apunta Hana Jaber, aunque formalmente los refugiados no son dueños de sus viviendas al estar en ellas de manera “temporal”, el crecimiento demográfico ha provocado una enorme especulación y son comunes las transacciones particulares de compra, venta, intercambio e incluso testamentarias “de propiedades en negro”. Los jóvenes matrimonios que desean vivir cerca de sus padres, buscan un sitio lo más cercano posible a ellos, ya sea dentro del campamento o en los barrios aledaños, aunque esta última opción es considerada por algunos como un nuevo exilio. Las transacciones también han atraído a muchos árabes que no son refugiados, tanto nacionales como de otros grupos de inmigrantes pobres, por lo que en la actualidad, prácticamente en todos los campamentos existe un sector de la población que no está registrado en el OOPS (Jaber: 1996, 38-39).

Finalmente, cabe destacar que los habitantes de los campamentos son vistos con recelo por todos los gobiernos. Como se niegan en general a integrarse en las sociedades de acogida, su permanencia en los campamentos es otra herramienta para recordarle al resto del mundo que su derecho al retorno aún no ha podido ser ejercido.

1.4 Estrategias

Examinar la actuación del OOPS en un entorno regional altamente politizado, requiere establecer un enfoque doble. El primero con la idea de evaluar los esfuerzos para satisfacer la *raison d'être* del mismo, es decir, la asistencia directa a los refugiados palestinos de 1948 y sus descendientes. Para ello, se analiza el desarrollo de sus programas en materia de educación, salud y socorro, a lo largo de cinco décadas.

El segundo enfoque es de carácter político. Más allá de sus programas regionales, el OOPS ha asumido diferentes estrategias políticas conformes a diferentes momentos históricos del conflicto árabe-israelí. Según el entorno regional e internacional, la táctica política del Organismo ha sido el resultado de la mezcla –y choque- de intereses de los refugiados, de los países de acogida, de Israel y, sobre todo, de los principales países donantes de su presupuesto.

1.4.1 Los programas del Organismo

Siguiendo el mandato para el cual fue creado, el OOPS ha prestado socorro a los palestinos refugiados registrados durante cinco décadas en materia de **salud, servicios sociales y de socorro**, así como **educación** a través de sus operaciones ordinarias y presupuesto regular. La ayuda de emergencia de los primeros años, tal como distribución de alimentos, medicinas o tiendas de campaña poco a poco fue dejada atrás, mientras el Organismo asumía otras tareas como la creación de un sistema educativo y sanitario que le acercaban más a un Estado de bienestar que a una agencia humanitaria. Adicionalmente, en casos de emergencia, principalmente tras brotes de violencia en la región, el Organismo ha prestado ayuda material extraordinaria.

1.4.1.1 Servicios sociales y de socorro

En materia de servicios sociales y de socorro, el OOPS inició su labor en 1950, otorgando ayuda humanitaria y de emergencia a más de 910.000 refugiados a través de la distribución de alimentos, medicinas, ropa, utensilios de cocina y otros artículos como sábanas y tiendas de campaña. En esos años, más del 70% de los fondos del OOPS se destinaron a estos servicios, pero a la vez que la situación de los refugiados mejoraba y los recursos se fueron destinando a otros programas, el presupuesto de este sector fue disminuyendo a menos del 50% del total en la década de 1960. Entre 1980 y 1990 pasó del 24% a apenas el 11% (véase Cuadro 1.9) y, actualmente, absorbe poco más de una décima parte del total de los recursos de que dispone el Organismo. La disminución de dichos recursos también ha limitado el número de beneficiarios de dicho programa.

La **distribución de víveres** fue durante muchos años el elemento básico de este programa. La ración mensual que recibía cada persona consistió básicamente, hasta 1978, en 10 kg de harina, 0,6 kg de legumbres, 0,6 kg de azúcar, 0,5 kg de arroz, 0,375 kg de aceite y manteca, 1,5 l de queroseno (sólo en invierno) y 150 g de jabón. Esta ración estaba destinada a proveer 1.500 calorías diarias por persona, aunque en invierno se elevaba la dotación para alcanzar las 1.600 calorías. Durante algunos años la composición de estas raciones se basó en las aportaciones en especie de los países donantes que podían ser almacenadas, por lo cual no eran consideradas una dieta equilibrada, ya que no incluían carne fresca y estaban basadas excesivamente en la harina.

En la medida que las aportaciones internacionales al Organismo disminuyeron, éste se vio en apuros para poder mantener sus servicios básicos. En consecuencia, el OOPS debió realizar cambios en la administración de las raciones. Como señala B. Schiff, cuando a principios de 1978 no pudo conseguir la harina necesaria para cubrir su distribución normal, se decidió la reducción de 10 kilogramos al mes por receptor a cerca de 6,7 kilos.

Cuadro 1.9

GASTOS POR PROGRAMA (1950-1990) EN MILES DE DÓLARES					
Año	Salud	Educación	Servicios sociales y socorro	Otros	Total
1950	245	207	18.768		19.220
1951-52 ^a	264	264	41.174		41.702
1952-53	2.484	905	23.390		26.779
1953-54	3.540	2.882	22.770		29.192
1954-55	3.404	3.402	22.417		29.223
1955-56 ^a	4.085	5.545	22.569		32.199
1956-57	6.276	8.956	36.184		51.416
1958	4.014	6.011	21.751		31.776
1959	4.264	7.630	22.244		34.138
1960	5.299	8.016	21.386		34.701
1961	5.708	12.983	22.631		41.322
1962	5.445	12.952	21.841		40.238
1963	5.190	11.043	19.974		36.207
1964	4.707	13.868	17.427	1.191	37.193
1965	4.719	14.421	17.469	1.009	37.618
1966	4.917	14.841	17.150	590	37.498
1967	4.830	14.773	18.832	2.105	40.540
1968	5.317	16.243	19.005	3.422	43.987
1969	5.506	17.555	19.687	3.413	46.161
1970	6.078	20.602	18.416	2.842	47.938
1971	6.346	22.009	18.774	1.302	48.431
1972	6.606	23.915	20.503	1.102	52.126
1973	7.781	29.684	23.641	1.425	62.531
1974	10.318	38.289	36.832	2.710	88.149
1975	18.587	50.809	38.840	3.573	111.809
1976	12.329	54.760	40.946	6.740	114.775
1977	20.025	65.420	32.559	8.768	126.772
1978	22.527	76.714	28.783	4.087	132.111
1979	26.009	83.439	34.386	15.038	158.872
1980	30.953	100.065	44.116	8.543	183.677
1981	31.445	104.521	36.385	8.378	180.729
1982b	33.942	110.473	31.320	58.961	234.696
1983b	39.953	125.494	19.381	26.090	210.918
1984	43.974	120.955	22.761	3.593	191.283
1985	34.831	126.092	20.500	5.949	187.372
1986	37.202	122.060	23.512	3.754	186.528
1987b	42.903	129.958	26.334	8.116	207.311
1988c	45.589	139.912	24.244	20.030	229.775
1989c	56.327	132.799	34.276	36.888	260.290
1990d	60.576	159.303	33.727	38.933	292.539

Notas: **a** Gastos por un periodo de 18 meses

B Otros incluye los fondos de emergencia para el Líbano

C Otros incluye los fondos de emergencia de el Líbano, el Programa de Medidas Extraordinarias en el Líbano y los Territorios Ocupados (EMLOT) y Programa Ampliado de Asistencia (PAA)

D Otros incluye los fondos de EMLOT y PAA

Fuentes: 1950-1985: OOPS, *UNRWA Past, Present and Future: A Breafing Document*, Viena, mayo de 1986, tabla 1; 1986-1991: OOPS *Financial Report and Audited Financial Statements*, Informes de la Oficina de Auditores (A/42/5/add.3; A/43/5/add.3; A/44/5/add.3; A/45/5/add.3; A/42/5/add.3). Citado por Schiff, Benjamin N., *Refugees Unto the Third Generation: UN Aid to Palestinians*, Nueva York, Syracuse University Press, 1995, pp.51-52.

Sin embargo, se procuró que los más necesitados no fueran afectados. En junio de ese año el Organismo seleccionó en Jordania a familias con dificultades especiales, que requerían recibiendo la ración completa de 10 kg mensuales (Schiff: 1995) y posteriormente, esta estrategia se extendió a muchas otras *situaciones especialmente difíciles* en los otros países de acción del OOPS. Al mismo tiempo, se decidió también que las raciones se limitarían a lo que recibiera el OOPS como donaciones en especie. En 1979 la cantidad de harina volvió a reducirse y en 1980 se estableció en 5 kg al mes. Las legumbres y el queroseno fueron finalmente eliminados de las raciones.

Estos fueron los primeros pasos para eliminar las cartillas de raciones generales, para aplicarse con exclusividad a “*situaciones especialmente difíciles*”. La División de Servicios de Socorro consolidó, en 1978, la ayuda para estos grupos con la creación del *Programa de asistencia para situaciones especialmente difíciles*. Para acceder a este servicio, las familias de refugiados debían registrarse y ser investigados por trabajadores sociales del Organismo. Debían encontrarse en una situación económica de penuria, y que su registro de familia no incluyera varones con capacidad de trabajo entre 18 y 60 años. Además, sus ingresos totales familiares no debían exceder de la mitad del salario del trabajador local del OOPS con menos ingresos y con una familia con las mismas dimensiones (Schiff: 1995, 55). En agosto de 1982, se decidió eliminar la distribución general de alimentos, excepto en el Líbano (en ese entonces invadida por Israel), sin que la oposición de los refugiados revertiera la decisión. En 1984, la distribución cesó también en ese país y, aunque la Asamblea General pidió al OOPS relanzar la distribución general⁵⁴, la insuficiencia de recursos imposibilitó su cumplimiento. Actualmente, este tipo de ayuda directa se otorga más a las *Situaciones Especialmente Difíciles (SED, o SHC* por sus siglas en inglés), más de 200.000, entre las que se encuentran familias encabezadas por viudas, incapacitados, ancianos, etc. La distribución de alimentos consiste en harina, arroz, azúcar, leche, aceite y otros alimentos distribuidos trimestralmente. Se complementa con un subsidio en efectivo, que en 2000 alcanzaba unos 40 dólares anuales por persona. Las SED pueden ser elegibles para recibir ropa de cama, reparación de vivienda y subsidios en hospitalización. Incluso los niños en edad escolar reciben ropa y material escolar, y los jóvenes del programa tienen preferencia para matricularse en las escuelas superiores del

OOPS. Además, a algunas familias catalogadas como SED, aproximadamente un 20% del total, se les otorga una ayuda extraordinaria (en promedio unos 138,50 dólares) para encarar situaciones de emergencia como incendios, huida, muerte o incapacidad del principal proveedor de la familia. Cabe destacar que con los años, a la vez que los refugiados pudieron acceder al trabajo y disminuir su situación dependiente de la ayuda internacional, muchos de los que seguían obteniendo alimento mediante las cartillas de raciones (*Kart al mu'an*), vendían todo o parte de lo que el OOPS les daba. Si bien esta ayuda era significativa para muchas familias necesitadas, ciertamente, la carga simbólica de la distribución de raciones (y la cartilla de los beneficiarios) como encarnación del compromiso internacional con los refugiados, fue uno de los motivos que llevaron a los refugiados a protestar contra la finalización de la distribución general.

Adicionalmente a la ayuda directa, el OOPS apoya la autoayuda en la comunidad de refugiados a través de programas de alivio a la pobreza y por instituciones y servicios dirigidos por los mismos refugiados, que trabajan por el desarrollo de la mujer, la rehabilitación e integración de los refugiados discapacitados y auxilian en las actividades juveniles. Desde la década de 1980, pero con mayor fuerza a partir de 1991, ha otorgado también pequeños préstamos y subvenciones para proyectos generadores de ingresos (por ejemplo, el establecimiento de talleres de reparación de calzado, de relojería, de bicicletas, peluquerías, quioscos de dulces, de alimentación o compra de máquinas de coser o videoreproductores), dirigidos primordialmente a los grupos sociales más desfavorecidos, que incluye a los más pobres, a discapacitados y a las mujeres. Este tipo de ayudas ya habían sido propuestos al inicio de la existencia del OOPS, pero en aquel entonces los refugiados lo consideraron como un instrumento para asentarlos definitivamente en los países de acogida, por lo que tuvieron poco éxito. En la década de 1980, estos proyectos fueron vistos con mejores ojos en parte debido a que, por un lado, la esperanza del retorno inminente se había esfumado y por otro, los refugiados más desfavorecidos buscaban su independencia económica ante la disminución de la ayuda internacional y el agravamiento de las condiciones de vida de toda la comunidad refugiada. Como señalara John McKenzie, un colaborador de estos proyectos en los años ochenta, “estamos dando a la gente algunos medios para que apliquen su aprendizaje, sus conocimientos. Y esto no perjudica su estatuto de

⁵⁴ Dicha petición se realizó mediante las resoluciones de la AG 38/83F, del 15 de diciembre de 1983, la

refugiados”⁵⁵. Como se verá más adelante, este tipo de ayuda se fortaleció al inicio del proceso de negociación árabe-israelí a través del Programa de Aplicación de la Paz, aunque los pequeños préstamos han estado presentes en el programa del OOPS por mucho tiempo, estimulado por la ONU. Por ejemplo, en 1982, la Unidad de Inspección Conjunta, el ente de inspección permanente de las Naciones Unidas, recomendó, tras una revisión de las operaciones del OOPS, que éste financiara proyectos de cooperación que ofrecieran una oportunidad de inversión productiva y que pudieran servir en la reparación y construcción de instalaciones comunitarias, tales como escuelas o clínicas⁵⁶.

El Departamento de Servicios Sociales del OOPS tiene una estrecha relación con la red de 71 centros del programa para la mujer, que forma a más de una decena de miles de mujeres en diversos oficios, técnicas artesanales (flores de plástico, bordado, costura, informática, etc.), proyectos de alfabetización, cursos sobre salud y derechos de la mujer, etc., a la vez que se patrocina a empresas generadoras de ingresos dirigidas por mujeres a través de préstamos –como un servicio extraordinario del OOPS. Aunque hay mujeres no refugiadas que también se benefician del centro, según Susan Hiyazi, la trabajadora social del Organismo que me acompañó en mis visitas a los campamentos de refugiados, el acceso a los servicios y beneficios que ofrece suele ser muy complicado para todas, debido a los difíciles requisitos que les pide el OOPS, el cual cuenta cada vez con menores recursos que ofrecer. En dichos centros, las mujeres realizan pequeñas contribuciones para su mantenimiento, regentados por comités locales en cada campamento que están constituidos por entre 7 y 9 mujeres, todas voluntarias. Además, prácticamente la totalidad de estos centros cuentan con la colaboración de muchas ONG. Por ejemplo, el Consejo de Iglesias para Medio Oriente colabora sobre todo con el establecimiento de guarderías.

Del mismo modo, el OOPS, junto con múltiples ONG, colabora con los centros de actividades juveniles que hay en los campamentos para facilitar a los jóvenes programas deportivos, acampadas, cursos, talleres, etc., que les permitan desarrollar una juventud sana en un entorno de precariedad.

resolución 39/99F del 14 de diciembre de 1984 y la resolución 40/165F del 16 de diciembre de 1985.

⁵⁵ OOPS “Self-support hits a snag” en *Palestine Refugees Today*, núm. 113, enero 1986, p.3.

El Organismo cuenta también con una veintena de centros de rehabilitación para niños con discapacidades físicas o mentales, aunque están administrados por voluntarios de la propia comunidad de refugiados y apoyados financiera y materialmente por ONG locales e internacionales.

1.4.1.2 Salud

En materia de sanidad, en un primer momento, el principal objetivo del OOPS era controlar y erradicar enfermedades infecciosas, sobre todo en los años posteriores a 1948, que suponían condiciones de mayor precariedad y vulnerabilidad para los refugiados, destinando poco más de una décima parte de su presupuesto a este fin. A principios de los cincuenta, por ejemplo, el principal problema de los servicios sanitarios fue controlar los brotes de tuberculosis. Gracias a los esquemas de vacunación y prevención implantados por el OOPS, esta, junto a otras enfermedades como el tifus, la difteria o la malaria, fueron controladas con el transcurso de las décadas. Hoy los casos son mínimos. En 1952, el Organismo contaba con 79 centros sanitarios y, en ese año, se realizaron 6,8 millones de consultas.

Con el tiempo, la política sanitaria del Organismo se concentró en la salud preventiva y medioambiental. En la actualidad, este sector está dividido en tres subprogramas principales: servicios médicos, tanto preventivos como curativos; salud medioambiental en los campamentos de refugiados; y alimentación complementaria a los grupos de población más vulnerables (OOPS: 1996, 56). Previo al inicio del Proceso de Paz, en 1990, este rublo absorbía el 20% del total de su presupuesto regular. En 2000, la asistencia sanitaria suponía aproximadamente un 18% de su presupuesto, y contaba con 3.300 empleados que trabajaban en 122 centros de salud. Hoy en día, en todos se ofrecen cuidados maternal e infantil (con esquemas de vacunación para todos los niños contra tuberculosis, difteria, tétanos, poliomielitis y paperas) y servicios de planificación familiar. De ellos, 82 cuentan con servicios odontológicos, 93 disponen de laboratorios, 111 tienen consultorios para diabéticos e hipertensión y una veintena

⁵⁶ OOPS, “UN body studies UNRWA programmes” en *Palestine Refugees Today*, núm. 105, enero 1984, p.8.

cuenta con unidades de fisioterapia. Entre 1999 y 2000 se realizaron casi siete millones de consultas en estos centros. No obstante, el OOPS complementa sus servicios ofreciendo hospitalización a refugiados en hospitales privados y públicos a través de esquemas de reembolso –aunque a veces se le pide al paciente una contribución acorde a sus ingresos-, dado que sólo cuenta con un pequeño hospital de 36 camas en Cisjordania y uno recién inaugurado en Gaza con 232 camas. Reparte, asimismo, alimentos especiales tales como leche en polvo o suero oral a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, bebés y enfermos con necesidades especiales.

Realiza, además, campañas de prevención de enfermedades, de educación sanitaria y acciones de salud ambiental en cooperación con las autoridades locales, como alcantarillado de aguas residuales, abastecimiento de agua potable, recolección y eliminación de basuras en los campamentos de refugiados. Muchas de estas mejoras son parte de los programas de autoayuda del OOPS. Es decir, éste proporciona el material y la asistencia técnica y los refugiados prestan la mano de obra. Sin embargo, los avances en esta materia varían en cada zona de operaciones. Así, por ejemplo, mientras en Jordania y Siria los gobiernos han tomado medidas para construir sistemas de drenaje y agua potable en los campamentos, conectándolos a los sistemas municipales de distribución (OOPS: 1996, 65), en el Líbano las autoridades no permiten mejoras de ese tipo, al considerar a los palestinos como refugiados temporales, lo que desemboca en un deterioro constante de las condiciones sanitarias en los campamentos. En Gaza, sólo el 30% de las casas están conectadas al sistema de drenaje.

Los servicios de salud proporcionados por el OOPS son guiados y supervisados por la OMS, que tiene un puñado de empleados internacionales emplazados en la zona para estos efectos. Además, OMS y UNICEF lo han auxiliado desde siempre con donaciones de vacunas, equipos y medicamentos, aunque el grueso del abastecimiento es responsabilidad del propio OOPS.

1.4.1.3 Educación

Con el transcurso de los años, el programa educativo ha sido, con mucho, el que ha acaparado la gran mayoría de los fondos y esfuerzos del Organismo. En 1950, los gastos en esta materia apenas representaron el 1% del total de su presupuesto, con unos 700 profesores (la mayoría sin instrucción docente) que impartían cursos en 64 escuelas improvisadas a 42.000 alumnos. Como se observa en el Cuadro 1.10, progresivamente, los servicios educativos se extendieron más allá de la formación básica y, cinco años después se contaba con 200 escuelas más y una plantilla de 2.670 profesores, que alcanzaría los 631 planteles docentes y 10.503 educadores al inicio del Proceso de Paz.

Cuadro 1.10

POBLACIÓN ESCOLAR, NÚMERO DE ESCUELAS, PROFESORES Y PLAZAS EN LOS CENTROS DE FORMACIÓN PROFESIONAL (FP)^o (1950-2000)						
Año	Primaria	Preparatoria	Primaria y elemental*	Número de escuelas	Profesores	Plazas FP
1950	41.053		41.053	64	800	
1955	98.427	6.242	104.669	264	2.670	303
1960	103.632	19.639	123.271	382	3.494	805
1965	134.344	33.649	167.993	406	4.904	2.921
1970	168.611	50.767	219.378	480	6.268	3.656
1975	211.788	63.518	275.306	575	8.000	4.396
1980	229.773	84.391	314.164	627	9.479	4.695
1985	241.396	104.448	345.844	640	10.163	5.002
1990	252.394	105.312	357.706	631	10.503	5.026
1995	288.640	133.214	421.854	637	12.257	6.079
2000	326.613	142.038	468.651	640	13.379	6.018

^o Comprende la enseñanza profesional y técnica y la formación docente.

* Incluye a los alumnos inscritos en cursos preparatorios y secundarios.

Fuente: Elaboración propia basado en *Informes Anuales* del OOPS, 1950-1991 citados por Schiff, Benjamin N., *Refugees Unto de Third Generation: UN Aid to Palestinians*, Nueva York, Syracuse University Press, 1995, p.59 e *Informes Anuales* 1995 y 2000.

En el año 2000 la educación absorbía poco más de la mitad del presupuesto ordinario del Organismo y ocupaba a 15.150 de sus 21.060 empleados, en su inmensa mayoría profesores con estatuto de refugiados. Contaba con 640 escuelas, primarias y

secundarias de primer ciclo (preparatoria)⁵⁷ donde atendían a 468.651 alumnos, con un alumnado femenino del 50%, en las que se impartía enseñanza de calidad en el marco de los planes de estudio oficiales de Jordania, Egipto (para Gaza), el Líbano y Siria. Además, el OOPS colaboraba con la AP en la creación de sus propios planes de estudio, poco a poco introducidos en los territorios administrados por los palestinos.

Ese mismo año, mantenía también ocho centros de formación profesional o técnica: el Centro de capacitación de Sibliin en el Líbano; el Centro de formación de Damasco, Siria; los Centros de capacitación de Ammán y Wadi Seer, en Jordania; en Cisjordania, el Centro de Capacitación de Kalandia, el Centro de capacitación de mujeres de Ramala y el Centro de capacitación de varones también en Ramala; y el Centro de Capacitación de Gaza. En total contaban con 4.635 alumnos que, a lo largo de dos años aprendían oficios relacionados con la mecánica y la electricidad (electricistas, ajustadores, herreros, soldadores, entre otros), técnicas de laboratorio, administración de empresas, práctica empresarial y administrativa, peluquería, confección y costura. Además, se impartía formación de dibujo, odontología, farmacia, fisioterapia, informática, electrónica y pedagogía, formación docente destinada primordialmente a las propias escuelas del OOPS⁵⁸. Desde 1952, más de 43.000 jóvenes se han graduado en estos centros, ocupando puestos en los mercados de trabajo en la zona y en los países del Golfo principalmente. La formación y actualización del personal docente del OOPS en sus cinco campos de operación es dirigida y programada por el Instituto de Educación, creado en 1964 por la UNESCO y el OOPS, con fondos otorgados por el gobierno suizo⁵⁹.

En sus primeros años, el OOPS ayudó a dar salida laboral a muchos de sus diplomados, sobre todo profesores y enfermeras, en el Golfo y el norte de África a

⁵⁷ El ciclo primario es de seis cursos, iniciado a la edad de seis años, mientras que el preparatorio es de únicamente tres (cuatro en el Líbano).

⁵⁸ Cuando las Naciones Unidas asume de la ayuda humanitaria dada a los palestinos después de las hostilidades de 1948, la mayoría de los profesores que aportaron su ayuda en materia educativa eran voluntarios sin mayor experiencia docente. Para paliar este problema, en 1956 se inauguraron los primeros centros de capacitación para profesores. En 1965 el entonces nuevo Instituto de Educación UNESCO-OOPS inició los cursos de verano para los profesores del Organismo para mejorar la calidad de la enseñanza en sus escuelas.

⁵⁹ En 1992, para acomodarse a los cambios establecidos en la legislación jordana, que exigía un grado universitario para los profesores de enseñanza primaria, el OOPS decidió actualizar el currículum de formación de profesores que impartía en sus centros de Ammán y Ramala, de una duración de dos años, pasando a otro programa de cuatro años. Se crea entonces la Facultad de Pedagogía en Jordania.

través de su Servicio de Colocación (como se conoció desde 1963), dependiente del Departamento de Educación. Este servicio asistió a muchos refugiados a emigrar en los años cincuenta, asumiendo los costos parciales o totales de aquellos refugiados que encontraron trabajo o residencia en el extranjero, principalmente en América Latina o Estados Unidos. Hasta 1961, el OOPS había ayudado a más de 3.000 refugiados a emigrar. Pese al avance económico que esto supuso para los que emigraron, este tipo de políticas, como se verá en el punto referente a la relación entre el Organismo y sus protegidos, será fuente de desconfianza y rechazo para muchos refugiados, puesto que fueron percibidas como alternativas veladas al retorno a Palestina.

Pese a estas críticas, el programa educativo del OOPS ha sido el de mayor aceptación entre los refugiados. Durante mucho tiempo, las escuelas del Organismo han sido consideradas entre las mejores del Oriente Próximo en cuanto a medios materiales y calidad de la enseñanza. Los refugiados consideran a la educación una herencia que no puede ser arrebatada y una herramienta de superación familiar y social. Los profesores, refugiados ellos mismos, se han preocupado por transmitir una enseñanza de calidad que fortalezca a la comunidad refugiada, motivados también por los relativamente altos salarios que ofrecieron las escuelas del OOPS en las primeras décadas. Sin embargo, el programa de educación ha afrontado limitaciones económicas que tienden a agravarse en los últimos años. La infraestructura educativa del OOPS resulta hoy insuficiente, sobre todo en la educación primaria: el hacinamiento en las aulas de clase (44 alumnos en promedio) ha sido el principal problema en este sector en los últimos años. En consecuencia, cerca del 73% de las escuelas realizaban en el año 2000 doble turno, todo ello en edificios que requieren ser remozados. El OOPS ofrecía, además, un sistema de becas para que refugiados con calificaciones sobresalientes realizaran estudios universitarios en países del Oriente Próximo pero, debido a los problemas financieros, desde 1997 ha interrumpido este programa y únicamente ofrece apoyo a los becarios ya inscritos hasta su graduación. Asimismo, tras la pérdida de las fuentes de empleo en el Golfo, el sistema de educación superior impartido por el OOPS, encaminado a trabajos semiprofesionales y de “cuello blanco”, ha quedado obsoleto, pues no responde a los requerimientos de los mercados laborales locales.

Pese a estos problemas, la educación impartida por el OOPS es todavía muy valorada entre los refugiados, que consideran a la educación una de las principales herramientas para labrarse un futuro mejor. En Jordania, por ejemplo, “es más fácil continuar los estudios estando en [el campamento de] Wihdat que si se vive a 15 km de [la ciudad jordana de] Ma’an”, como señala el experto en educación del CERMOC, Jean Christophe Augé (Ishtay: 1997). “No somos nada sin educación. La educación otorga valía al ser humano y, especialmente a nosotros los palestinos. No tenemos dinero o apoyo, por lo que no nos queda más opción que la educación”⁶⁰. En Cisjordania, los refugiados suelen tener mayor grado de escolaridad que los no refugiados. En 1993, el 45% tenía al menos 10 años de estudios, comparados con el 36% entre el resto de palestinos (Heiberg y Øversen: 1994). Asimismo, los trabajos extraescolares promovidos en sus escuelas, donde especialistas imparten conferencias sobre salud, drogas, SIDA, derechos de la mujer, etc., van a la delantera de los programas que puedan ofrecer las escuelas gubernamentales.

En materia educativa, la cooperación con los países de acogida ha sido siempre muy estrecha. Es común que, por razones geográficas, niños refugiados se escolaricen en centros gubernamentales o privados (mediante pago del OOPS, subsidio o beca), mientras niños sirios o jordanos estudien en escuelas del Organismo. También es usual el intercambio de profesores. Los libros de texto que se utilizan en las escuelas del OOPS son los de las naciones receptoras, aunque, para asegurarse de que lo que se enseña es compatible con los principios de las Naciones Unidas, desde 1969, pasan por la censura del director general de la UNESCO. Si bien ahora han comenzado a distribuirse libros editados por la AP, en Gaza y Cisjordania se han utilizado durante décadas los planes de estudio egipcio y jordano, respectivamente. Los textos entonces debían ser importados con la autorización del gobierno israelí, que no siempre la otorgaba de manera automática. Así, en mayo de 1981, por ejemplo, 10 libros de texto en Gaza y 13 en Cisjordania fueron declarados importaciones prohibidas, ignorando la aprobación que UNESCO ya les había concedido.

⁶⁰ En Maha Damaj y Dawn Chatty: *Children and Adolescents in Palestinian Households: Coping with the Effects of Forced Migration and Prolonged Conflict*, Refugee Studies Center, Universidad de Oxford, octubre 2000, p.20.

Cuadro 1. 11

SERVICIOS DEL OOPS Y DE LOS PAÍSES DE ACOGIDA ABIERTOS A LOS REFUGIADOS	
OOPS	SERVICIOS NACIONALES
Salud	
<ul style="list-style-type: none"> - Cuidados primarios. - Cuidado pre y posnatal. - Control y seguimiento pediátrico. - Vacunación infantil. - Limitados servicios médicos especializados. - Servicios limitados de hospitalización mediante esquemas de reembolsos. - Cuidado dental básico. - Planificación familiar. 	En Gaza y Cisjordania, el sistema sanitario ofrece cuidados primarios, salud maternoinfantil y vacunación.
	En Jordania, un sistema avanzado de salud está abierto a los refugiados, a través del sistema de seguridad social o de un seguro médico nacional .
	En Siria, el sistema nacional de salud pública está sin desarrollar, pero es gratuito para los refugiados.
	En Líbano, gran parte del sistema sanitario está privatizado.
Educación	
<ul style="list-style-type: none"> - Educación básica (primaria y secundaria). - Educación secundaria limitada ofrecida en Líbano. - Programas y diplomados de formación docente. - Programa de formación profesional limitado. 	En Gaza y Cisjordania el sistema educativo nacional está abierto a los refugiados hasta la educación universitaria.
	En Jordania, el mejorado sistema educativo está abierto a los refugiados.
	En Siria, el sistema educativo nacional está menos desarrollado, pero se encuentra en proceso de reformas.
	En Líbano, la mayor parte del sistema educativo al que pueden acceder los refugiados es privado y caro.
Servicios sociales	
<ul style="list-style-type: none"> - Los casos especialmente difíciles (familias sin un adulto capaz de trabajar) se benefician de estos servicios. - Se da prioridad a las situaciones especialmente difíciles en los programas de formación profesional y generación de ingresos. - Ayuda de emergencia a todos los refugiados en el pasado, y en Gaza y Cisjordania en el presente. 	En Gaza y Cisjordania los refugiados pueden acceder a los servicios sociales públicos.
	En Jordania los refugiados pueden acceder a los servicios sociales públicos
	En Siria no existe un sistema de estado de bienestar.
	En Líbano, los refugiados no pueden acceder a los servicios sociales.

Fuente: Laurie Blome Jacobsen, *Finding Means UNRWA's Financial Crisis and Refugee Living Conditions, Summary Report*, Fafo report no. 427, 2003, p. 47.

Aunque el OOPS es el principal proveedor de servicios para los refugiados, su distribución suele variar en las diferentes zonas de operación del Organismo. Como se resume en el Cuadro 1. 11, sus servicios se ofrecen en sustitución o en coordinación con los servicios públicos que administran los gobiernos de acogida.

1.4.1.4 Programas especiales

Junto a sus programas regulares, el OOPS cuenta con una serie de programas especiales que emergieron en situaciones extraordinarias de violencia y necesidad en la zona.

El primero y de más larga duración fue el programa de Medidas Extraordinarias en el Líbano y los Territorios Ocupados (EMLOT)⁶¹, que siguió a la invasión israelí del Líbano de 1982. Incluía servicios sanitarios de emergencia, iniciativas educativas (como materiales de aprendizaje autodidáctico para hacer frente a los cierres escolares forzosos), distribución de alimentos entre los más necesitados, reparación de viviendas, préstamos y asistencia general, que se distribuyó tanto a refugiados como no refugiados. Posteriormente, este programa se amplió en 1988 a los Territorios Ocupados como respuesta al estallido de la *Intifada*, estableciendo clínicas de emergencia abiertas las 24 horas, servicio de ambulancias, un programa de salud mental y la apertura, junto con la UNICEF, de 12 clínicas de fisioterapia para hacer frente a los estragos físicos y mentales entre los palestinos, provocados por los enfrentamientos con las Fuerzas de Defensa Israelí (FDI). Por falta de fondos especiales, los cuales acumularon un déficit de 18,7 millones de dólares en diciembre de 1997, y por los cambios políticos y administrativos en los Territorios, el EMLOT fue formalmente suspendido a fines de ese año, no sin antes crear el Programa de Llamamiento para el Líbano en julio de 1997 que dio continuidad a los esfuerzos para paliar las deplorables condiciones sociales y económicas de los refugiados en ese país.

⁶¹ En los primeros años se llamó Programa de Medidas Extraordinarias en el Líbano (EML), hasta que se extendió a los Territorios Ocupados cuando estalló la primera *Intifada*.

El Programa Ampliado de Asistencia (PAA), por otra parte, fue establecido en 1988 para mejorar las condiciones de los campamentos de refugiados, especialmente en los Territorios Ocupados, que en ese momento sufrían los estragos de la lucha contra el ejército de ocupación durante la *Intifada*. El programa incluía la reparación de viviendas, creación de empleos a través del apoyo a pequeñas y medianas empresas mediante préstamos, esquemas de salud ambiental (principalmente creación o renovación de los sistemas de canalización de agua potable y desechos) y mejora de las instalaciones del Organismo. Hasta entonces, este tipo de servicios ya eran ofrecidos por el OOPS en pequeña escala, por lo que el PAA vino a estructurarlos y mejorarlos, para lo que contó con un fondo expreso de 65 millones de dólares. Su trabajo se amplió al Líbano y Jordania para suavizar el impacto del influjo de palestinos provenientes del Golfo Pérsico tras la Segunda Guerra del Golfo⁶² (se calcula que 300.000 “retornaron” a Jordania, mientras otros 50.000 se distribuyeron entre los Territorios Ocupados y el Líbano). Este nuevo éxodo tuvo importantes consecuencias porque no sólo afectó a los retornados en sí, sino que produjo el declive de los ingresos que recibían sus familias establecidas en la zona de operación del OOPS, y que UNCTAD calcula en una pérdida de entre 120 y 350 millones de dólares anuales. Además, los 33.000 que volvieron a los Territorios agravaron los niveles de desempleo que alcanzó entre un 30 y 40% de la mano de obra disponible. En noviembre de 1991 y abril de 1992, el OOPS solicitó fondos especiales a la comunidad internacional para financiar proyectos de construcción, adquisición de equipo médico y pequeños proyectos de generación de ingresos que paliaran las crecientes necesidades entre los grupos más desfavorecidos. Recibió 6,4 millones adicionales.

Debido a las crecientes necesidades económicas de las familias refugiadas generadas por la *Intifada*, en 1991 se decidió ampliar en número de créditos que el OOPS venía concediendo a algunos refugiados desde años atrás. De esta forma se creó el Programa de Generación de Ingresos (PGI) del PAA, que incorporaba el Programa de fondos rotatorios de préstamos y el Programa de capacitación de pequeñas empresas, con el objeto de apoyar la creación o ampliación de pequeñas o medianas empresas

⁶² Desde el inicio de la crisis y hasta el final de la guerra, el OOPS participó en el acomodo y alimentación de emergencia de los refugiados, palestinos o no, en Jordania, distribuyó máscaras antigás entre los palestinos de los TT.OO. además de alimentos y otros utensilios básicos entre los más necesitados.

palestinas, y así generar empleos⁶³. El PGI tenía como objetivo estimular la economía local mediante el establecimiento de empresas locales, sobre todo en los Territorios Ocupados, que crearían empleo y riqueza, además de proveer bienes y servicios no sólo a los refugiados, sino también al propio OOPS. Al programa de préstamos se sumó la organización de talleres y cursos para capacitar a los pequeños empresarios en la optimización de los recursos, mercadotecnia y control de calidad, además de ofertar prácticas profesionales remuneradas a sus escolares recién graduados en dichas empresas. El programa comenzó en la Franja de Gaza, pero pronto se ampliaría a las otras zonas de operación del OOPS. Su objetivo era otorgar 20 millones de dólares en créditos rotatorios en un periodo de cinco años, desembolsando un millón el primer año, cinco en el tercero y 20 hacia el final del quinto año, además de crear 5.000 nuevos empleos. Con los primeros logros (aparición de algunos talleres metalúrgicos, carpinterías, laboratorios de fotografía y empresas textiles en los Territorios Ocupados) el OOPS logró conseguir mayores fondos para el programa. Para junio de 1994, 143 empresas en Gaza habían recibido 3,34 millones de dólares en concepto de préstamos; en Cisjordania eran 74 empresas las que habían recibido 1,38 millones; 66 empresas en Jordania, con un total de 404.000 dólares; y 46 empresas en el Líbano, que habían recibido un total de 279.000 dólares⁶⁴.

A pesar de que muchos de estos proyectos fracasaron debido a la mala financiación y manejo de los fondos, el PAA dio paso a una nueva forma de manejo del problema de los refugiados por parte del OOPS. El PAA sería el antecedente directo del Programa de Aplicación de la Paz (PAP), presentado en octubre de 1993, que terminaría por sustituir a aquél de manera paulatina. El PAP, finalizado formalmente en 2000, se abordará con más detalle en el tercer capítulo. No obstante, cabe destacar que en esta ocasión los refugiados beneficiados no vieron en el PAP una nueva amenaza a sus derechos políticos, principalmente su derecho al retorno, ni percibieron la mejora de sus condiciones de vida y su independencia económica -en un entorno de miseria- como un intento de establecerlos definitivamente en los lugares de acogida.

⁶³ El PGI y sus subprogramas se estudian con más detalle en el punto 3.2.2 de este trabajo.

⁶⁴OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1993 al 30 de julio de 1994, párrafos 57-58.

Además de la ayuda material, durante la *Intifada* se otorgó también auxilio legal y político a los palestinos a través del Programa de Protección General y Servicios de Emergencia, que cubre el Programa de Oficiales para Asuntos de los Refugiados (mejor conocido por sus siglas en inglés *RAO*, *Refugee Affairs Officers*). El programa de los RAO supuso la ampliación de las funciones meramente humanitarias del Organismo al de vigilante de los derechos humanos de los palestinos en los Territorios y contra la interferencia israelí al trabajo del Organismo. Supuso la intrucción de una vigilancia callejera pasiva por parte de su personal internacional y el asesoramiento legal a los refugiados ante las autoridades militares israelíes.

Finalmente, cabe destacar que, pese a todo este despliegue de ayudas a la comunidad palestina refugiada, la asistencia externa nunca ha sido suficiente como para que los refugiados pudieran sobrevivir sólo de ella (Weighill: 1995, 260). Desde los primeros años, los refugiados siempre han trabajado para conseguir por sí solos la mayor parte de recursos materiales para subsistir, ya fuera en los países del acogida o mediante su emigración a los países del Golfo. De hecho, sus remesas de dinero permitieron vivir a muchas familias de los campamentos y fuera de ellos.

1.4.2 Evolución general de su estrategia política

A la actuación operativa del OOPS se suma el innegable peso político que las acciones del Organismo llevan consigo. La evolución de su estrategia política durante las cinco décadas de su existencia debe explicarse como el resultado de la mezcla y choque de los intereses de los actores a escala internacional, regional y local respecto a la cuestión de los refugiados palestinos. Cada decisión o acción tomada tiene repercusiones en los tres niveles y, por ende, está cargada con un fuerte componente político que aleja al Organismo de sus aspiraciones a la inmunidad o neutralidad internacional que supondría ser un organismo humanitario. Así, como señala Benjamin N. Schiff, “[El OOPS] Se desliza sobre el delgado hielo de sus inmunidades legales internacionales, limitado por las presiones de los Estados donde opera, amenazado por las demandas de sus clientes y golpeado por los Estados que la financian” (Schiff: 1995,

7). Aunque nunca ha abandonado sus compromisos en materia de asistencia directa a los palestinos (comida, techo y cuidados sanitarios mínimos), estos se fueron adaptando a la evolución y necesidades de sus beneficiarios, a pesar de los cambios en el entorno internacional y regional (crecientes depresiones económicas y falta de interés internacional, guerras regionales y sus consecuencias). Asimismo, respecto a las “obras públicas” que debía asumir, estas fueron variando según el grado de aceptación o rechazo que encontraba entre sus protegidos. En este entramado político, el mismo autor ya citado establece cuatro periodos (en este trabajo se añade un quinto) en los que, dada la especificidad del entorno regional e internacional, se puede dividir los momentos y, por tanto, las estrategias políticas a seguir del Organismo:

1. Desde su creación hasta el fin de la guerra de 1956
2. De 1957 a junio de 1967
3. De 1967 hasta los días previos a la *Intifada* en diciembre de 1987
4. De la *Intifada* hasta los Acuerdos de Oslo de septiembre de 1993
5. De los Acuerdos hasta el inicio de la segunda *Intifada*

1.4.2.1 Desde su creación hasta el fin de la guerra de 1956

El primer periodo comienza en mayo de 1950 y finaliza después de la segunda guerra regional, hacia 1957. Iniciada la segunda posguerra mundial, las potencias occidentales lideradas por los Estados Unidos pretendieron pacificar Oriente Medio a través de planes de desarrollo económico que, además, mantendrían a la URRS al margen de esta zona, de vital importancia estratégica. Así, la creencia occidental de que un Plan Marshall para Oriente Próximo no sólo terminaría con la resolución del conflicto árabe-israelí, sino que coadyuvaría a mantener alejada la amenaza del comunismo, involucró al Organismo –de ahí su denominación “de Obras Públicas y Socorro”- en una serie de esquemas de desarrollo regional que abrirían paso a la final absorción de los palestinos en los países de acogida. El objetivo era crear, para mediados de 1951, 100.000 puestos de trabajo que supondrían la eliminación de la ayuda humanitaria a 400.000 personas.

En suma, el OOPS intentó cuatro esquemas de integración regional de los refugiados siguiendo los lineamientos que la Comisión para la Pacificación de Palestina había sugerido:

- (a) Proyectos de creación de trabajo y capacitación en pequeña escala. Este tipo de iniciativa sería recuperado cuatro décadas después con mayor éxito, como se verá en su momento, a partir de la *Intifada* y el Proceso de Paz. Resulta muy interesante como antecedente la creación del Banco Jordano de Desarrollo Económico, controlado casi totalmente por el OOPS, que ofreció préstamos a pequeñas y medianas empresas de por refugiados o que les emplearan, a la vez que de manera conjunta con el gobierno jordano, otorgaba subvenciones de hasta 420 dólares a refugiados para la creación de empresas agrícolas, industriales, o dedicadas a la construcción o al comercio (OOPS: 1962, 14-15).
- (b) Empresas de mediana escala controladas por los gobiernos, tales como construcción de caminos y plantación de árboles.
- (c) El subsidio a algunos refugiados dispuestos a ser trasladados a Libia e Irak como granjeros o pequeños empresarios, estableciendo para ello una Oficina de Servicios de Colocación.
- (d) La participación, junto con los gobiernos de acogida, en grandes proyectos de desarrollo que permitieran una mayor expansión agrícola y cooperación en alimentos, tales como planes de desarrollo hidrológico regional⁶⁵. Para alcanzar estos objetivos, en 1952 la ONU aprobó dotar al OOPS con un Fondo de Reintegración de 200 millones de dólares. Como se explicaba en el primer informe anual del Organismo (1950-51), éste había sido creado “principalmente para transformar el [entonces] existente programa de ayuda

⁶⁵ Los dos proyectos principales eran la creación de sistemas de irrigación en el desierto del Sinaí y en el valle del Jordán (en Yarmuk), que planeaban beneficiar a entre 200.000 y 300.000 refugiados. Nunca se llevaron a cabo debido a la negativa final de los gobiernos de acogida. El proyecto del Valle del Jordán pretendía irrigar unos 500.000 dunums (unas 50.000 hectáreas) y generar energía hidroeléctrica. En el Sinaí se pretendía hacer independientes a mediano y largo plazo a unos 50.000 o 60.000 refugiados mediante proyectos de irrigación en tierras desérticas con agua del Nilo.

directa en un programa dinámico de proyectos de obras públicas y trabajo. Se esperaba dar empleo a los refugiados, no sólo para poner freno a los desmoralizantes efectos de la ayuda permanente y del desarrollo de una mentalidad de refugiados profesionales, sino también para estimular la economía de los países de acogida” (OOPS: 1982, 291).

Un poco más tarde, el OOPS debía admitir que “el deseo de volver a sus hogares es general en todas las clases; se proclama oralmente en todos los encuentros y manifestaciones organizadas y, de manera escrita, en todas las cartas dirigidas al Organismo y todas las quejas entregadas a los empleados en el área”⁶⁶. Asimismo, los refugiados vieron en estas políticas de las Naciones Unidas una amenaza al cumplimiento de su derecho al retorno. Aunado a ello, las reticencias de las naciones árabes a aplicar dichos proyectos y a asimilar definitivamente a los refugiados, así como debido a los efectos de la guerra de 1956, dejaron claro que para resolver el problema de los refugiados, habría que resolver primero las diferencias políticas y que, en consecuencia, no era suficiente inyectar fondos a unos países árabes recelosos y renuentes a colaborar entre sí. Para ese año, únicamente se habían utilizado 27,5 millones de dólares de los 200 millones previstos (Takkerberg: 1998, 30)⁶⁷, principalmente en la ejecución de pequeños proyectos. En consecuencia, en 1957, apenas 23.797 refugiados habían sido borrados definitivamente de las listas de racionamiento (OOPS: 1962, 11) y no los 400.000 que había pretendido la ONU. No obstante, cabe resaltar que si los grandes proyectos de desarrollo regional fracasaron, aquellos de menor envergadura, préstamos y subvenciones de carácter individual o familiar, gozaron de mayor éxito entre los refugiados, vistos con menos recelo y no como un instrumento para su asentamiento definitivo en el extranjero (*tawtin*).

Ya en 1955, el Director General del OOPS, Henry R. Labouisse, explicaba en su informe anual el abandono de esos proyectos de obras públicas para generar trabajo, aduciendo el enorme deseo de los refugiados de regresar a sus hogares.

⁶⁶ OOPS, *Informe Anual 1951*, citado por Terry Rempel, *op. cit.*, p.6.

⁶⁷ Milton Viorst maneja otros datos y afirma que en total únicamente fueron utilizados 7 millones del Fondo de Reintegración. Véase Milton Viorst, *Reaching for the Olive Branch: UNRWA and Peace in the Middle East*, The Middle East Institute, Washington, D.C., p.37.

A mi parecer, una de las razones por las cuales los refugiados boicotean estas actividades es que la gran mayoría está convencida de que toda participación en esas iniciativas (consideran que estas iniciativas tienden a emplazar su residencia [definitiva] en los países donde se han establecido temporalmente) equivaldría a una renuncia a sus derechos debidamente reconocidos por las Naciones Unidas.

Junto a esto, el fracaso de estos proyectos se debe también a la negativa de los gobiernos de aceptarlos como un medio para asentar definitivamente a los refugiados en sus territorios y a que el dinero prometido para dichos proyectos nunca llegó en su totalidad. En 1957, el OOPS apenas había gastado unos 37.676.000 dólares en proyectos de autoayuda (incluida la educación) de los 200 millones prometidos (OOPS: 1986, 12). Ese mismo año, la Liga de Estados Árabes denunciaba tanto los grandes proyectos de desarrollo regional como los proyectos individuales (emigración, donaciones, subvenciones, etc.) como medidas de la ONU destinadas a poner fin a la cuestión de los refugiados sin aplicar su derecho al retorno (Liga de Estados Árabes: 42-43).

En 1959, Estados Unidos, principal donante del Organismo, pidió al Secretario General Dag Hammarskjold realizar un nuevo estudio sobre inversión de capital que produjera los puestos de trabajo necesarios para hacer innecesaria la permanencia del OOPS. El estudio se llevó a cabo pese a las objeciones de los Estados árabes, quienes ignoraron las llamadas del Secretario General a permitir la integración de los refugiados en los países de acogida en un nuevo esquema de desarrollo regional que incluyera a estos palestinos como una importante reserva de mano de obra y que llevaría a término el conflicto mediorientista. La respuesta árabe fue contundente al señalar que el problema de los refugiados no era de tipo económico, sino el resultado directo “(...) del terrorismo sionista y de la política de las Naciones Unidas que llevó a la creación de Israel. [Y por tanto l]as Naciones Unidas tienen la total responsabilidad por toda la privación, miseria y dificultades sufridas por los refugiados durante estos años” (Viorst: 39). De ese modo, los árabes rechazaron de una sola vez, la opción del desarrollo económico vía inyecciones internacionales de capital como medio de asimilar a los refugiados en los países de acogida.

Como resultado final de este primer periodo encontramos que los Estados Unidos, la principal influencia en las políticas de la organización, retiró los grandes fondos destinados a los proyectos de desarrollo regional, iniciando así el permanente estado de precariedad económica del OOPS. En el ámbito político, las incoherencias de la sociedad internacional que, en el papel, apoyaban la repatriación y la compensación de los refugiados pero que, a través del Organismo buscaron su establecimiento en los Estados de acogida y otros puntos del mundo árabe, minaron la confianza de los palestinos en el OOPS, volviéndolos recelosos a cualquier cambio en sus políticas o estrategias que no estuvieran encaminadas a la mejora de sus servicios básicos de educación, salud y servicios sociales. Esto, como sus detractores señalan, provocó que el Organismo coadyuvara entonces a mantener una posición palestina y árabe en general de inmovilidad política respecto a la búsqueda de una salida negociada al problema de los refugiados.

1.4.2.2 De 1957 a junio de 1967

Como consecuencia del rechazo a la asimilación de los refugiados en los países de acogida, entre 1957 (formalmente lo haría hasta 1959) y la guerra de junio de 1967, lo que comprende el segundo periodo, el Organismo abandonó sus grandes proyectos de desarrollo regional, enfocándose en las tareas encomendadas en su creación. Sus programas de educación, servicios sociales y salud mejoraron y se expandieron significativamente en ese periodo (a la par que se incrementaba la instrumentalización de la causa de los refugiados por parte de los regímenes árabes en su lucha contra Israel y por el liderazgo regional). Sin embargo, la prolongación de su ayuda a una población incapaz de mantenerse con sus propios recursos y su incapacidad de protegerla legal o físicamente, comenzó a producir entre los países donantes la sensación de que el OOPS se estaba convirtiendo en parte del problema.

En esos años, mientras los subsidios directos a los palestinos se fueron reduciendo paulatinamente, se dio un incremento considerable en el programa educativo. La expansión de los servicios educativos por parte del OOPS y la UNESCO

aligeraron la carga de los países de acogida. La inclusión de las mujeres en los centros de enseñanza fue innovadora en la zona. Sus subvenciones permitieron pagar los estudios medios para los refugiados en escuelas gubernamentales, a la vez que otorgaron algunas becas para cursar estudios superiores en universidades de los países de acogida. Ambos abrieron en Beirut, en 1964, el Instituto de Educación de Beirut para mejorar la calidad de la enseñanza de los profesores del Organismo, a la vez que en cada campo de acción del mismo se abrió un Centro de Desarrollo de la Enseñanza. Para mediados de la década de 1960, y como resultado de la prosperidad de los Estados petroleros del Golfo y su necesidad de mano de obra cualificada, muchos palestinos egresados de los centros de enseñanza de OOPS pudieron colocarse laboralmente y establecerse en la zona.

Puede decirse que la educación ha sido el gran triunfo del OOPS. Para los palestinos, impedidos de volver a sus hogares, la instrucción será especialmente valorada sin sospecha de afectar su derecho al retorno. Además, al facilitar la inserción laboral de muchos refugiados en la zona del Golfo, supuso tanto enormes remesas entre los refugiados de los campamentos, como la mejora en el nivel de vida de muchos otros que terminaron por abandonar los campamentos. Respecto a la disminución de la ayuda y subsidios directos a los refugiados, tiene especial importancia aquella otorgada en forma de alimentos, debido a claras muestras de corrupción de los regímenes de acogida que inflaban el número de refugiados (el caso más notorio es el jordano, que prohibió durante décadas cualquier censo o revisión del número de registrados en el Organismo) y a la comercialización indebida de las cartillas de raciones tolerada por aquellos. Se intentó entonces la reducción del número de dichos carnés, pero su carga simbólica como emblema de la lucha palestina y del compromiso internacional a su favor provocarían reacciones negativas e, incluso violentas, por parte de los Estados de acogida y los propios palestinos. Únicamente la Guerra del Líbano de 1982 permitió dicho paso, como se explicará más adelante.

1.4.2.3 De 1967 hasta el estallido de la *Intifada* en diciembre de 1987

El tercer periodo comprende el periodo posterior a la Guerra de los Seis Días (1967) durante el cual la actuación del Organismo estuvo determinada por las consecuencias de aquella guerra. Entre 250.000 y 300.000 desplazados –más de la mitad eran refugiados del 1948- abandonaron precipitadamente los Altos del Golán, Gaza y Cisjordania, para refugiarse en Jordania (a los provenientes de esta última se los consideró “ciudadanos jordanos desplazados”) y Siria. De esta nueva oleada, el Organismo se hizo cargo de los que ya estaban registrados en él desde 1948 (188.500, considerados como refugiados desplazados) y, aunque ayudó a los nuevos desplazados, no modificó sus listas de registro⁶⁸. Del resto se ocuparon tanto el gobierno jordano como diversas organizaciones filantrópicas y otras agencias de las Naciones Unidas. Por su parte, en los nuevos Territorios Ocupados por Israel en ese entonces, habitaban un millón y medio de palestinos, de los cuales más de una tercera parte eran refugiados registrados en el OOPS. De esta forma, éste tendría que restablecer trato directo con la potencia ocupante, con quien había suspendido relaciones en junio de 1952.

La guerra de 1967 afectó considerablemente a la infraestructura y funcionamiento del OOPS en los Territorios Ocupados. Vehículos, equipamientos de hospitales y centros habían sido destruidos, robados o confiscados. La oficina general del OOPS en Jerusalén, así como el Hospital Augusta Victoria con el que colaboraba, habían sido seriamente dañados por los enfrentamientos. Además, el tránsito de los empleados del Organismo en los Territorios fue limitado por los bloqueos y otras medidas del ejército israelí (OOPS: 1996, 12).

En el ámbito administrativo, con la ocupación de la Franja de Gaza, el Organismo limitó su relación con Egipto y comenzó otra más accidentada con Tel Aviv, con quien debía negociar sus actividades tanto en Gaza como en Cisjordania. Debido a este nuevo entorno, el OOPS adquirió cierto carácter de observador e informante ante las Naciones Unidas de la actuación israelí en los Territorios Ocupados, aunque sus

⁶⁸ El Organismo se encargó de dar servicios y ayuda de emergencia en seis de los diez nuevos campamentos “de emergencia” que se establecieron en esos países. Posteriormente, le tomaría siete años

quejas o demandas pocas veces fueran escuchadas por Israel. En el caso jordano, el ataque y cierre fronterizo de las Fuerzas de Defensa Israelí en sus escaramuzas contra los *fedayin* (guerrilleros palestinos) provocó la evacuación del Valle del Jordán, estableciendo nuevos campamentos de refugiados tierra adentro, en los alrededores de Ammán. Hacia 1969 se habían establecido diez nuevos campamentos bajo responsabilidad del Organismo, seis en el reino hachemí (más otros tres administrados por el propio gobierno jordano) y cuatro en Siria que daban cobijo a 100.000 personas. En esa ocasión se encontraba mejor preparado que en 1950 para afrontar satisfactoriamente la crisis humanitaria mediante la distribución de alimentos, medicinas, la construcción de viviendas (no obstante tomó siete años el total reemplazo de las tiendas de campaña), escuelas, clínicas, etc.

En la esfera política, y como consecuencia de la guerra que, como se señaló con anterioridad, trajo el desprestigio de los regímenes árabes, el OOPS presenció y vivió el incremento del nacionalismo palestino que desde entonces fue apoderándose de las riendas de su propia lucha, tanto en los Territorios Ocupados como en los países de acogida. En Gaza y Cisjordania, la potencia ocupante poco a poco fue abriendo su mercado de trabajo a los palestinos y, en el inicio de la *Intifada*, más de 100.000 trabajaban dentro de las fronteras de Israel. Según Milton Viorst, la nueva Administración Civil israelí impuesta en los Territorios, intentó combatir el incipiente nacionalismo palestino con crecimiento económico⁶⁹ y servicios sociales, colaborando con el OOPS en cuestiones de salud, suministro de agua y sistemas de drenaje (Viorst: 43-45). Sin embargo, es difícil considerar que Israel hubiese querido hacerse a largo plazo con las atribuciones del Organismo, si se tiene en cuenta que, además, siempre ha negado su responsabilidad respecto a los refugiados y se ha declarado incapaz para finiquitar la cuestión del pago de compensaciones.

reemplazar las tiendas de campaña por refugios sólidos; sin embargo, algunos de esos campamentos no contarían con servicios de agua y luz hasta mediados de los ochenta.

⁶⁹ No obstante, la ocupación ha dado buenos réditos a la economía israelí, tanto en la balanza comercial, donde exporta buena parte de sus productos e importa una mano de obra barata, como en el ámbito fiscal, donde el balance de los impuestos obtenidos en los Territorios y el desembolso de las autoridades israelíes ha sido excedentario para el Estado hebreo. Al respecto, véase el artículo de Hervé Gaymard, “Pax economica? L’économie de la paix au Moyen-Orient” en *Politique Étrangère*, invierno 1993-1994, pp. 1023-44.

La Guerra de 1973 cambió poco este escenario, pero el estallido de la guerra civil en el Líbano (1975) movilizó al Organismo con programas de emergencia para la población de los campamentos de refugiados en ese país, al tiempo que introdujo recortes en la distribución de la ayuda en alimentos en el resto de los países donde trabaja.

Durante la década de 1980, el OOPS puso mayor interés en las familias con menos recursos, restableciendo pequeños préstamos y asistencia técnica para impulsar pequeños negocios a través de los Servicios de Desarrollo Social y proyectos de autoayuda en cooperación con organizaciones privadas de voluntariado, al igual que reforzó el desarrollo de la mujer (la mitad de los casos de hogares en la miseria eran sostenidos por ellas) y los discapacitados. En materia de salud, se habían logrado avances significativos, erradicando enfermedades como la malaria y la sífilis. En cuestiones de cuidado infantil y maternal también se había ganado terreno. Sin embargo, se intentaron mejorar las pésimas condiciones sanitarias de los campamentos, en especial las referentes al suministro de agua potable y alcantarillado, insuficientes y deteriorados con los años, pero el escaso presupuesto y las trabas interpuestas por los regímenes de acogida e Israel impidieron su desarrollo, por lo que, en 1990, únicamente el 22% de la población de los campamentos de refugiados en Cisjordania y el Líbano contaban con alcantarillado subterráneo, mientras que en Gaza la cifra caía hasta un 6% (Schiff: 1995, 59).

Sobre todos estos programas sobresalía la educación, que en este periodo ya absorbía más del 65% del presupuesto del OOPS, con aproximadamente 17.000 empleados trabajando en su red de instituciones educativas. Las recurrentes crisis en el presupuesto del OOPS permitieron que éste aprovechara los acontecimientos del Líbano de 1982 (la operación israelí llamada “Paz en Galilea”) para anunciar formalmente, en septiembre de ese año, la suspensión de su programa de reparto general de raciones de alimentos básicos, limitándola desde entonces a párvulos, almuerzos escolares y *situaciones especialmente difíciles*.

En el marco político, pese a que en sus primeros años el OOPS llevó a cabo programas tendentes a la naturalización definitiva, pero voluntaria, de los refugiados en

los países de acogida o en otros países de la zona, durante este periodo el Organismo se opuso permanentemente al proyecto israelí de eliminar eventualmente los campamentos de refugiados a través de la demolición paulatina de sus viviendas. Así, escudada en argumentos de seguridad, la Administración Civil israelí de los Territorios demolió tan sólo en julio y agosto de 1971 cerca de 8.000 viviendas. El OOPS no cesó en sus protestas ante la Asamblea General desde entonces, llamando a Israel a “abandonar sus planes” y abstenerse de cualquier acción que pudiera llevar al cambio y naturalización de los refugiados de Palestina, así como a la destrucción de sus campamentos.

1.4.2.4 De la *Intifada* hasta los Acuerdos de Oslo de septiembre de 1993

El penúltimo periodo comprende desde el estallido del levantamiento popular palestino, conocido como *Intifada*, en diciembre de 1987, hasta la Declaración de Principios de Washington entre la OLP e Israel en septiembre de 1993. Nuevamente, la atención internacional se centro en los Territorios Ocupados y como resultado, nuevos flujos de capital darían un respiro a la permanente crisis económica que durante décadas se fue desarrollando en el Organismo. Sobresalió el incremento de los fondos donados por los países europeos (especialmente la Comunidad Europea) que crecieron de 31 millones de dólares, en 1988, a más de 74, en 1991 (Al Hussein: 1997, 11). El cerco económico de la *Intifada*, sumado al bloqueo de flujos de capital que provenían de los refugiados que trabajaban en el Golfo hasta la guerra de 1991⁷⁰, trajeron un cambio positivo en la percepción de los refugiados respecto a los programas de desarrollo. Ello permitió que se introdujera de manera exitosa el PAA que, además de crear infraestructuras, ofrecería ayuda mediante pequeños préstamos a los refugiados. En 1991 se estableció el PGI, que se ampliaría al iniciarse el Proceso de Paz, cuyo objetivo sería otorgar créditos a bajo interés a refugiados en necesidad para permitirles establecer o mejorar sus propios negocios.

Dada su situación en medio del levantamiento, por primera vez, el OOPS asumió el papel de protector de los civiles palestinos sitiados por las Fuerzas de Defensa Israelí a

⁷⁰ En 1987, las remesas enviadas desde esa zona sumaron 250 millones de dólares, el 10% del PNB. Aproximadamente la mitad provenían de refugiados residentes en Kuwait. Prácticamente desaparecieron

través del Programa de Oficiales para Asuntos de los Refugiados, los RAO, que supuso la designación de una docena de funcionarios internacionales en Cisjordania y 9 en la Franja de Gaza para que se ocuparan de los asuntos palestinos⁷¹, básicamente sirviendo como abogados y protectores de los derechos humanos. La presencia de estos funcionarios mitigó un poco el maltrato a los palestinos, refugiados o no, durante los enfrentamientos de la crisis, aunque tensó la relación del Organismo con Tel Aviv, como veremos en su momento. Otras medidas de emergencia se establecieron en este periodo para ayudar a la población a través del programa EMLOT. Por ejemplo, se amplió el programa de distribución de alimentos destinada en principio solamente a párvulos, a los niños de hasta 10 años, mujeres embarazadas y recién nacidos. También se extendió la distribución de mantas, ropa y pequeñas sumas de dinero a familias necesitadas, incluso no refugiadas.

1.4.2.5 De los Acuerdos de Oslo hasta el inicio de la segunda *Intifada*

La última etapa de las estrategias del OOPS se escribe paralelamente al Proceso de Paz. Una nueva crisis económica y una reconversión en los intereses de los países donantes hacia el pronto establecimiento de una entidad estatal palestina, han provocado que el Organismo incumpla, por falta de recursos, sus tareas básicas de auxilio, educación y salud a los refugiados, destinando sus fondos a crear la infraestructura necesaria para la transferencia de sus funciones a la Autoridad Palestina tan pronto sea posible. El PAP se convirtió en la principal aportación del OOPS al Proceso de Paz. Aunque sobre este tema se abundará en otro capítulo de este trabajo, cabe señalar que el PAP y los programas anteriores de autoayuda surgieron como respuesta al incremento del desempleo y de la pobreza, ambos como resultado de la primera *Intifada* y del retorno de miles de refugiados a las zonas de operación del Organismo tras la guerra del Golfo de 1991.

tras la guerra. Sara Roy, "Development under Occupation?: The Political Economy of U.S Aid to West Bank and Gaza Strip" en *Arab Studies Quarterly*, vol. 13, núm. 344, Verano/Otoño 1991, p. 82.

⁷¹ Asamblea General, Informe del Consejo Económico y Social de la ONU, *Asistencia al pueblo palestino. Informe del Secretario General. Adición*. 21 de septiembre de 1993. A/47/183/Add.1, E/1993/74/Add.1. En un primer momento, sólo se nombraron ocho funcionarios en Cisjordania y cuatro en Gaza. Conforme la *Intifada* se prolongaba en tiempo e intensidad, se necesitó incrementar su número.

1.5 Recursos financieros

El funcionamiento del OOPS está supeditado a un presupuesto compuesto por contribuciones voluntarias anuales, en dinero o especie, de diversos países y organizaciones internacionales. No se financia con fondos directos de las Naciones Unidas, con excepción de los sueldos de la plantilla internacional, los únicos provenientes del presupuesto “onusiano” desde 1975. Asimismo, en algunos casos, los refugiados contribuyen a sufragar algunos gastos mediante contribuciones voluntarias, sistemas de participación en el pago, planes de autoayuda, voluntariado y cuotas de participación. Este tipo de financiación voluntaria ha resultado ser un problema puesto de manifiesto reiteradamente desde el inicio de las operaciones del Organismo. En la parte introductoria al capítulo sobre finanzas del primer informe realizado a principios de 1951, presentado por el entonces Director del OOPS, Howard Kennedy, se observaba que:

La situación financiera de la agencia nunca ha sido afortunada. (...) En ningún momento de su corta carrera, el Organismo ha sido capaz de ver su situación financiera asegurada más allá de algunas semanas. (...) Un programa extenso y complejo no puede ser adecuadamente planificado y eficazmente administrado cuando depende de la recaudación de aportaciones voluntarias en montos ignorados y que llegan en periodos también desconocidos.

Estas reflexiones resultaron proféticas, pues la situación de inseguridad económica ha sido una constante desde entonces y su agravamiento por momentos ha puesto en peligro la continuidad de los servicios del OOPS en múltiples ocasiones a lo largo de sus cinco décadas de existencia.

El presupuesto del OOPS se prepara sobre una base bianual, aunque financia sus operaciones anualmente (según el año natural). Es decir, dado que, en teoría, la naturaleza del Organismo es de carácter transitorio, éste recibe o busca contribuciones a la vez que realiza gastos, por lo que suele suceder que a lo largo del año sus fondos aminoren y tenga que realizar algunos ajustes o reducciones en sus servicios. Por ejemplo, el 30 de junio de 1983, el Organismo apenas había recibido el 38% de las donaciones prometidas para ese año, por lo que en esa ocasión –como en muchas otras-

debió calcular una fecha estimada de su propio colapso económico y el costo del despido de su personal (Stebbing: 271). Además, si al final del año se encuentra en déficit, para continuar sus operaciones el año siguiente debe echar mano a sus reservas, llamadas “capital de explotación” (*working capital*)⁷², las cuales han disminuido considerablemente a partir de 1956⁷³, llegando a ser prácticamente inexistentes desde 1996. No obstante, aunque el déficit anual ha sido una constante en la historia del Organismo, en los años de conflictos regionales (1967 o 1973, por ejemplo) las aportaciones de emergencia han revertido temporalmente esa situación.

El deterioro económico del Organismo llevó a que en 1970 la Asamblea General decidiera “establecer un Grupo de Trabajo para la Financiación del OOPS, consistente en nueve Estados miembros, para estudiar todos los aspectos de la financiación de la agencia”⁷⁴ y cuyo objetivo inmediato era recomendar medidas a ser tomadas para evitar la reducción de los servicios del Organismo. Sin embargo, la incapacidad de la AG de revertir esta situación ha provocado que el propio Comisionado General emplee parte considerable de su tiempo, hasta dos meses cada año, en promover el incremento de las aportaciones entre las naciones donantes y realizando ajustes en el presupuesto anual, restándolo a sus tareas de administración del OOPS. Peter Hansen, actual Comisionado General, señalaba las dificultades de mantener amplios programas de ayuda sin fondos seguros: “A diferencia de los gobiernos, el OOPS no puede solicitar créditos o recolectar impuestos. El nivel de ingresos ha permanecido casi estático a la vez que el número de refugiados sigue creciendo, ejerciendo mayores presiones sobre nuestros servicios”⁷⁵.

El borrador del presupuesto anual del Organismo está basado en las contribuciones obtenidas el año precedente⁷⁶, con un incremento anual del 5% que se solicita a los donantes para compensar el crecimiento demográfico de la población

⁷² El *capital de explotación* es definido por el OOPS como la diferencia entre el activo y el pasivo del presupuesto ordinario para el año civil. Su nivel óptimo es el equivalente al promedio de gastos de un mes.

⁷³ Véase cuadro en los apéndices.

⁷⁴ AG Res 2656 (XXV).

⁷⁵ Citado por Taha Abu Reden, “Refugees and UNRWA: A love-hate story half a century old” en diario *Al-Rai*, Jordania, 1 de mayo 2001. En <http://www.un.org/unrwa/news/articles/al-rai.htm>.

⁷⁶ Debido al deterioro económico sufrido durante la década de 1990, que ha hecho terminar prácticamente todos los años con déficit, en los últimos años se toman en cuenta los requerimientos financieros del Organismo del año anterior, más que las aportaciones dadas, para establecer el presupuesto anual.

refugiada. Dicho borrador forma parte integral del Informe Anual que el Comisionado General presenta a la Asamblea General, a través del Comité Político Especial de la misma. Los cálculos que hace el OOPS para su presupuesto anual deben ser realizados en junio del año anterior, para presentarse en septiembre a la Asamblea General. La siguiente aproximación al presupuesto se genera después de la reunión del Comité *ad hoc* de la Asamblea General para el anuncio de contribuciones voluntarias al OOPS (llamada Conferencia de Apoyo o Conferencia de Donantes) que se celebra de manera regular a finales de noviembre o principios de diciembre. A pesar de que algunos Estados pueden anunciar contribuciones sólidas en ese momento, muchos gobiernos deben someterlo primero a trámites y aprobaciones internas antes de ofrecer en firme su propuesta de donaciones. Esto significa que, incluso cuando entra en vigor el nuevo año fiscal, el OOPS mantiene ciertas dudas sobre el monto final de su presupuesto para ese periodo, y que parte de las contribuciones lleguen en la segunda mitad del año.

Cabe destacar que el presupuesto anual del Organismo está estructurado en:

- A) *Presupuesto ordinario*, que comprende el llamado Fondo General destinado a cubrir su propia administración, y sus programas regulares de educación, salud y servicios de socorro.

- B) *Proyectos o actividades extrapresupuestarias*, como el Programa de Aplicación de la Paz y el Llamamiento para el Líbano existentes en 2000, pero que en su momento comprendió también los proyectos de reintegración y trabajo de los años cincuenta, el PAA, el EMLOT, el PAP en los ochenta y noventa, e incluso trabajos puntuales como la construcción del Hospital Europeo de Gaza o el traslado de la sede del Organismo de Viena a la zona de operaciones en 1996.

En primera instancia, el presupuesto está sometido a la aprobación de la AG, aunque ello no signifique que las donaciones alcancen las cifras presupuestadas. De hecho (como se verá en el apartado 3.2.1), la crisis presupuestal de los últimos años ha llevado al OOPS a planificar su trabajo conforme a un presupuesto paralelo al del aprobado por la AG. El nuevo presupuesto suele ser más reducido e incluye los recortes

que el Organismo realiza para evitar la suspensión total o parcial de sus servicios. Además, los países donantes pueden elegir el destino de sus fondos, ya sea al presupuesto ordinario o al extraordinario, señalando incluso el destino final de los recursos, como la construcción de una escuela o un centro de salud, y hacerlo en especie (aproximadamente un 10% del total, que incluye una variedad de artículos como harina, azúcar, arroz, vacunas, equipo médico, etc.), por lo que el Comisionado General tampoco dispone a discreción de los recursos del Organismo. El OOPS intenta contratar el mayor número de bienes y servicios (bienes de equipo y suministros, empresas de consultoría, etc.) en sus zonas de operación, con el objeto de coadyuvar a elevar los niveles de renta de los refugiados y los países de acogida. Cuando se compran en el extranjero, según Rica Berguigui: “la forma en que se reparten las adquisiciones de bienes y servicios entre los países donantes no está ligada al volumen de las contribuciones de cada uno de esos países” (Berguigui: 75). La mayoría de dichas compras se realizan mediante concursos públicos, normalmente con un plazo de dos meses para presentar las ofertas o mediante la Oficina de Servicios de Compras entre Organismos de las Naciones Unidas.

Cabe destacar que durante muchos años las finanzas del OOPS no eran presentadas a la AG con escrupulosa claridad. Los parámetros para presentar sus presupuestos y justificar gastos solían variar entre documentos externos e informes anuales porque sus informes no han contado con un criterio uniforme en la presentación de sus cuentas. La utilización de diferentes partidas para cada caso han dificultado cualquier seguimiento de la evolución de su presupuesto y, en consecuencia, de su crisis presupuestal. Como se analizará en el apartado 3.2.1, a partir de mediados de la década de 1990, ante las exigencias de donantes y para conseguir más fondos, el OOPS ha intentado mejorar la presentación de sus finanzas, aunque todavía resulta complicado elaborar un esquema sobre sus gastos e ingresos

1.5.1 Los principales donantes

Dado que la operatividad del Organismo depende directamente de la voluntad política de las naciones donantes, el OOPS, entonces, no solamente debe dar razones de su proceder a la Asamblea General, sino que se ve obligado a tomar en cuenta los intereses y objetivos de los países donantes respecto al tema de los refugiados. Como se observa en el Cuadro 1 de los apéndices, tradicionalmente, sus principales donantes han sido, por este orden, Estados Unidos, la Unión Europea, Reino Unido y Suecia, seguidos por los Estados árabes del Golfo, los países escandinavos y Canadá⁷⁷. España ocupaba a principios de la década de 1990 el sexto lugar, con unos 2,6 millones de dólares anuales, aunque sus aportaciones alcanzaban hasta unos 10 millones si se suman 7,6 millones aportados a través de la Comisión Europea. De 1950 a 2000, el total de fondos movilizados se elevaba a los 6.500 millones de dólares (no ajustados a la inflación), de los cuales, Estados Unidos había aportado 2.300 millones y la Unión Europea como conjunto 2.700 millones, mientras que los Estados árabes apenas alcanzaban los 250 millones de dólares. Así pues, los Estados miembros de las Naciones Unidas aportan aproximadamente un 95% del presupuesto, 4% proviene de otras agencias especializadas del sistema de las Naciones Unidas y el 1% restante suele ser aportado por algunos organismos no gubernamentales e individuos, a través de donaciones en dinero o especie. Como ya se ha señalado, incluso los refugiados suelen contribuir en la medida de sus posibilidades a los gastos del Organismo. En todos sus campos de operación, excepto Gaza, contribuciones simbólicas voluntarias son recogidas para mejorar las instalaciones y equipamiento de las escuelas, centros de mujeres, etc. Asimismo, los refugiados suelen trabajar en proyectos de salud medioambiental e incluso realizar algún pago nominal por la conexión de sus viviendas al alcantarillado o al sistema de agua potable en los campamentos.

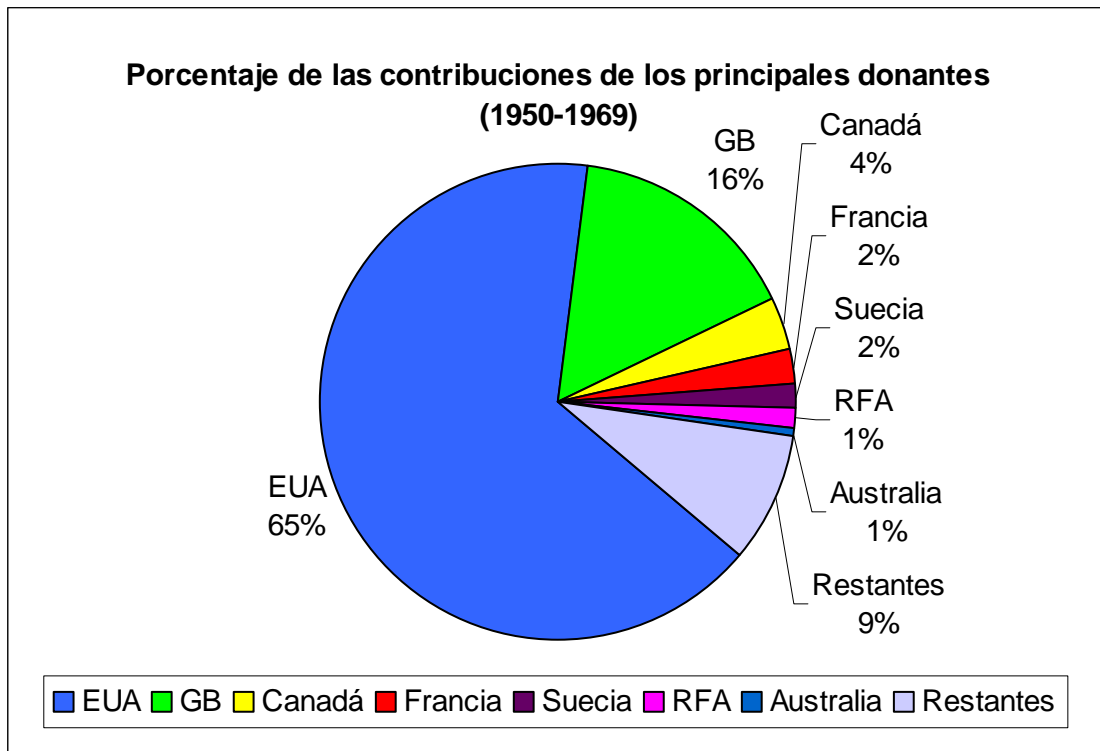
Como se observa en la Gráfica 1.1, durante las primeras décadas de su existencia, los países promotores de la creación del Organismo fueron sus principales fuentes de financiación. Así, Estados Unidos contribuyó con el 72% de los recursos totales del OOPS desde 1952 hasta 1962 (en la época de los grandes esquemas de

desarrollo regional), para luego ir disminuyendo hasta cubrir el 52% en 1972, 37% en 1982, y caer hasta un 25% en 1991. Por su parte, el Reino Unido, ex potencia mandataria en la zona, inició sus aportaciones cubriendo el 19% de su presupuesto en 1952, pero decreció hasta apenas un 4% al inicio del Proceso de Paz. La aportación comunitaria europea es significativa, dado que desde 1971 existen convenios de cooperación entre ambas entidades, siendo el OOPS la única entidad receptora de ayudas para los palestinos hasta 1987, cuando se abrió una línea presupuestaria específica de ayuda directa al desarrollo de los Territorios Ocupados. Entre 1971 y 1992, la ayuda al Organismo ascendió a unos 518 millones de euros (Parlamento Europeo: 92). El convenio 1996-1998, por ejemplo, acumula una ayuda de 88,3 millones de euros. Aunque el destino de los fondos queda establecido desde el principio, puede ser modificado según las necesidades del OOPS a condición de que la Comisión sea informada. Otras aportaciones extraordinarias pueden ser negociadas por el OOPS dependiendo de las necesidades y pueden ser también en efectivo o especie. La ayuda de la UE se realiza tanto a través de los convenios bilaterales con el Organismo como a través de la Oficina Humanitaria de la Unión Europea (ECHO), principalmente en los casos de emergencia. Por ejemplo, la Comisión Europea destinó 12,4 millones de euros en 1996 y 9,4 en 1997 a través de ECHO (Mestres: 1998). Además, con el apoyo de la UE, diversas ONG europeas trabajan con el OOPS para desarrollar programas de rehabilitación y ayuda urgente en los campamentos de refugiados.

Por su parte, las aportaciones de los países árabes al presupuesto del OOPS fueron relativamente tardías debido a que durante mucho tiempo estas naciones se negaron a asumir cualquier responsabilidad financiera sobre los refugiados, alegando que el problema palestino fue creado por Occidente. Sin embargo, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y el Fondo del Golfo Árabe para Organizaciones de Desarrollo de las Naciones Unidas (AGFUND), creado por el príncipe saudí Talal Ibn Abdulaziz al Saud, comenzaron a realizar contribuciones considerables al Organismo en las últimas décadas. Cabe destacar, por último, que durante la Guerra Fría los países del bloque socialista, en particular la Unión Soviética, no aportaron fondos al OOPS, al considerar al problema árabe-israelí un resultado del imperialismo occidental, aunque en el discurso apoyaban la causa palestina.

⁷⁷ En relación con el volumen de las aportaciones respecto al ingreso per cápita y población, los principales donantes son los países escandinavos, Canadá y Holanda.

Gráfica 1.1



Fuente: Elaboración propia basada en Schiff, Benjamin N., *Refugees Unto de Third Generation: UN Aid to Palestinians*, Nueva York, Syracuse University Press, 1995, pp.111-112.

Resulta interesante analizar el trabajo de Alberto Tonini respecto a las políticas e intereses de tres de los principales donantes del OOPS a través de su historia. Su estudio *International Donors, The Refugees and UNRWA: France, Britain and Italy as Case Studies, 1950-1993*, refleja los cambios de poder en la esfera internacional desde la segunda mitad del siglo XX, que supondrían pérdidas en los cotos de influencia en Medio Oriente de las potencias occidentales, principalmente Francia y Gran Bretaña, a favor de los Estados Unidos. Como fuera la norma durante casi cinco décadas, para la nueva superpotencia, la cuestión de los refugiados palestinos se enmarcaba en la lucha bipolar. En febrero de 1950, el subsecretario de Estado, George McGhee, declaraba ante el Congreso: "Mientras el problema siga sin resolverse, los refugiados seguirán siendo un foco natural de explotación para los comunistas y elementos revolucionarios, lo cual ni nosotros ni los gobiernos del Cercano Oriente podemos ignorar"⁷⁸.

⁷⁸ El discurso de McGhee se encuentra en PRO, Londres, FO371/81907 E1023/8-11, citado por Alberto Tonini, "International Donors, The Refugees and UNRWA: France, Britain and Italy as Case Studies, 1950-1993" en Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *The Palestinian Refugees and UNRWA in Jordan, the West Bank and Gaza, 1949-1999*, Simposio

Como consecuencia de la crisis del Canal de Suez⁷⁹, los británicos y franceses asimilaron que ya no era posible actuar en el Medio Oriente como lo habían hecho en la era colonial, por lo que intentaron mantener su influencia a través de otros medios, como la ayuda humanitaria. Para el gobierno británico, apoyar al OOPS bajo el paraguas político estadounidense era una forma de mantener la estabilidad en Oriente Medio, en especial en Jordania, una de sus zonas de influencia y donde se situaban la mayoría de los refugiados. El interés francés por el OOPS fue una respuesta a la alianza angloamericana que, a los ojos galos, suponía dejar a Francia sin influencia política en Medio Oriente. Por ello, desde el principio, intentaron hacerse con el mayor número de puestos internacionales posibles dentro del OOPS, intentaron introducir el francés en sus escuelas y presionaron para que las empresas francesas tuvieran participación en los proyectos del Organismo.

El estudio de Tonini deja entrever que el interés de las potencias por el OOPS ha dependido no sólo de las coyunturas internacionales, sino también de las condiciones políticas internas de cada país⁸⁰. A partir de 1955, el interés galo comenzó a disminuir, reflejado en un descenso de sus contribuciones anuales al OOPS. Incluso sugirió resolver el problema de los refugiados mediante la supresión del Organismo y el pago de compensaciones, acusándolo de propagar el naserismo. Sus prioridades para entonces se centraban en sanear su propio presupuesto deficitario, detener la revuelta argelina, así como controlar los movimientos panarabistas de Siria, que, junto al Líbano, habían sido sus zonas de influencia colonial desde principios del siglo XX.

Internacional, Mövenpick Hotel, Mar Muerto, Jordania, del 21 de agosto al 2 de septiembre de 1999. (En prensa).

⁷⁹Cuando el Banco Mundial y Estados Unidos retiraron la financiación de la presa de Aswan, Nasser decidió nacionalizar el canal de Suez para autofinanciar las obras y se acercó políticamente a la Unión Soviética. Esto provocó que Israel atacara el Sinaí en octubre de 1956, con la intervención militar de Francia y Gran Bretaña para ‘detener las hostilidades’ y recuperar el control del Canal. El ultimátum soviético y las presiones estadounidenses obligaron a franceses y británicos a retirarse, dejando a Nasser como único triunfador de la crisis.

⁸⁰ El autor incluso afirma que el interés personal del Comisionado General de turno puede hacer que uno u otro país sea más cooperativo con el Organismo. Tonini apunta el caso de su compatriota, el Embajador Giacomelli (1985-1991), quien promovió dentro de Italia el incremento de las aportaciones económicas y el peso político italiano dentro del OOPS. Por ejemplo, en 1984, Italia era el 14º contribuyente, en 1986 el 9º, y en 1988 el tercero, únicamente por detrás de Estados Unidos y la Comisión Europea. Hasta la firma de Oslo, las aportaciones italianas lo hicieron fluctuar entre el tercer y quinto lugar.

De acuerdo con algunos observadores, debido a que la corona británica había sido potencia mandataria en Palestina desde la Primera Guerra Mundial y a que, durante su mandato se había gestado la creación del Estado judío, crecientemente apoyado por los Estados Unidos, durante los primeros veinte años del OOPS, tanto EEUU como Gran Bretaña se sintieron obligados a asumir el mayor peso de la ayuda a los refugiados, lo que les supuso el control parcial sobre él (Forsythe: 1971). Es significativo que, hasta la década de los setenta la mayoría del personal internacional fuese estadounidense, canadiense o británico; y, hasta 1979, el Comisionado General (excepto el primero, Howard Kennedy, de nacionalidad canadiense, y el británico Sir John Rennie) siempre fuese un estadounidense. Esta influencia se notaba en la constante presión anglosajona para que el OOPS revisara constantemente, siempre a la baja, sus listas de refugiados inscritos que debían recibir asistencia.

Desde la década de 1960, la comunidad de donantes presionó para dar prioridad a la educación por encima de la ayuda material. Dado que el decantar, a finales de dicha década, el presupuesto a la educación no sólo era la prueba del fracaso de los programas de desarrollo regional, sino de que el problema no tenía solución pronta, la lucha por mantener o ampliar los cotos de influencia se trasladó a la política educativa del OOPS. Así, a partir de 1962, De Gaulle dio un nuevo impulso al programa educativo del Organismo, otorgando becas de estudios superiores en Francia y apoyando la enseñanza del francés, especialmente en el Líbano, con intención de ganarle terreno cultural a los ingleses y estadounidenses. Hacia los años ochenta, del 10 al 20% de las contribuciones galas iban a ese rubro.

Después de la guerra de 1973 y del reconocimiento en el seno de la Naciones Unidas de la OLP como único representante del pueblo palestino, las contribuciones francesas al OOPS se incrementaron de 1 millón de dólares a principios de la década de 1970, a cerca de 2 millones en 1981 y 1982. El breve periodo de acercamiento con Israel del presidente François Mitterand disminuyó las donaciones hasta 1,1 millones de dólares en 1984 aunque ante el fracaso de esta política de equilibrio, las aportaciones crecieron desde entonces y hasta 1990 a un promedio de 2 millones de dólares anuales. Desde 1991, tras la Conferencia de Paz de Madrid, la donación francesa no suele ser menor a 4 millones de dólares. Respecto al presupuesto extraordinario del OOPS, por su

conexión histórica al Líbano, Francia, al igual que muchos otros donantes, realizaron aportaciones adicionales al Programa de Ayuda de Emergencia a ese país, iniciado en 1983, aunque sólo durante los primeros tres años del mismo. Por su parte, conforme se iba prolongando el conflicto árabe-israelí y los Estados Unidos adquiría mayor influencia en la zona, el interés británico en el Organismo fue disminuyendo, reflejado en la disminución de sus aportaciones, del 19% del presupuesto en 1952, hasta apenas un 4% al principios de los noventa. Respecto a los Estados Unidos, la disminución del presupuesto y los retrasos en los pagos del mayor contribuyente de las Naciones Unidas se refleja también en el recorte de fondos estadounidenses al presupuesto del OOPS.

Sobre las razones por las que no se incluyó al OOPS en el presupuesto general de la ONU para limitar así los gastos que les supuso en los primeros años a Gran Bretaña y Estados Unidos, Tonini señala que de haberse dado ese pago, la Unión Soviética se hubiese convertido por defecto en uno de los principales donantes del OOPS, incrementando su prestigio e influencia en el mundo árabe. Además, manteniendo el sistema de aportaciones voluntarias, ambas naciones anglosajonas podrían ejercer alguna influencia en las resoluciones de la Asamblea General sobre el tema de los refugiados.

A esta supeditación a los lineamientos de quienes aportan el capital -que será decisiva en los cambios generados en el OOPS como consecuencia del Proceso de Paz-, se unen otros elementos que han influido en las constantes crisis presupuestarias del Organismo a lo largo de su historia, tales como crisis o procesos inflacionarios regionales y mundiales. Como señala B. Schiff, sus gastos fueron relativamente estables desde finales de la década de 1950 hasta principios de la de 1970, pero se incrementaron enormemente como consecuencia de la inflación mundial de los años 1971 a 1973 y a la devaluación del dólar (Schiff: 1995, 111-2)⁸¹. Este hecho se ha repetido en los últimos años del periodo aquí analizado, la depreciación de las monedas europeas con respecto al dólar han acortado el presupuesto del Organismo, dado que el presupuesto y los gastos del mismo son realizados en la moneda estadounidense, y los únicos donantes que realizan sus contribuciones en esa moneda son los propios Estados Unidos, Japón, Kuwait y Arabia Saudí. Al margen de algunos años con superávit, a partir de la década

⁸¹ Ver cuadro 2 *Fondos del OOPS (1950-1990)*, en los apéndices.

de 1970, el Organismo ha enfrentado recurrentes crisis que han debido ser aliviadas con fondos de emergencia, cuya recaudación es promovida por el Comisionado General. Los procesos hiperinflacionarios en el Líbano y los Territorios Ocupados, y las devaluaciones de las monedas jordana y libanesa en la década de 1990, también han minado el poder adquisitivo del OOPS, pues la mayoría de las compras las realiza en la región.

Igualmente, el crecimiento demográfico de los refugiados ha supuesto la necesidad de mayores aportaciones para mantener el nivel de servicios del Organismo. Desde el inicio de sus operaciones, el OOPS ha visto cuadruplicarse el número de sus beneficiarios, la gran mayoría, niños y jóvenes que demandan educación y cada vez más ayuda a un sector depauperado que no deja de crecer. Como ya se ha mencionado, el Organismo ha tratado de resonder a esta situación pidiendo a las naciones donantes que incrementen sus aportaciones en un 5% anual para poder mantener los servicios ya existentes, aunque esa cifra que no siempre se alcanza. Por ejemplo, en 1999, el 28% de los donantes contribuyeron con más de su porcentaje solicitado, mientras que el 72% contribuyeron con menos de la participación que les fue requerida. En 2000, la cifra fue de 30 y 70%, respectivamente. Por su parte, las naciones donantes han presionado desde un principio al OOPS para que depure las listas de los refugiados inscritos y restrinja en la medida de lo posible las listas de los receptores de la ayuda directa. Así, por ejemplo, hasta 1982, medio millón de nombres habían sido borrados de los registros del OOPS, principalmente por deceso, duplicación o falsedad en el registro⁸², mientras que un millón habían dejado de recibir ayuda alimenticia.

Un elemento de carácter externo al conflicto que incide en la recurrencia de las crisis del Organismo, es tener que competir por los fondos internacionales de ayuda con otras regiones del mundo que padecen situaciones de emergencia y que generan otros colectivos de refugiados. Pese a la crisis en que se encuentra el OOPS, el palestino es el pueblo que más ayuda internacional recibe per cápita. Por ejemplo, en 1995 su presupuesto general de 323 millones de dólares superó con creces al que ACNUR destinaba a los Balcanes, 244,7 millones, en lo que fue su mayor programa en ese año, destinado a 3,1 millones de refugiados (Peretz: 1995, 21). Sus demandas de fondos

compiten, en cualquier caso, con las de los refugiados de Europa del Este, los Balcanes, Sudán, Afganistán, Ruanda, etc. Asimismo, los fondos que cada Estado destina a la cooperación internacional suelen fluctuar dependiendo de la propia situación económica en cada país. Por ejemplo, a finales de la década de 1990, Japón, el tercer donante del OOPS, anunció recortes en todas sus ayudas internacionales, que afectarían directamente al Organismo.

La convergencia de todos estos factores (inflación, crecimiento demográfico, escasez de fondos) ha provocado la reducción paulatina de los servicios que se observa claramente en la caída del gasto anual *per cápita*, que pasó de 200 dólares por refugiado en 1970, a cerca de 70 dólares desde 1997, sin contar los procesos inflacionarios. El método seguido desde su creación para financiarse es, según Souheil El Natour, suscitar temores entre los donantes, presentándose a sí mismo, tanto en sus publicaciones como en las reuniones anuales de donantes, al borde de la suspensión de servicios, lo que causaría levantamientos masivos en todas sus zonas de operación (El Natour: 1993). De hecho, y como señala Hallah Ghazzawi: “La diferencia entre el OOPS y otras organizaciones reside en el hecho de que, si las otras apelan al sentimiento de generosidad y de humanidad de sus donantes, el OOPS recurre al espantajo de ‘la paz y la seguridad en Medio Oriente’ para sonsacar los fondos a los miembros de las Naciones Unidas” (Ghazzawi: 1989). La repetición de este discurso hace las reuniones anuales “sumamente aburridas”, en palabras de Jalal Al Hussein⁸³ y, de alguna manera, hace que los donantes no consideren tan grave la situación del Organismo que pese a su permanente crisis, mantiene cierto grado de eficacia en sus servicios.

Si bien es cierto que el mantenimiento del Organismo con aportaciones voluntarias libró a las Naciones Unidas de imponer a sus Estados miembros el incremento anual de los recursos dirigidos a los palestinos de forma obligatoria –para compensar el crecimiento natural de la población refugiada-, tampoco puede descartarse el hecho de que el déficit financiero del OOPS ha sido deliberadamente utilizado

⁸² El caso jordano es significativo. En 1959, los registros mantenían, por las presiones de Ammán, una lista dudosa de miles de personas que se sospechaban fallecidas.

⁸³ Jalal Al Hussein es Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Ginebra e investigador del CERMOC (Ammán). Ha trabajado para el Departamento de Asuntos sobre Refugiados la OLP. Entrevista personal realizada el 6 de noviembre de 2001 en el Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), Ammán.

(algunas voces dirían que provocado) con fines políticos. No obstante, si el sistema de recaudación de fondos hubiese sido obligatorio, hubiese implicado un cambio en la percepción formal de que el Organismo no es una agencia temporal. El convertirse en un órgano permanente supondría aceptar que el problema palestino únicamente tiene salida a largo plazo. Ello podría generar consecuencias políticas de inestabilidad y desosiego entre la comunidad palestina y los países de acogida. El OOPS reconoce que aunque el cese o reducción de cualquiera de los servicios que ofrece sería el resultado de una decisión basada en razones financieras, los refugiados la interpretarían como totalmente política (OOPS: 1986, 29).

1.5.2 Cooperación con organizaciones no gubernamentales (ONG)

Como se observó al inicio del capítulo, cuando estalla la primera guerra árabe-israelí en 1948, diversas organizaciones filantrópicas internacionales (principalmente los cuáqueros, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja y la Misión Pontificia en Palestina) proporcionaron ayuda humanitaria a la masa de desplazados que generó la creación del Estado hebreo. Si en 1950 el OOPS asumió la responsabilidad formal de la ayuda a los refugiados palestinos, la perpetuación del conflicto fue atrayendo a nuevas organizaciones no gubernamentales, locales e internacionales, que se sumarían a las que entonces ya colaboraban estrechamente con el OOPS, incapaz de cobijar bajo su protección a todos aquellos que la guerra había dejado en necesidad y pobreza. Así, la resolución 916(X) de la Asamblea General de diciembre de 1955, apelaba a las organizaciones privadas a proveer auxilio a aquellas personas que habían quedado fuera de la definición de refugiado del OOPS y, por tanto, de su cobijo⁸⁴.

⁸⁴ De cualquier modo, el Organismo aceptó la responsabilidad de distribuir la mitad de las raciones de alimentos a unos 17.000 aldeanos que se encontraban junto a la frontera en Jordania y a cerca de 2.600 pobres de Jerusalén.

En la actualidad, más de medio centenar de ONG internacionales y cientos de organizaciones locales⁸⁵ complementan el trabajo del OOPS, principalmente en los campos de asistencia a los discapacitados, servicios médicos y educativos, capacitación de personal y elaboración de programas comunitarios de autoayuda y generación de ingresos. Igualmente, administran proyectos experimentales en nuevas esferas y cooperan eficazmente en situaciones de emergencia. Por su parte, el OOPS ayuda a dichas organizaciones concediendo ayuda financiera directa, compartiendo conocimientos especializados, información y mediante cursos prácticos conjuntos de capacitación. También participa en seminarios y actividades de planificación, colabora en campañas de recaudación de fondos y presta su apoyo para la mejora de las organizaciones comunitarias (ONU: 1995, 3).

Las ONG nacionales e internacionales (véase Cuadro 1.12) comprenden: asociaciones de refugiados, instituciones que velan por los derechos de los niños, los jóvenes, las mujeres y ancianos, fundaciones pacifistas, asociaciones religiosas y organismos que promueven el desarrollo científico o económico. En el ámbito local, las asociaciones de voluntariado que colaboran con el OOPS incluyen: grupos de apoyo en hospitales y centros de discapacitados, sociedades de apoyo a enfermos y discapacitados, asociaciones de mujeres, centros locales de asesoría legal o de promoción del desarrollo, sindicatos, asociaciones médicas, asociaciones universitarias, y comités locales de refugiados. La gran mayoría de todos estos grupos se orientan a la ayuda humanitaria, a la promoción de los derechos humanos y al desarrollo. Algunas de ellas, a la vez, trascienden la ayuda humanitaria ejerciendo actividades políticas⁸⁶. Tal multitud de grupos tan diversos constituye un enorme reto de organización y optimización de recursos en la zona, por lo que en 1983, se realizó en la sede del Organismo en Viena, el primer encuentro entre el OOPS y las agencias de voluntariado que cooperan con él⁸⁷.

⁸⁵ Además de estas agencias, más de un millar de ONG colaboran con los palestinos a través del Comité para el Ejercicio de los Derechos Inalienables del Pueblo Palestino, creado en 1975 por Naciones Unidas para dar seguimiento al conflicto árabe-israelí.

⁸⁶ Por ejemplo, la organización *Al-Awda* (el retorno), tiene como principal objetivo la promoción internacional del derecho al retorno de los refugiados. No obstante realiza periódicamente campañas de ayuda material a los mismos; por ejemplo, la donación de ordenadores para las escuelas de los campos de refugiados en Siria y el Líbano durante el primer semestre de 2001.

⁸⁷ La mayoría de estas ONG se aglutinan en torno a otras mayores, tal como el Consejo Internacional de Agencias de Voluntariado, o el Comité Internacional de Coordinación de las ONG sobre la Cuestión Palestina.

Cuadro 1.12

PRINCIPALES ONG INTERNACIONALES QUE COLABORAN CON EL OOPS	
Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	Federación Nacional de Asociaciones de la UNESCO en Japón
Amnistía Internacional	Fondo del Golfo Árabe para Organizaciones de Desarrollo de las Naciones Unidas (AGFUND)
Asistencia Australiana a los Refugiados (AUSTCARE), Australia	Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEC Fund)
Asociación de Jóvenes Cristianos (YMCA)	Fondo Universitario para la Educación de los Refugiados de Palestina (UNIPAL), Reino Unido
Asociación Islámica Mundial	Fundación Internacional de Beneficencia Islámica, Kuwait
Ayuda Americana a los Refugiados del Cercano Oriente (ANERA)	Fundación Risho Kosei-kai para la Paz, Japón
Ayuda Directa Internacional, EE.UU.	Mainichi, Japón
Ayuda Médica para los Palestinos (MAP), Reino Unido y Canadá	Médicos sin Fronteras, Bélgica, vía UE
Banco Islámico de Desarrollo, Arabia Saudí	Misión Cristiana para Tierra Santa, EE.UU.
Campaña por los niños de Palestina, Japón	Misión Pontificia para Palestina, EE.UU.
CANSAVE (Save the Children de Canadá)	Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO)
Cáritas	OXFAM, Reino Unido
Centro UNESCO de los Países Bajos	Paz y Servicio de los Cuáqueros, Reino Unido
COCIS (ONG Italianas para la Cooperación Internacional para el Desarrollo)	Pueblo Australiano para la Salud y Educación (APHEDA)
Comité Central Menonita, EEUU	Rädda Barnen (Save the Children Federation, Suecia)
Comité de Servicios de los Amigos Americanos (AFSC, cuáqueros), EE.UU.	Redd Barna (Save the Children Fund, Noruega)
Comité Internacional de la Cruz Roja	Save the Children Fund, Reino Unido
Compañía Petrolera Arabia Saudí (ARAMCO Saudí)	Servicios de Ayuda Católicos
Consejo Danés para los Refugiados	Sociedades de la Media Luna Roja de Egipto, Qatar, Turquía y los Emiratos Árabes Unidos
Consejo de Iglesias de Medio Oriente, Chipre	Soka Gakkai International, Japón
Consejo Finés para los Refugiados	SOS Village
Consejo Noruego para los Refugiados	Spafford Children's Centre, EE.UU.
Cooperación para el Desarrollo	Swedish Free Church Aid (DIAKONIA)
Deutsche Stiftung für UNO-Flüchtlingshilfe, Alemania	Tierra de Hombres
Enfants Réfugiés du Monde	Vluchteling (Fundación holandesa para los Refugiados)
EURONAIID, Italia	Welfare Association, Suiza
Federación Mundial Luterana	
Federación Italiana de Sindicatos	World Vision, Canadá

Fuente: Elaboración propia con base en OOPS, UNRWA and NGOs, Viena, 1993 y OOPS, Palestine Refugees Today, varios números.

Este tipo de eventos se han venido repitiendo con el propósito de coordinar mejor los diferentes programas que el OOPS y estas agencias realizan a favor de los refugiados palestinos y, así, fijar objetivos y plazos, optimizar recursos y evitar duplicidades en los servicios. No obstante, diversos estudios han mostrado que la falta de coordinación y la duplicación de servicios sigue siendo muy recurrente.

Durante las épocas de crisis regionales, el trabajo de estos grupos suele incrementarse para otorgar ayuda directa de emergencia a los afectados a través de sus propios proyectos (distribución de alimentos y tiendas de campaña) o indirectamente aportando dinero o material a través de otras agencias, principalmente el OOPS. Tal es el caso de la crisis humanitaria resultante de la guerra de 1967. Entonces, la Federación Mundial Luterana acordó financiar los servicios médicos por tres meses en dos de los nuevos campamentos de refugiados establecidos por el OOPS, proveer personal y equipo médico en otros dos hasta el final de ese año, y establecer panaderías en casi todos los nuevos campamentos. A su vez, Cáritas y la Misión Pontificia aportaron comida, sábanas y otros utensilios para paliar las necesidades de los desplazados, mientras que algunas agencias inglesas regalaron tiendas de campaña. Asimismo, muchas otras organizaciones, entre ellas Save the Children, CARE y el Consejo Cristiano del Cercano Oriente prestaron servicios y ayudas importantes en los meses posteriores al conflicto. Los trabajos de emergencia se volverían a repetir en 1982, cuando diversas ONG contribuyeron con más de 2 millones de dólares en el fondo de emergencia que creó el OOPS para auxiliar a los refugiados en el Líbano. Muchas otras ONG prestaron un auxilio material y humano precioso, por ejemplo:

- Oxfam aportó 28.000 sábanas, 30 toneladas de leche desnatada, e ingenieros para ayudar en la limpieza de los campamentos.
- Rädde Barnen donó efectivo para comprar queroseno, estufas, 15 toneladas de leche y 8 toneladas de otros alimentos.
- World Vision International contribuyó con 106.000 latas de carne enlatada, 40.000 latas de sardinas, 28.000 latas de judías, 17.000 sábanas, etc.
- Ayuda Mundial Luterana aportó 10.000 sábanas, 1.000 tiendas de campaña y 17 toneladas de jabón.

- El Consejo Noruego para los Refugiados donó 100.000 dólares en efectivo, además de tanques con agua potable.
- También fue muy importante la cooperación de Ayuda al Mayor, Cáritas Italiana, el Fondo Save the Children, Ayuda Americana a los Refugiados del Cercano Oriente, y la de otros grupos e individuos.

Superadas las crisis, este tipo de ayuda suele retirarse, aunque muchas organizaciones han permanecido por décadas colaborando con proyectos particulares o programas específicos del OOPS. El apoyo financiero de estos grupos ha supuesto entre 1 y 2% de todas las contribuciones hechas al presupuesto a lo largo de su existencia, aunque su importancia recae, sin duda, en su acción directa. La aportación de las ONG a la labor del OOPS ya se reconocía en el informe anual correspondiente a 1953-1954 (A/27/12).

Mucha de la asistencia social que llega a los refugiados se debe a los incansables esfuerzos de numerosas agencias de voluntariado de todas las confesiones y nacionalidades que trabajan en el área, cuyas amplias y variadas actividades quizá no han recibido el reconocimiento que merecen. Los fondos de que dispone el OOPS para la asistencia social, debido al enorme número de refugiados, siempre han sido muy limitados, y es por ellos que, con gran gratitud, el Organismo recibe la preciada asistencia de las agencias de voluntarios en este campo.

Este tipo de ayudas ha permitido al OOPS ampliar sus servicios a sectores que posiblemente hubiesen quedado fuera del apoyo del organismo debido a su escasez permanente de fondos. Así, por ejemplo, gracias al apoyo de diversas entidades filantrópicas, los servicios de educación alcanzan a los discapacitados, que reciben atenciones especiales según sus necesidades. Por otra parte, muchas de las iniciativas de estas organizaciones han sido pioneras en la ayuda a los refugiados, tal es el caso del programa de planificación familiar implantado en Gaza gracias a los fondos de Save the Children Federation, de Suecia.

En el área educativa, las actividades de las agencias de voluntariado se centran principalmente en actividades limitadas y localizadas, por ejemplo, construcción de escuelas, otorgamiento de becas, trabajo con alumnos de bajo rendimiento, actividades extraescolares, suministro de equipos, herramientas, y formación profesional. Entre las

principales organizaciones que cooperan con el OOPS en este ámbito se encuentran la Compañía Petrolera Arabia Saudí, Asistencia Australiana a los Refugiados, la Federación Nacional de Asociaciones de la UNESCO en Japón, Rádda Barnen, el Fondo Rishho Kosei-kai para la Paz, Vluchteling (Fundación holandesa para los Refugiados) y la Asociación de Jóvenes Cristianos. Esta última ha apoyado al OOPS desde su creación en el combate de la ociosidad entre la juventud refugiada, resultado de la pobreza y la marginación. En 1959 ambas entidades crearon el Programa de formación de liderazgo juvenil. En 1964, funcionaban con esta base 39 centros juveniles, patrocinados a partes iguales por el OOPS y por la Alianza Mundial de la YMCA, con servicios especiales para huérfanos, clases informales para analfabetos, tutorías a estudiantes, asistencia en campañas de limpieza, visitas a enfermos y ancianos, además de cursos y campamentos de verano. Muchos de estos últimos fueron financiados por el Fondo Universitario para la Educación de los Refugiados de Palestina. Por su parte, la red de centros preescolares del OOPS ha sido posible gracias al apoyo de varias agencias de voluntariado internacionales, principalmente el Comité de Servicios de los Amigos Americanos, la Misión Cristiana para Tierra Santa y numerosos grupos locales.

En materia sanitaria la contribución de las ONG al trabajo del OOPS se centra en la capacitación del personal sanitario, aprovisionamiento de equipos y medicamentos, la financiación de diversas clínicas y centros hospitalarios. Por ejemplo, el OOPS colabora con el hospital Augusta Victoria de Jerusalén, perteneciente a la Federación Mundial Luterana. En ese nosocomio el 80% de los costos de operación son cubiertos por el Organismo, mientras que la mayoría de sus camas están reservadas a pacientes designados por los médicos del OOPS. Entre los principales cooperantes del OOPS se encuentran Ayuda Médica para los Palestinos, el Pueblo Australiano para la Salud y Educación y Médicos Sin Fronteras. Este último grupo, por ejemplo, realiza desde 1996 un programa de ayuda psicológica a madres y niños con desnutrición como consecuencia de la ansiedad provocada por la ocupación israelí y la violencia en los Territorios Ocupados. Un año después extendió la ayuda psicológica a palestinos liberados de las cárceles israelíes.

La cooperación se hace más visible en el campo de los servicios sociales y de socorro. Además de la ya mencionada ayuda en tiempos de crisis y emergencias, las agencias de voluntariado que apoyan al OOPS se han centrado en la capacitación de personal, eliminación de la pobreza, rehabilitación de los discapacitados y estudios de campo (sociales, medioambientales, etc.). Entre los principales colaboradores se encuentran: Oxfam, Save the Children, la Fundación del Cercano Oriente, ANERA, Cooperación al Desarrollo, el Consejo de Iglesias del Medio Oriente, YMCA, Servicios de Ayuda Católicos, la Misión Pontificia para Palestina y Tierra de Hombres. Muchas iniciativas del OOPS en este ámbito se han puesto en marcha gracias a las aportaciones de estos grupos, tales como promoción de centros para discapacitados, jóvenes y mujeres, campañas de prevención de la drogodependencia o de promoción de los derechos de la mujer. El grado y forma de cooperación suele variar con el tiempo y las circunstancias. Por ejemplo, en 1962 la Misión Pontificia para Palestina estableció el centro para ciegos de Gaza. Por dificultades económicas, cinco años después decidió traspasarlo al OOPS, quien desde entonces lo administra aunque la Misión Pontificia continúa aportando apoyo financiero.

El trabajo de estas organizaciones con los refugiados no es homogénea en todas las zonas de operación del Organismo. En el Líbano la guerra civil limitó la labor de algunas de las pocas ONG que habían trabajado durante décadas con los refugiados, mientras otras abandonaron el terreno durante la guerra. Al finalizar el conflicto en 1990, se doblaría el número de las ONG gracias a las nuevas organizaciones locales e internacionales que se crearon o introdujeron –por primera o segunda vez. Pero cabe destacar que algunas operan sin el registro gubernamental pertinente debido a las restricciones y condiciones que les impone el gobierno libanés. Con arreglo a su legislación, las asociaciones de voluntariado deben estar registradas por ciudadanos libaneses, sus miembros fundadores deben ser libaneses, emplear personal nacional y proveer servicios principalmente al pueblo libanés. Según representantes del Foro de Coordinación de las ONG que trabajan con la comunidad palestina⁸⁸, existen unas 15 organizaciones no registradas trabajando con los refugiados de los campamentos (Donato *et.al.*). Al parecer, las que sufren mayores dificultades son aquellas dedicadas a los derechos humanos. Las carencias democráticas en toda la zona son el principal

escollo para el trabajo de estas organizaciones. En enero de 1997, el Ministro del Interior Libanés señalaba que en el Medio Oriente, “(...) el trabajo de esas organizaciones y sus movimientos no tienen como objetivo proteger los derechos humanos, sino paralizar las operaciones de seguridad y las políticas de seguridad de los países”⁸⁹. Se contabilizan unas 20 ONG internacionales -dedicadas principalmente a labores de apoyo financiero– y 46 árabes trabajando por los refugiados palestinos. Aproximadamente, el 45% de los proyectos que llevan a cabo están relacionados con cuestiones sanitarias y creación de guarderías. Según la ONG local Ajial, esto es una prueba de la descoordinación existente, dado que no analizan las necesidades del terreno y, por ejemplo, pese al enorme problema de desempleo que sufren los refugiados jóvenes en ese país, poco se hace a favor de ellos, ya sea en materia de educación o en programas de generación de ingresos (Ajial Center).

El caso jordano es similar. En ese país, las ONG locales trabajan sin coordinación incluso dentro de un mismo campamento. Muchas de ellas tienen participación directa del gobierno hachemí, el cual, durante los últimos años, ha intentado endurecer su legislación respecto a las mismas con la finalidad de controlar las relaciones entre las ONG locales y las internacionales, así como los fondos que se reciben desde el extranjero (Pitner: 35)⁹⁰. En Siria, el estricto control gubernamental obliga a estas organizaciones a mantener una estrecha colaboración con el gobierno. Dado que Damasco prohíbe la participación de organizaciones internacionales, la mayoría de los pocos grupos que trabajan en los campamentos son creados y dirigidos por los propios refugiados.

⁸⁸ Establecido en 1994, es una asamblea apolítica de las ONG que trabajan en los campos de ayuda humanitaria, sanitaria, social, y educativa.

⁸⁹ “Al Murr places his hand on the file of human rights organizations: The Central Security Council plans for security confusion”, diario *An-Nahar*, 8 de enero de 1997, p.7, citado en Julia Pitner, “NGOs’ Dilemmas” en *Middle East Report*, primavera 2000, p.34.

⁹⁰ Este tipo de acciones se ha generalizado en el Medio Oriente durante la década de 1990. En 1996, la Liga Árabe identificó a las ONG dedicadas a los derechos humanos como peligros especialmente perniciosos para los Estados árabes. Mientras diversos gobiernos árabes intentan disuadir a sus ONG de aceptar dinero del exterior, los donantes internacionales presionan también a estas ONG para que destinen los fondos otorgados a proyectos específicos desarrollados por los propios donantes. Por ejemplo, la agencia estadounidense USAID buscó ONG palestinas como socios en un programa sobre el respeto a la legalidad en los territorios administrados por la AP. Algunas rechazaron participar en el proyecto alegando que parte de la sociedad palestina considera que es el propio gobierno estadounidense, mediante su apoyo a Israel, el que en parte mina la primacía de la ley en la zona.

A diferencia de este control en los países de acogida, en los Territorios Ocupados, la falta de una entidad gubernamental que administre servicios sociales a toda la población palestina, ha dado pie a que la sociedad civil tenga una larga trayectoria en cuanto al establecimiento de ONG locales e internacionales que sirven a los sectores más desfavorecidos, principalmente los refugiados. Al trabajo de los cuáqueros, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja y la Misión Pontificia en Palestina se fue uniendo el de nuevas organizaciones internacionales y locales, sobre todo a partir de la ocupación militar israelí de Gaza y Cisjordania en 1967. Si bien Tel Aviv se encargó de la administración de muchos de los servicios a los palestinos de los Territorios, dejó toda la responsabilidad sobre el colectivo de refugiados a cargo del OOPS y las agencias de ayuda humanitaria. A partir del Proceso de Paz, se multiplicaron los proyectos de estas organizaciones con la esperanza de que el nuevo clima de estabilidad atraería no sólo inversiones productivas, sino dinero destinado a la ayuda humanitaria aportado por gobiernos, organismos internacionales e incluso individuos. En 1995 se calculaban entre 800 y 1.200 las ONG trabajando en Gaza y Cisjordania, muchas de ellas organizadas en la Red de ONG Palestinas. La trayectoria histórica de estas organizaciones fluctúa desde algunas que pertenecen al antiguo sector de las asociaciones religiosas, a las que comenzaron con la movilización de masas promovida por la OLP. Si bien muchas fueron financiadas por la central palestina, a principios de la década de 1980 algunos grupos comenzaron a buscar financiación en las ONG europeas.

En 1991, numerosas organizaciones en los Territorios Ocupados que comenzaron como iniciativas populares altamente politizadas, se habían convertido en centros profesionales, financiados en el extranjero, orientados al desarrollo y políticamente autónomos (Hammami: 16-17). La dependencia respecto a la financiación externa se ha convertido en un problema para las ONG locales tanto en Gaza y Cisjordania como en el Líbano y Jordania, debido a que muchos proyectos se realizan a petición de los donantes, y no de las necesidades y prioridades que viven los refugiados. A ello se suman otros problemas comunes en toda la región, principalmente, la falta de coordinación entre las ONG, y entre ellas y el OOPS, lo que provoca la duplicación del trabajo. Las organizaciones no suelen tomar en cuenta la opinión de sus beneficiarios en la toma de decisiones y la distribución de servicios se realiza sin tomar en cuenta las

verdaderas necesidades de los refugiados, por lo que muchas de éstas se quedan sin respuesta, como la falta de actividades culturales y extracurriculares, la falta de centros deportivos y centros de rehabilitación para jóvenes delincuentes o drogadictos (Ajial Center).

En la esfera política, la implicación en la ayuda a las víctimas del conflicto árabe-israelí de todas estas ONG, supone para los refugiados un apoyo moral más a sus reivindicaciones sociales y políticas (OOPS: 1982, 248). Sin embargo, no deja de tener connotaciones negativas. Al igual que el OOPS, el trabajo de las ONG que operan en los Territorios Ocupados quedaba condicionado a la aprobación de la potencia ocupante. Desde 1967, cualquier tipo de programa a favor de los palestinos debe someterse primero a la revisión y aprobación “por cuestiones de seguridad” de Tel Aviv. El caso más representativo es el de las ONG americanas que trabajan en la zona y que reciben aportaciones del congreso estadounidense desde 1975. De ese año hasta 1991, a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, el Congreso de ese país donó más de 100 millones de dólares para proyectos en los Territorios mediante ayudas económicas a seis ONG –cinco estadounidenses y una palestina⁹¹. Ningún proyecto financiado por esta vía podía llevarse a cabo sin el explícito consentimiento del gobierno israelí, por lo que muchos proyectos destinados a reducir la dependencia estructural palestina de la economía israelí fueron desechados, ante la posibilidad de que el gobierno estadounidense fuera acusado de intentar crear la infraestructura social y económica para un Estado palestino independiente. De este modo, pese a que todas las ONG internacionales debían atenerse a proyectos que no fueran vetados por la potencia ocupante –so pena de ser interrumpidos o destruidos por esta-, Estados Unidos se convirtió en el único donante que exigía a sus ONG receptoras de fondos presentar sus proyectos ante el gobierno israelí (Roy: 1991).

La principal consecuencia de esta política israelí es que la acción de estos grupos se ha visto muy limitada, por lo que, en vez de invertir en programas de desarrollo económico o comunitario, vistos con sospecha por los israelíes, debieron concentrar sus esfuerzos en medidas paliativas, tales como distribución de alimentos o ayuda sanitaria.

⁹¹ American Near East Relief Agency (ANERA), American-Mideast Education and Training Services (AMIDEAST), Catholic Relief Services (CRS), Save the Children Federation, Cooperative Development Program (CDP) y la palestina Society for the Care of the Handicapped (SCH).

Actividades como reclamación de terrenos, desarrollo de instituciones de crédito locales, acceso a créditos para empresas industriales y agrícolas, formación de cooperativas industriales, desarrollo de instituciones de investigación locales, desarrollo de servicios sanitarios privados, compra de cierta maquinaria agrícola e industrial, desarrollo de fuentes de agua y electricidad alternativas estaban vetados. Pero incluso la distribución de ayuda humanitaria causaba sospechas y bloqueos por parte del gobierno israelí. Tal es el caso de algunas ONG locales que colaboraban y colaboran eficientemente con el OOPS, que son sospechosas de pertenecer al entramado social del grupo islamista *Hamás*⁹². El traspaso limitado de poderes a la OLP en el marco del Proceso de Paz ha permitido en cierta medida reencauzar los esfuerzos tanto del OOPS como del resto de las agencias humanitarias que colaboran en los Territorios Ocupados hacia otro tipo de programas dirigidos a alcanzar la autosuficiencia de los refugiados y a la creación de infraestructura. Como se verá en su momento, este cambio, en apariencia positivo de los objetivos de los organismos de ayuda -incluido el OOPS-, ha levantado las sospechas de los palestinos, que lo ven como un paso más hacia el abandono internacional de su causa.

Finalmente, cabe destacar que el Medio Oriente ha vivido una efervescencia de las ONG durante la última década, con un crecimiento notable del número, tendencias y actividades de las mismas. Según Sheila Carapico, esto se debe a varios motivos:

- La supresión o “compra” de los partidos políticos de oposición, sindicatos, cooperativas, y otras formas de organización civil o política por parte de los gobiernos locales.
- Los efectos de la urbanización y educación y de las aspiraciones intelectuales y políticas de numerosos graduados universitarios que propician una mayor preocupación por los derechos humanos, la situación medioambiental, los derechos de la mujer, etc.
- La mayor transferencia de fondos a estas asociaciones por parte de los donantes internacionales tradicionales, como pueden ser el Banco Mundial, los propios gobiernos occidentales, o las Naciones Unidas.

⁹² Al respecto, véase el artículo de Ziad Abu-Amr, “*Hamás: a Historical and Political Background*” en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXII, núm. 4, 1993, pp. 5-19.

- El propio Proceso de Paz promovió la donación de mayores fondos a la zona, especialmente a los Territorios Ocupados, así como la implantación de ONG internacionales en la zona con amplios proyectos de todo tipo (Carapico: 13).

Asimismo, el movimiento islamista palestino se ha decantado en la última década por los servicios comunitarios e incluso la promoción de iniciativas para el desarrollo, dejando su acción militar y política en un segundo plano. Se calcula que el grupo *Hamás* controla la aplastante mayoría de las instituciones sociales islámicas, principalmente en Gaza, y que las utiliza para el adoctrinamiento político y el reclutamiento para sus filas paramilitares (Roy: 2000, 24). Se calcula que las instituciones islámicas constituyen entre el 10 y el 40% del total de las organizaciones sociales de los Territorios Ocupados.

Pese a este apogeo, estas organizaciones son percibidas en general como salvadoras en escenarios de economías erróneas o fallidas, o como colaboradores del imperialismo occidental. Según Hashim F. Abu Sido y Mona Ghali, la ayuda internacional es una herramienta de los gobiernos occidentales para influir en la política de los gobiernos que la reciben, dado que presiona a los gobiernos árabes a plegarse a sus peticiones respecto al Proceso de Paz, prometiendo o reteniendo los fondos de ayuda (Abu Sido y Ghali: 1995). Los cambios en la estrategia del OOPS y las ONG en la última década y sus implicaciones políticas se abordarán en el tercer capítulo.

CAPÍTULO II

LA RELACIÓN DEL OOPS CON LOS ACTORES REGIONALES

Hogar mío, si volvemos, juro pintarte con henna después de blanquearte.

Canción popular palestina

Aunque se calcula que la mitad de la totalidad de los siete millones palestinos (refugiados y no) se encuentra en Gaza, Cisjordania y Jerusalén, el peso de este enorme colectivo disperso en Oriente Próximo coadyuva a dimensionar la compleja relación existente entre el Organismo y su entorno regional, basada en el potencial político y económico del mismo, al operar en un marco de naciones pobres, algunas de ellas en permanente lucha por el liderazgo de la zona, y donde la instrumentalización de la causa palestina no es nada despreciable.

Desde su creación, prácticamente todas las acciones y decisiones del Organismo son escrutadas e interpretadas políticamente por todos los actores regionales. Cada uno de ellos -los propios refugiados, los Estados receptores, Israel y la OLP- busca beneficiarse, como se demuestra en detalle en este capítulo, del OOPS y su relación con él sufre continuos altibajos, dependiendo del momento histórico que se viva y de la percepción política que de la cuestión de los refugiados se tenga.

2.1 El OOPS y los refugiados

La característica que ha marcado al pueblo palestino en el último siglo ha sido su estado de permanente crisis. Si un 70% del total son refugiados, el resto se reparte entre aquellos que viven bajo la ocupación militar israelí y los que son considerados ciudadanos de segunda dentro de las fronteras del Estado hebreo⁹³. Tras 1948, mientras en el resto del Oriente Medio se consolidaba el proceso de construcción nacional y

estatal de los diversos Estados árabes, la ausencia de un gobierno palestino provocó que los refugiados a través de la diáspora “intentaran reunir las piezas de sus destrozadas estructuras políticas, económicas y sociales, reconstruyendo basados en una identidad cimentada en una dispersión compartida, su estado de apátridas y la frustración producida por sus aspiraciones nacionales” (Brand: 1988, 4-5). El proceso de construcción de su identidad nacional, interrumpida bruscamente en 1948, fue obligadamente reiniciado en el exilio⁹⁴.

Si a primera vista esta dispersión es la principal diferencia entre esos tres sectores de la sociedad palestina y, paradójicamente, su principal elemento de identidad nacional, lo cierto es que describir de manera homogénea a la comunidad en el exilio (*al gurba*) resulta imposible. La evolución política, social y, principalmente, económica de cada individuo o familia fue diversificando a aquella masa de desposeídos que huyeron o fueron expulsados de sus hogares y tierras en 1948. Todas las identidades cambian, y la mayoría son complejas, no homogéneas. Elementos rurales, urbanos, musulmanes, cristianos, intelectuales, analfabetos, etc., convergen en el crisol de la identidad palestina en el exilio, que hacen variar el grado de identificación de los individuos con sus orígenes⁹⁵. Sin ser una regla matemática, se puede observar que su sentimiento de

⁹³ Algunos palestinos están simultáneamente en esas dos situaciones. Son refugiados dentro de Israel, aunque en este trabajo no se aborda su situación porque no tienen relación alguna con el OOPS.

⁹⁴ El incipiente nacionalismo palestino de principios del siglo XX se debió en parte a la importación de las ideas nacionalistas provenientes de Europa y como respuesta al entonces movimiento nacionalista turco emprendido en el Imperio Otomano. El colonialismo inglés y la amenaza del sionismo aceleraron este proceso, que tomaría una vertiente diferente con la creación de Israel y la posterior expulsión de la mayoría del pueblo palestino. Para un revisión sobre el surgimiento y desarrollo del nacionalismo palestino, véase: Olivier Carré, *El movimiento nacional palestino*, Narcea, Madrid, 1977; Y. Porath, *The Emergence of the Palestinian-Arab National Movement*, Frank Cass, Londres, 1974; Rosemary Sayigh, *Palestinians: From Peasants to Revolutionaries*, Red Press, Londres, 1979; la obra de Pamela Ann Smith, *Palestine and the Palestinians 1876-1983*, Croom Helm, Londres, 1984, y el artículo de Hallah Ghazzawi “La mémoire du village et la préservation de l’identité palestinienne” en *Cahiers d’Etudes Stratégiques*, núm. 14, 1989, pp.13-40.

⁹⁵ Según Rosemary Sayigh (“Sources of Palestinian Nationalism. A Study of a Palestinian Camp in Lebanon” en *Journal of Palestine Studies*, vol. VI, núm. 4, 1977, p. 21), el desarrollo de una identidad palestina está basado en: a) una historia que diverge profundamente de la de otros pueblos árabes; b) una situación de destitución, dispersión, pobreza, opresión y control ejercido por no palestinos; c) ambigüedad en el apoyo árabe, discrepancia entre el apoyo verbal “a la causa” y el tratamiento dado a los palestinos; d) el desarrollo de otras identidades sub-árabes (jordana, siria, etc.), alrededor de los regímenes e intereses regionales; e) el establecimiento de la OLP y el surgimiento del movimiento de resistencia; y f) factores indígenas tales como la solidaridad familiar y los lazos vecinales entre los palestinos de origen rural, su experiencia histórica de autodependencia y de supervivencia. La misma autora (“The Palestinian Identity Among Camp Residents” en *Journal of Palestine Studies*, vol. VI, núm. 3, 1997) enumera las siguientes fuentes de palestinidad: Aquellas inculcadas por la familia y la vida en comunidad; los partidos políticos, líderes o movimientos; sucesos en la escena regional o internacional, tal como lo fue la guerra de 1967; y experiencias de marginación, discriminación y/o hostilidad, incluyendo acusaciones o difamaciones.

palestinidad suele ser inversamente proporcional al éxito económico de cada uno de ellos en los países de acogida. El caso más claro es el de los refugiados residentes en Jordania, donde gracias a la ciudadanía muchos han podido salir de los campamentos y escalar económica y socialmente en el reino hachemí, provocando una disminución de su sentimiento de palestinidad. A diferencia de los refugiados de los campamentos, que se dicen originarios de las comunidades de las que fueron expulsados sus padres o abuelos y que, por consiguiente, no se sienten identificados como jordanos, aquellos que han vivido fuera de ellos demuestran menor apego a sus orígenes. Como testimonios recogidos personalmente, cabe citar el caso de Hadel, una chica que vivía en un barrio acomodado de la capital, que había nacido y crecido en Kuwait, y que, como muchos palestinos, había “retornado” a Jordania tras la Guerra del Golfo, confesaba que consideraba al reino hachemí como su patria y que no tenía grandes deseos de trasladarse a los Territorios Palestinos, aún si se creara un Estado independiente. De hecho, no fue sino hasta después de varios encuentros cuando habló sobre su origen. Sin embargo, Nabil, otro palestino nacido en el reino hachemí y pequeño empresario, era más consciente de su palestinidad y, aunque se consideraba a sí mismo jordano-palestino, su temor al régimen limitaba su libre opinión al respecto⁹⁶. En este caso, Laurie Brand explica que “...el nacimiento y luego la residencia de los hijos de los palestinos de la alta y mediana burguesía ha generado un sentimiento de pertenencia jordana en las jóvenes generaciones” (Brand: 1995, 18). Muchos palestinos que han alcanzado niveles de vida satisfactorios tras mucho sufrimiento y trabajo prefieren olvidar los años de humillación y la dureza de haber vivido en los campamentos o haber necesitado ayuda humanitaria, por lo que su integración en la sociedad jordana y su identificación con ella es mayor. La experiencia jordana se extiende al resto de las zonas de operación del OOPS. De esta manera, la lucha por el retorno y el activismo político se fue diluyendo en aquellos que pudieron integrarse entre las clases acomodadas de las sociedades de asilo, mientras las clases más desfavorecidas, principalmente aquellos que permanecieron en los campamentos, los *mujayamdyi*, han seguido luchando por la devolución de sus bienes y el derecho al retorno. Estos últimos suelen quejarse del poco compromiso de las clases medias de palestinos en el exilio en la lucha por la liberación nacional. Son, en definitiva, los más pobres los que custodian y abanderan el *Hulum al Awda*, el sueño del retorno.

⁹⁶ Entrevistas realizadas en Ammán, entre octubre y noviembre de 2001.

2.1.1 Los campamentos del OOPS: la “patria chica”

Si, como señala Jalal Al Hussein, entendemos la identidad nacional como “un conjunto de conceptos y de representación realizado por la puesta en marcha de instituciones de carácter nacional, que se ha construido y reconstruido según sean las estrategias y objetivos elaborados por el movimiento nacional palestino”⁹⁷, entonces, los dos actores colectivos más importantes que tiene el nacionalismo palestino⁹⁸ son, por un lado, la OLP como representante oficial del pueblo palestino y, por otro, las comunidades de refugiados como voces representativas. Estas últimas se hacen escuchar en el ámbito local, regional e internacional, la gran mayoría aglutinadas bajo el paraguas del OOPS (Al Hussein: 1999), ya sea en los campamentos de refugiados, manteniendo su relación con él a través de sus servicios o aún sólo conservando sus tarjetas de registro o alimentos. De esta manera, aunque la estrategia política y los objetivos de la lucha nacional palestina son planteados por la OLP, el Organismo ha aportado los conceptos de “refugiado” o “campamento” que dan forma al discurso de la central palestina y que constituyen el entorno material de la sociedad palestina en el exilio.

La conciencia nacional palestina se construyó parcialmente por el marco conceptual y material provisto por el OOPS, que posteriormente fue utilizado políticamente por la OLP⁹⁹. Las “tradiciones inventadas” que aportó el OOPS (carnés, campamentos) o que prosperaron en su entorno (el “himno nacional” cantado en sus

⁹⁷ El hecho de que las naciones sean construidas o delineadas conforme a un plan determinado, no significa que no sean reales, al igual que los sentimientos nacionalistas. Véase, por ejemplo, los trabajos de Dietrich Jung, *Global Conditions and Global Constraints: The International Paternity of the Palestinian Nation*, ponencia presentada para el panel “The Forms and Mechanisms of Relations on a Global Scale (II)”, en la Convención de la Asociación de Estudios Internacionales de Hong Kong, 2001; o Eric Hobsbawm, *Naciones y Nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica-Grijalbo Mondadori, (2da edición revisada), 1992, y E. Hobsbawm y Terence Ranger (editores), *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

⁹⁸ A efectos del presente trabajo, se entiende al “nacionalismo” según la definición de Gellner, como “un principio que afirma que la unidad política y nacional debería ser congruente”. Ernest Gellner, *Nations and Nationalism*, citado por Eric Hobsbawm, *Naciones y Nacionalismo...*, p. 17

⁹⁹ Según García Pelayo, “La nación es el resultado del ascenso de un pueblo desde la inconsciencia histórica a la conciencia histórica, desde la necesidad a la autodeterminación, desde la actuación por causas a la actuación por motivos y con arreglo a fines planeados. Al revés que el Estado, la nación no está necesariamente vinculada a un territorio, aunque ciertamente, pueda estarlo, no es una entidad territorial, sino personal ... [A la nación] le es inherente la autodeterminación”. Citado en Rafael Calduch, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial de las Ciencias Sociales, 1991, p. 136.

escuelas, el uso de la bandera palestina, entre otros), sirvieron para establecer una representación simbólica de cohesión social y pertenencia a una misma comunidad. Legitimaron también las instituciones políticas y las estructuras de poder encarnadas en la OLP, y difundieron e inculcaron creencias, valores y formas de comportamiento (Hobsbawm: 1983, 9).

En los campamentos conviven ya cuatro generaciones de palestinos. La mayoría de ellos no conoce otra forma de entidad supracolectiva de organización social que la ofrecida por el OOPS –excepto los gobiernos de acogida o del Estado ocupante, que siempre les han visto con recelo y sospechas. El Organismo ha actuado durante cinco décadas como un Estado de bienestar. En este sentido, puede afirmarse que el OOPS ha colaborado en la reconstrucción del tejido social palestino, por ejemplo, permitiendo la distribución de los refugiados en los campamentos según su lugar de procedencia¹⁰⁰ o apoyando, en los años cincuenta, el establecimiento del primer sindicato de profesores palestinos. Hasta la implantación gradual de la Autoridad Palestina, que afecta sólo a los refugiados en el territorio administrado por ella (1,5 millones de los 3,7 millones de registrados), era sólo la bandera de la ONU la que ondeaba en todas las escuelas, centros de salud y clubes para jóvenes en los campamentos administrados por el OOPS. En el estudio de campo de Jason Hart, el autor pidió a algunos alumnos refugiados de educación básica del OOPS que dibujaran sus escuelas. Siempre aparecía la bandera de las Naciones Unidas. Eso los identificaba como palestinos, además de que reconocían a sus profesores como “de los nuestros” (Hart: 1999). Como señala Essma Ben Hamida, para los más jóvenes, era el único estandarte que conocían, aglutinando en su entorno sentimientos de odio, esperanza, frustración, expectación, traición y salvación¹⁰¹. Pero con el tiempo, se han ido decantando hacia una mayor desconfianza, conforme los recursos de la entidad de la ONU disminuyen (Ben Hamida, 52).

Según Al Hussein (1997), los dos factores claves que han contribuido a la integración del OOPS en las vidas de los refugiados son, por un lado, la “conexión orgánica” existente entre el Organismo y la resolución 194, la cual hace que el carné de registro sea considerado por los refugiados como un verdadero “pasaporte para

¹⁰⁰ Incluso Al Hussein considera que con este tipo de reagrupación, el OOPS permitió la perpetuación de las elites tradicionales en el exilio.

Palestina”; y, por otro, su participación en el apoyo de los derechos sociales y económicos de los refugiados, que pasa por los servicios y relaciones profesionales establecidos con los refugiados. Para Yves Besson, por el trabajo de cincuenta años “(...) en los principales aspectos de la vida, educación, salud y solidaridad social, se desarrolló una genuina *cultura* del OOPS” (Besson: 341). A través de su infraestructura se favoreció la consolidación de una identidad palestina en el exilio, aunque de manera fragmentada, al convertirse en el escenario donde actúa o se contempla el 70% del pueblo palestino.

La principal herramienta que el OOPS aportó al nacionalismo palestino fue, sin duda, el establecimiento y mantenimiento de los campamentos de refugiados. Aunque Ghazzawi estime que las acciones del Organismo como institución sólo dejaron que el sentimiento nacional palestino se desarrollara normalmente, sin influir en él de manera directa, sí señala la importancia de los campamentos como principales factores de reagrupamiento que permitieron la aparición de una memoria colectiva (Ghazzawi: 18). Los campamentos se constituyeron en fronteras territoriales y políticas que demarcan a los refugiados como una comunidad separada de aquellas donde son acogidos, donde preservan sus valores, tradiciones y aspiraciones. Aunque la mayoría de los refugiados en los países de acogida ya no viven en ellos, siguen siendo un punto central de referencia para el movimiento nacional palestino, que defiende su permanencia hasta el ejercicio del derecho al retorno.

K. Nakhleh¹⁰² considera que en los campamentos los refugiados mantienen un mayor sentido de identidad política y cultural que el resto de los palestinos debido sobre todo a su proximidad física, endogamia y etnocentrismo. Sin embargo, dicha identidad, tal y como se conoce ahora, se consolidó hasta 1968, dos décadas después de la expulsión. De hecho, durante los primeros años los campamentos fueron símbolo de miseria y humillación, donde nadie quería permanecer. Vivir fuera significaba tener algún familiar o conocido en el entorno donde buscar refugio en primera instancia. De este modo, en los primeros años aquellos refugiados que pudieron abandonar los

¹⁰¹ El autor va más allá y considera al Organismo como una “República de Naciones Unidas para los Refugiados”.

¹⁰² K. Nakhleh, “Cultural Determinants of Paletinian Collective Identity: the Case of the Arabs in Israel”, en *New Looks*, octubre-noviembre de 1975, citado por Rosemary Sayigh, “The Palestinian Identity Among Camp Residents” p. 21.

campamentos lo hicieron. Muchos otros se resistieron a acudir a ellos en 1948, principalmente aquellos que salieron de sus hogares con algún dinero y que pudieron vivir de él un año o dos, hasta que la falta de recursos les obligó a buscar ayuda en los campamentos. Los primeros veinte años fueron considerados de “luto” por los propios refugiados, que mantuvieron básicamente una actitud pasiva subordinada, a la espera que los Estados árabes liberaran su país. La derrota árabe en la guerra de 1967 generó el cambio de la propia percepción de entes pasivos a revolucionarios o combatientes que debía tomar las riendas de la liberación de Palestina, sin contar con el concurso directo de los Estados árabes. Estos, durante dos décadas, desarrollaron discursos incendiarios que no se materializaron en apoyos reales a los palestinos en sus territorios ni en la recuperación de sus tierras. Tras la guerra, “el movimiento de resistencia hizo tangible una confianza que miraba hacia sí, sirviendo, (...) como la principal fuente de protección y acceso a recursos [para los refugiados]” (Peteet: 1995). Según Rosemary Sayigh, en los primeros años de exilio, incluso en las escuelas del OOPS el control gubernamental de los países de acogida era más férreo, y se impedía o controlaba la transmisión de la memoria colectiva palestina. Pero a partir de 1968 las celebraciones de fechas nacionales, fiestas, cantos patrióticos, etc., se multiplicaron (Sayigh: 1977b, 30). No obstante, en la actualidad se perciben diferencias de actitudes entre generaciones. Aquellos que fueron expulsados en 1948 son más pasivos debido a las carencias y traumas sufridas durante la *Nakba* y han transmitido a sus descendientes una visión algo idealizada de sus hogares y comunidades de origen. Las generaciones nacidas en los campamentos suelen gozar de mayor confianza en sí mismas. Educadas y politizadas, suelen ser más reivindicativas, por lo que en los campamentos florecen las organizaciones populares de todas las tendencias y afiliaciones. Su propia visión de “refugiado” como “víctima” se ha transformado en “revolucionario” o “combatiente”. Así lo expresa Amal Jado, un joven refugiado del campamento de Aida (Hebrón) y miembro de su comité local, cuando señala que: “El campamento nunca ha sido mi hogar y nunca lo será. Nunca lo aceptaré como mi hogar (...) Mi hogar es la patria que nunca he visto”¹⁰³.

Según un estudio de Laetitia Bucaille, para las jóvenes generaciones el espacio físico y social que representa el campamento constituye una base de identidad más

¹⁰³ En Commission of Enquiry- Palestinian Refugees: *Right of Return*, informe parlamentario, Joint

fuerte que la transmitida por aquellos que salieron de Palestina. Sus habitantes se consideran una sociedad tradicional y conservadora, entendida como auténtica en cuanto musulmanes y árabes (Bucaille: 113-115). El reducido espacio físico que comparten les lleva a un acercamiento social que muchos refugiados consideran de solidaridad y fraternidad. Un adolescente del campamento de Barachne en el Líbano apunta: “Me gusta vivir en el campamento porque todos mis amigos y vecinos viven aquí. Si alguien enferma, todo el mundo lo visita. Si hay alguna disputa entre dos personas o familias, la comunidad interviene para resolverla”¹⁰⁴. En este sentido, consideran a las comunidades y ciudades fuera del campamento como espacios caracterizados por el anonimato, la indiferencia e incluso el libertinaje¹⁰⁵. Por el contrario, durante mucho tiempo se consideró que los campamentos estaban libres de delincuencia, drogas, prostitución o relajación de la moral (Ghazzawi: 37)¹⁰⁶. Bucaille señala que una de las consecuencias de los toques de queda y cierres de caminos y fronteras israelíes en los Territorios Ocupados ha sido el reforzamiento de las prácticas solidarias y del repliegue en sí, de una población ya económicamente desfavorecida. Así se entienden varios testimonios de adolescentes de los campamentos de Cisjordania: “Muchos jóvenes refugiados se sienten a salvo dentro del campamento, el único mundo con el que están íntimamente familiarizados. Mi familia está aquí. El campamento es mejor que muchos otros sitios. Es más seguro y no hay criminalidad”; “sé que el campamento no es mi lugar, pero pertenezco a él”; “no me gusta ninguna cosa [del campamento] Al Fawar, pero cuando algunas chicas lo maldicen, siento que debo defenderlo. Nosotras nunca salimos fuera de él, excepto cuando hacemos viajes escolares. No tiene gobierno, ni infraestructura para coleccionar las aguas residuales, [hay] muchos insectos y cortes en el suministro de agua. Nada va bien. [Sin embargo,] la gente suele ser buena en las bodas y funerales”¹⁰⁷.

Muchos refugiados desean continuar viviendo en el campamento, aún si tienen la oportunidad de trasladarse a otro hogar en mejores condiciones fuera del mismo.

Parliamentary Middle East Councils, Londres, marzo 2001, p. 47

¹⁰⁴ En Maha Damaj y Dawn Chatty, *op. cit.*, p.7.

¹⁰⁵ Mientras son considerados por sus vecinos árabes como culturalmente conservadores, religiosos y con lazos tribales especialmente fuertes.

¹⁰⁶ Esta situación privilegiada parece haber sufrido cambios drásticos desde el Proceso de Paz, debido al empobrecimiento de la población y la falta de expectativas y oportunidades, sobre todo en el Líbano y los Territorios Ocupados.

¹⁰⁷ En Maha Damaj y Dawn Chatty, *op.cit.*, p. 18.

Aclara un refugiado de Cisjordania: “Las relaciones dentro del campamento suelen considerarse como buenas. (...) No quiero irme del campamento, a menos que sea para regresar a [nuestro pueblo] Iraq Al Mashia. Tenemos unas tierras en Hebrón y las visitamos de vez en cuando. Podríamos construir una casa en Hebrón, pero no queremos. [Aquí en el campamento] la gente es compasiva y solidaria”¹⁰⁸. En este sentido, un refugiado de Gaza hacía referencia a su campamento como “*Al watan al saguir* (la patria chica)”. Así, el espacio físico del campamento se ha convertido en un sustituto del territorio nacional, “una Palestina por defecto” (Jaber: 1996, 37), donde se reconstruye la Palestina previa a 1948 en otros entornos, donde los refugiados reafirman su identidad, manteniéndose demográfica y culturalmente distintos al pueblo que los acoge, hasta que puedan regresar a sus hogares. Jalal Al Hussein habla de este apego apuntando a un conjunto de “casas magnificas” en el entorno de un campamento de refugiados en Ramala, que “más que parte del campamento, parecen un asentamiento judío”. Sus dueños son refugiados económicamente bien establecidos que no han querido perder su identidad como tales y que no renuncian a una posible restitución¹⁰⁹. Aunque la mayoría de los refugiados rechazan la idea de abandonar los campamentos, otros prefieren mejorar sus condiciones de vida, pese a que eso les suponga mudarse fuera del campamento. “Prefiero dejar el campamento, pues no lo siento mi hogar. No estoy emocionalmente conectado a él”. “La superpoblación es el peor problema del campamento. La gente está demasiado cerca una de otra, por lo que no tienes ninguna privacidad. Todo el mundo sabe todo de todos. Nos gustaría comprar una tierra y construir una casa fuera del campamento Al Fawar. Mi esposo piensa lo mismo”¹¹⁰.

Si en los años posteriores a su dispersión los refugiados fueros acusados de ser dependientes de la caridad, atrasados o miserables, tras la guerra de 1967 ellos mismos intentaron cambiar esa imagen, presentándose como un pueblo combatiente, trabajador y religioso. Rosemary Sayigh considera al refugiado palestino como una figura política, social y cultural que encarna una historia colectiva de opresión y resistencia. El orgullo latente en su identidad como “refugiados” (es decir, como “combatientes”, opuestos a su propia desaparición), otorga a su marginalidad una latente forma de poder (Sayigh: 1998). De hecho, durante muchos años los refugiados no utilizaron la palabra “casa”

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ Jalal Al Hussein, entrevista personal realizada el 6 de noviembre de 2001 en el Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), Ammán.

para referirse a sus viviendas, sino “refugio”, “tienda” o “unidad” (Jaber: 1995, 16). Muchos siguen llamándolas así. “Hasta que nos devuelvan Palestina, prefiero permanecer aquí; mientras tanto es preferible permanecer aquí. No nos gusta vivir en el campamento, pero mantenemos la esperanza”, dice Amal, una refugiada originaria de Gaza, “Nací aquí, en Jordania, y para mí el campamento es muy importante para mantener nuestra identidad. Esta identidad es como mi padre y mi madre, y si lo abandono...”¹¹¹. Khaled Mansur, miembro del Comité Central del Partido del Pueblo Palestino, nacido y residente en el campamento de Al Fara en Nablús, señala:

“Insisto en vivir en el campamento, a pesar de las difíciles condiciones de aquí, y a pesar de tener la oportunidad de vivir fuera de él. Hay una razón política, que es mantener las características legales y políticas de los campamentos como residencias temporales para los refugiados hasta su retorno. Los campamentos fueron llamados refugios, y los refugiados aún los llamamos refugios hasta que se aplique el derecho al retorno”¹¹².

Para muchos, el abandono del campamento es una rendición de su lucha. Incluso aquellos que lo dejan, están interesados en la perpetuación de los campamentos hasta que a la comunidad refugiada en su conjunto se le permita ejercer su derecho al retorno. Aún entre los refugiados que salen y mejoran su calidad de vida, los lazos sociales y familiares con los que se quedan son muy fuertes. Es común encontrar familias que emigraron a los países del Golfo desde hace varias décadas, que pasan todos los veranos con los familiares de los campamentos. De hecho, la II Guerra del Golfo pilló a muchos de estos palestinos trabajadores de vacaciones en Gaza, el Líbano o Jordania, sin que pudieran ya retornar a sus hogares tras el final de la guerra. Más allá de estos casos, el esfuerzo colectivo se encamina a fortalecer la conciencia palestina manifestada sobre todo en las prácticas de matrimonio, celebración de negocios y transacciones diarias de todo tipo. La endogamia es muy común. Como señala Hana Jaber en su estudio sobre el campamento de Wihdat en Jordania, esta práctica está motivada por el deseo de conservar la memoria colectiva de sus orígenes (Jaber: 1996). Aunque Ghazzawi estima que se prefieren los matrimonios entre parientes procedentes de una misma comunidad (Ghazzawi, 36), Fabien Droz añade que la importancia en un matrimonio entre parientes

¹¹⁰ En Maha Damaj y Dawn Chatty, *op. cit.*, pp.20-21.

¹¹¹ En Stéphanie Latte Abdallah, “Femmes dans les camps”, en *Revue d'Études Palestiniennes*, núm. (52) 2 nueva serie, invierno de 1995, p.9.

¹¹² En Commission of Enquiry- Palestinian Refugees, *op. cit.*, p. 44

de diferentes campamentos no sólo radica en que seguirán viviendo en alguno de ellos para preservar su entorno social y familiar, sino que respeta el lugar común de origen de ambos en Palestina y conserva así la expectativa del retorno (Droz: 20). Consecuentemente, los refugiados luchan contra la “despalestinización” de su pueblo, que puede acechar en la emigración laboral o en el matrimonio con extranjeros de origen no palestino. Un ejemplo sutil es el de aquellas trabajadoras del OOPS de los campamentos que contraen matrimonio con árabes de los países de acogida. Algunas suelen percibir algún alejamiento de su comunidad hacia ellas por su alianza con un árabe “no palestino”. Asimismo, suelen haber diferencias en la aceptación entre los empleados refugiados que crecieron en un campamento y los que no.

Debido a la fuerte carga ideológica que conlleva la existencia de los campamentos del OOPS, estos se convertirían en verdaderos bastiones del nacionalismo palestino, donde se promovería la implantación y fortalecimiento de la OLP en toda la región. Hasta mediados de la década de 1960, el OOPS contribuyó a que en esos campamentos se diferenciara las comunidades refugiadas del resto de las comunidades árabes. Estos colectivos serían las bases del movimiento nacional palestino y sus organizaciones adquirirían protagonismo desde entonces. En este sentido, señala Laurie Brand:

El establecimiento de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) debe ser visto, no como el comienzo del primer capítulo del resurgimiento del movimiento nacional palestino, sino como su conclusión, la extensión natural de los esfuerzos de la década de 1950 y principios de la década de 1960, finalmente adoptada y reforzada por los regímenes árabes para establecer una entidad nacional (Brand: 1988, 4).

El estatuto de refugiado y la solidaridad social resultado de las experiencias, historia e intereses compartidos y de compartir una misma situación en un orden social regional y global, sirvieron como base para el surgimiento del movimiento de resistencia en los campamentos de refugiados (Peteet: 1995). Para Randa Farah (1999b), “el OOPS no creó ni diluyó una identidad nacional palestina, pero sí contribuyó a su definición. Sus campamentos, cartillas de registro y de raciones, se volvieron símbolos en la ideología palestina”.

El Organismo fue, en palabras de Sandra Barberet, un actor involuntario del proceso de construcción nacional, porque su estatuto de organización internacional le ha protegido hasta cierto punto de las interferencias de los gobiernos de acogida, convirtiéndolo así en un espacio relativamente autónomo de expresión, organización e incluso de activismo para los refugiados (Barberet: 2001). Un ejemplo claro de ello es su papel como foro para el activismo político a través de sus instituciones educativas y clubes juveniles. En ellas, las nuevas generaciones han asimilado conceptos como identidad palestina y derechos nacionales, principalmente, el derecho al retorno. También ha servido al interés nacional palestino la incorporación al personal del Organismo de miembros del Partido Comunista, Fatah y la Hermandad Musulmana entre otros (Al Husseini: 2000a, 53). La lucha palestina “contra el exilio” conlleva un fuerte componente de discurso “contra el olvido”, que se perpetúa en los espacios físicos ofrecidos por el OOPS. En las escuelas del Organismo, por ejemplo, la OLP ha transmitido su ideología nacionalista a través de los sindicatos de profesores, los cuales enseñaban un “currículo oculto”, adjunto a los planes de estudio de los países de acogida que incluía la enseñanza informal de la historia de Palestina, el canto del “himno nacional” palestino¹¹³ antes de comenzar las clases y cursos suplementarios organizados por miembros de la OLP al final de los cursos oficiales. Estos conocimientos fueron incorporados, de manera informal desde mediados de los setenta y oficialmente a principios de los ochenta, mediante el Programa de Enriquecimiento Curricular. Según el OOPS, tenían como objetivo la provisión, “en el marco de los planes de estudio prescritos por los Estados de acogida, de educación general, vocacional y técnica para los refugiados palestinos, de acuerdo con sus necesidades educativas, identidad y herencia cultural”¹¹⁴. Recuerda Said, un refugiado del campamento de Al Baq’a, Jordania, sobre su experiencia en la escuela del campamento:

El simple hecho de vivir en un campamento del OOPS era suficiente para producir un sentimiento de patriotismo y de pertenencia a Palestina

¹¹³“Palestina es nuestro país, / El retorno nuestro objetivo/ La muerte no nos disuadirá/ Palestina es nuestra/ No la olvidaremos jamás/ ¡No aceptaremos jamás otra patria!/ Alá y la historia lo demuestran/ Palestina es nuestra/ Y verteremos nuestra sangre por ella.” En Danny Rubinstein, *The People of Nowhere: the Palestinian vision of Home*, Times Books, Random House, 1991, p. 57, citado por Sandra Barberet, *Refugies ou diaspora palestinienne? Variations identitaires autour de la question du retour: Entre terroir originel, territoire national et pays d’attachement*, memoria de investigación, Instituto de Estudios Políticos de Rennes, Francia, 2001, p.23.

¹¹⁴ UNRWA/UNESCO, Departamento de Educación, *Biennial Workplan for Curriculum Enrichment and In-Service Training, 1980-1981*, citado por Al-Husseini, “L’UNRWA et les réfugiés. Enjeux humanitaires, intérêts nationaux” en *Revue d’études palestiniennes*, núm. 86, 2003, p. 77.

(...) ¿Cómo no ser patriota cuando todo el mundo alrededor tuyo lo es? En la casa, en el vecindario y, sobre todo, en las escuelas del OOPS, las lecciones eran totalmente patriotas¹¹⁵.

En las escuelas del OOPS, fuera del horario lectivo, muchos alumnos han tenido la oportunidad de reivindicar sus orígenes mediante actividades financiadas por el Organismo, como la pintura la danza o el ensayo. Es recurrente la representación de la bandera o el mapa palestino sobre las paredes o el suelo de los colegios, los poemas y cantos populares y la recopilación de historias de sus lugares de origen. Incluso los trabajos de bordado de los centros de mujeres suelen incluir los colores o el mapa de la Palestina histórica. De esta manera, señala Dietrich Jung, a través de su sistema educativo, el OOPS se convirtió en un pilar esencial de la construcción del nacionalismo palestino. Por ello, constituye un aspecto importante del patrimonio de dicho movimiento (Jung: 2001).

También de forma indirecta, el Organismo promovió la donación de fondos a la emergente OLP en su lucha de liberación nacional hasta la invasión iraquí de Kuwait. Esto se debió a la formación de la mano de obra cualificada que emigró a los países del Golfo en las décadas de 1960 y 1970, y que enviaría regularmente remesas de dinero a sus familias y al movimiento palestino. Únicamente en Gaza, la emigración alcanzó a una tercera parte de la población refugiada

2.1.2 Una “madrstra despectiva”

La relación entre el OOPS y sus beneficiarios ha sido compleja y cambiante, marcada por los acontecimientos regionales y por cinco décadas de espera en el exilio. Parafraseando a José Luis Comellas¹¹⁶, la evolución de las mentalidades y los comportamientos es un fenómeno evolutivo, no eclosivo, y nunca encerrado del todo en

¹¹⁵ Randa Farah, “Crossing Boundaries: reconstruction of Palestinian Identities in Al-Baq’a refugee camp, Jordan” en Riccardo Bocco, *et al.*, *Palestine, Palestiniens: territoire national, espaces communautaires*, Les Cahiers du CERMOC, 1997, p. 289, citado por Sandra Barberet: *Refugies ou diaspora palestinienne? Variations identitaires autour de la question du retour: Entre terroir originel, territoire national et pays d’attachement*, memoria de investigación, Instituto de Estudios Políticos de Rennes, Francia, 2001, p.23.

¹¹⁶ José Luis Comellas, *Historia de España Contemporánea*, Ediciones Rialp, 1993.

una parcela cronológica determinada. Si el OOPS ha variado su estrategia primera de propiciar la instalación definitiva de los refugiados en los Estados de acogida, al simple mantenimiento del *statu quo*, también los refugiados han oscilado entre la desconfianza y los reclamos de apoyo internacional. Han pasado de acusar al Organismo de anquilosarlos y dividirlos, a exigir el mantenimiento de sus servicios; de señalarlo como ejecutor de planes para hacerlos renunciar a su derecho al retorno mediante el asentamiento definitivo, a demandar su permanencia como garante de que la comunidad internacional les apoya hasta que dicho derecho se cumpla. Estas percepciones no se superan, sino que oscilan o se mezclan unas con otras. No son homogéneas entre todos los refugiados, aunque pueden encontrarse tendencias definidas entre subgrupos: los que obtienen mayores beneficios de sus programas, los que viven fuera de los campamentos, los involucrados en algún grupo o partido político, etc.

La complejidad de esta relación ha condicionado en diferentes aspectos la evolución de la identidad palestina en el exilio y del nacionalismo palestino. A grandes rasgos, los principales factores condicionantes de esta relación son:

- La presencia del OOPS durante medio siglo de trabajo exclusivo a favor del pueblo palestino.
- El carácter de refugiados de la casi totalidad de sus empleados.
- La permanencia del OOPS como garante de la condición de refugiado palestino, así como la prueba de que la comunidad internacional – responsable de dicha condición- mantiene sus compromisos por buscar una solución justa y duradera que culminaría con el ejercicio de la resolución 194.

El OOPS es un elemento aglutinador para los refugiados, que buscan la unidad de su pueblo en el exilio como una reacción a la dispersión. Su implicación directa a favor de sus derechos sociales y el establecimiento de lazos privilegiados por el tipo de servicios ofrecidos, así como las relaciones profesionales creadas, conforman la base de un arraigamiento del OOPS en el entorno comunitario de los refugiados. Para Jalal Al Hussein, en los Territorios Ocupados la influencia del OOPS en la constitución de una sociedad civil refugiada independiente es mucho más clara, debido a que su

infraestructura ha sustituido a las estructuras comunitarias e institucionales destruidas por la guerra o que hubiesen sido creadas si hubiese existido un Estado palestino (Al Hussein: 1997, 8). No obstante, el mismo autor señala en otro artículo (Al Hussein: 2003, 77) que los refugiados no consideran al OOPS como un Estado sustituto, ni como una organización palestina, sino más bien, como un ente alienígena anclado en su sociedad. El escritor Fawaz Turki¹¹⁷, describiría al Organismo como una “madrstra despectiva”, debido a la finalidad implícita de su mandato –la reintegración–, a la imagen humillante de pobreza y dependencia que encarna, a la situación de inferioridad del personal palestino frente al internacional y a la política pro-israelí de sus principales donantes. Los palestinos tienen muy en cuenta que Estados Unidos, a la vez que es el mayor donante en solitario, también es el principal surtidor de armas y ayuda económica a Israel (Gee: 88). La ayuda internacional se les ha presentado como un sustituto a sus derechos, aunque dicha ayuda y su disminución ha provocado un progresivo debilitamiento de la comunidad refugiada, dado que ésta debía vivir donde se le indicara, aceptar los servicios que se le ofreciera y esperar que otros velaran por sus intereses y derechos en el ámbito internacional. (Weighill: 1997, 295-7). En palabras de un refugiado de Gaza, el propósito del OOPS era “llenar nuestras bocas con pan para que no pudiéramos hablar” (Weighill: 1995, 261). Otro refugiado del campamento de Aida habla de las deprimentes condiciones en las que ha crecido: “Odio el campamento (...). Algunas veces me pregunto quién es responsable de todo esto, de hacerme vivir en una casa pequeña, en un pequeño campamento. Miro alrededor y veo calles pobres y miserables, parado en una cola de refugiados frente a las oficinas del OOPS para recibir comida”¹¹⁸.

Sin embargo, a falta de una institución nacional palestina reconocida en las primeras décadas del exilio, el Organismo se convirtió paulatinamente en el representante cuasi legal de los refugiados en el escenario internacional, demostrando una empatía cada vez mayor con sus protegidos ya manifiesta, por ejemplo, en 1969, en una de las resoluciones anuales del OOPS que hizo referencia por vez primera a los

¹¹⁷ Turki fue expulsado de Palestina en 1949 junto a su familia, pasó su infancia en un campamento de Beirut. Estudió en París y fue miembro activo del movimiento palestino antes de casarse con una estadounidense y emigrar a Estados Unidos. Cf. Fawaz Turki: *The Disinherited*, Nueva York, Monthly Review Press, 1972, citado por Laurie Brand, *Palestinians in the Arab World. Institution Building and the Search for State*, Estados Unidos, Columbia University Press, 1988.

¹¹⁸ En Commission of Enquiry- Palestinian Refugees, *op.cit.*, p. 42.

“inalienables derechos del pueblo de Palestina”, derechos que no serían votados favorablemente en la Asamblea General hasta 1974¹¹⁹. La utilización de la infraestructura del Organismo con fines militares en el Líbano y la identificación de personal del OOPS como cabecillas de la *Intifada* son ejemplos extremos de la politización velada de la agencia internacional. No obstante, la influencia del movimiento palestino sobre el Organismo ha sido también exagerado y explotado, como se verá más adelante, por el gobierno israelí, aprovechando que en el escenario de las manifestaciones populares en los centros juveniles o escuelas del OOPS aparecía como telón de fondo la bandera de las Naciones Unidas (Weighill: 1997, 300).

Esta aparente empatía no suprime las sospechas de sus beneficiarios. Como se ha visto, las primeras percepciones de los palestinos hacia el OOPS estuvieron marcadas, por un lado, por la percepción de que la ONU, creadora de su desgracia, tenía el compromiso de ayudarles hasta que retornaran a sus hogares y, por otro lado, por su férrea oposición a ser absorbidos por los países de acogida. Esta postura fue patente en su rechazo a los proyectos de integración regional del OOPS puestos en marcha en su primera década de existencia, los cuales provocarían un sentimiento de desconfianza hacia el Organismo que perduraría por décadas. Randa Farah ejemplifica esta suspicacia señalando que algunas personas de la aldea de Saris en Jordania, estaban seguras de que a principios de los años cincuenta, el Organismo proveía de ayuda material a los refugiados que quisieran devolver sus cartillas de raciones para facilitarles su migración a América Latina. Aunque Farah pone en duda este hecho, la cuestión es que estos celos permanecen entre los refugiados y es un dato representativo del sentir palestino (Farah: 1998). Es, en definitiva, una historia de amor y odio, donde los refugiados agradecen el papel que el Organismo ha jugado en sus vidas gracias a sus servicios, sin olvidar las circunstancias que les transformaron en refugiados.

Así, cualquier decisión o acción tomada por el OOPS tiene una lectura política para los refugiados, que sospechan siempre de las intenciones últimas de quienes

¹¹⁹ Esta declaración difiere enormemente de aquellos primeros informes del OOPS a la AG, que calificaban a los refugiados como “individualistas sin sentido de la solidaridad”; en los años posteriores, comenzó a percibirse cierta empatía y comprensión hacia sus demandas políticas. Jalal Al Hussein, “Political Dimensions of Relief and Development Activities in the Context of the PLO-Refugees-UNRWA Relations” en Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *UNRWA a history within History. Special focus on Humanitarian Aid and Development*, Simposio Internacional, Ammán, Jordania, del 9 al 11 de octubre de 1998. (En prensa).

gestionan el Organismo. El principal temor siempre ha sido que las acciones del Organismo se dirijan a erosionar los derechos de los refugiados y a conducirles a su asentamiento definitivo fuera de la Palestina histórica, lo que puede generar enorme resistencia entre los refugiados. El término árabe *tawtin* describe ese establecimiento definitivo, asociado a la adopción de una nueva nacionalidad, al que los palestinos recurren para criticar y rechazar cierto tipo de ayuda humanitaria que consideran perjudicial a su derecho al retorno. Un típico ejemplo ha sido el rechazo de los refugiados, en los primeros años del exilio, a plantar árboles dentro de los campamentos, entendido no como un intento del OOPS de mejorar el aspecto de los mismos, sino como un paso para convertirlos en barrios y poblados integrados en los países de acogida. Entonces, muchos refugiados arrancaron o cortaron los árboles como símbolo de su determinación de preservar los campamentos como un sitio de acogida temporal hasta el retorno a Palestina. No obstante, conforme el deseado retorno se retrasaba y la población y las necesidades de los campamentos crecían, algunos refugiados, sobre todo aquellos más necesitados, fueron flexibilizando sus posturas respecto a lo que puede considerarse *tawtin*. Muchos palestinos optaron por aceptar el “criterio de la movilidad”, es decir, si la ayuda consiste en algo que los palestinos puedan llevar consigo cuando sean repatriados, tal como la educación, entonces la ayuda es admisible. La educación ofrecida por el OOPS, como herramienta de superación, fue por ello mucho mejor aceptada entre los refugiados, cuya integración económica en esta base individual no fue vista como una amenaza a sus derechos políticos. Cualquier otra asistencia, sin embargo, puede ser considerada una naturalización definitiva velada¹²⁰. La educación es vista como la mejor inversión en los refugiados, el mejor “capital” a invertir en su retorno a Palestina. Ésta es una controversia no superada, como lo demuestra el que con el Proceso de Paz, se volvió a abrir un debate entre los refugiados, OLP, diversas ONG locales y el propio OOPS, que persiste hasta ahora, sobre si la rehabilitación (*ta’hil*) y la urbanización (*tamdin*) de los campamentos conducen o no al establecimiento definitivo (*tawtin*) de sus pobladores en los países de acogida¹²¹.

¹²⁰ Marie-Louise Weighill “Palestinians in Exile: Legal, Geographical and Statistical Aspects” en Ghada Karmi y Eugen Cotran (editores), *The Palestinian Exodus 1948-1998*, el Líbano, Ithaca Press, 1999, p.32.

¹²¹ Esta discusión, central para el presente trabajo, se aborda en el último capítulo.

El caso de la supresión de las cartillas de raciones a principios de los años ochenta es otro ejemplo representativo de las suspicacias de los refugiados respecto a los fines últimos del OOPS. Estos documentos, junto a las cartillas de registro o los propios campamentos, tienen una importante carga ideológica al ser considerados como símbolos del compromiso internacional con los refugiados palestinos, por lo que su preservación ha sido incorporada a la lucha palestina en el exilio. Ante la invasión israelí del Líbano en 1982, el Comisionado General anunció la suspensión de la distribución general de alimentos para poder recolectar víveres de emergencia para los refugiados en ese país. Los refugiados aceptaron la medida como un hecho excepcional, solidarizándose así con sus compatriotas en el Líbano. Incluso algunos se ofrecieron para ayudar en la colecta. Al año siguiente, el Comisionado General anunció que por la falta de recursos del Organismo, no se podía restablecer el reparto general, limitándose desde entonces a las ya citadas *situaciones especialmente difíciles*. En respuesta, los gobiernos árabes protestaron, mientras los refugiados e incluso algunos empleados del OOPS atacaron algunos centros de distribución de alimentos y realizaron protestas en las oficinas centrales del Organismo, sin mayores resultados. Esta reacción violenta se explica por el hecho de que, como señala Laurie Brand, “el palestino se apega a su cartilla de raciones como si fuera el título de propiedad de su patria perdida, no un pedazo de papel a ser devuelto cuando se alcanza la independencia económica” (Brand: 1988, 152). Aunque muchas familias complementan sus exiguos recursos con ellas, las raciones de alimentos, prácticamente desde los primeros años del Organismo, son escasas y la gente que las recibe difícilmente puede sobrevivir dependiendo exclusivamente de ellas. No obstante, el sentimiento en este tema es ambivalente, dado que les recuerda su desprotección. Atalla Salem, refugiado de Cisjordania, señala irónicamente su relación con el Organismo: “Mi nombre es 790-430-541. Esto es lo que dice en mi cartilla de raciones del OOPS”¹²².

La postura paternalista y neutral del Organismo choca, además, con una sociedad altamente politizada. Los refugiados utilizan los medios ofrecidos por el OOPS para hacerse oír en la esfera internacional, por ejemplo, a través de sus diferentes publicaciones, aunque sus opiniones están limitadas por la responsabilidad del Organismo ante el Secretario General de las Naciones Unidas y ante los principales

¹²² En Commission of Enquiry- Palestinian Refugees, *op.cit.*, p. 50.

donantes (Sayigh: 1998), que le exigen neutralidad. De esta manera se “suavizan” las terribles circunstancias en que viven los refugiados, mientras se magnifican los logros del Organismo. Basta señalar algunos ejemplos. Jason Hart, critica la asepsia con que la publicación periódica del Organismo, *Palestine Refugees Today*¹²³, trata a los niños estudiantes de sus escuelas. Los presentan como seres vulnerables, en un discurso humanitario, individualista y globalizado, que carece de una visión cercana del mundo comunitario y familiar del niño, sus preocupaciones respecto al trabajo, la economía y la religión. Este retrato cercena la realidad de seres criados en condiciones de miseria y desposeimiento (Hart: 1999).

En una visita de la autora del presente trabajo al centro de mujeres del campamento Marka, en Jordania, niños entre 8 y 17 años ensayaban la presentación de un folleto de recopilaciones realizados por ellos sobre sus pueblos y ciudades de origen, sus reivindicaciones y aspiraciones, el cual fue publicado por el OOPS con el título de *Al Sada (El Eco)*. En él, los niños indagaban sobre sus lugares de origen a través de la imagen idealizada que les han transmitido sus abuelos. Hablaban del derecho al retorno, de la dureza del exilio, de cuántos murieron en la masacre de Deir Yasin¹²⁴, de lo que ahí se cultivó hasta 1948, de los muertos en su familia desde la *Catástrofe*, de la primera *Intifada*, del sentido del martirio (*istishahd*), de la dureza y gloria de ser mártir (*shahid*), e incluso de los niños que mueren en la segunda *Intifada*, como el tristemente célebre Muhammad al Durra. Estas manifestaciones, que tienen cabida en el marco de la estructura del OOPS a modo de expresión cultural, no trascienden el ámbito escolar o comunitario. El Cuadro 2.1 es un extracto del folleto.

¹²³ Según Matar Saqer, Director de la Oficina de Información Pública de Ammán, el *Palestine Refugees Today* dejó de publicarse en 1996 por falta de fondos (entrevista personal realizada en Ammán, octubre de 2001).

¹²⁴ La noche del 9 al 10 de abril de 1948, los paramilitares judíos asesinaron a 250 habitantes (hombres, mujeres y niños) en la aldea de Deir Yasin.

Cuadro 2.1

¿QUÉ SABES DE TU PAÍS?

-¿Qué sabes de tu país?
-Sé que mi país es un cuadro de colores inventado por la mano del Clemente.
-Sé que mi país es la fuente de la misericordia.
-Sé que mi país es como un cuchillo clavado en el pecho del enemigo.
-Sé que mi país es el camino hacia la misericordia.
-Yo sé que mi país es Palestina.

Dibujo de Jitam Abu Shumes
18 años

* * *

CANCIÓN POPULAR
(Canción popular infantil de Yafa)

Alambique... ¡Oh Alambique!*

¿Qué hay dentro?
La caja del sultán
¿Qué hay dentro?
Melocotón y granadas
¿Y dónde está mi porción?
Debajo de la jofaina*
¿Dónde están los pájaros?
Volaron hacia el árbol sicomoro* de Abu Kabir*

*Krikma: jarra de barro (alambique) que tiene la parte delantera rota.
*La jofainia: palangana grande para lavar la ropa
*Sicomoro: árbol grande con fruto parecido al higo.
*Abu Kabir: zona de Yafa

Um Mahmud 54 años
Entrevista realizada por: Jitam Abu Shumes

* * *

¿CÓMO...?

¿Cómo escribes sobre el *shahid* (mártir)? Principalmente, ¿sobre qué escribir...?
¿Acaso escribirás sobre el latido que fue despojado de la vida? o ¿escribirás sobre los cadáveres de los mártires que se extienden y se extienden hasta que nos construyan el puente del retorno? o ¿escribirás sobre aquellas sonrisas que fueron desgarradas de su llama cálida? Yo intentaré con mi pluma escribir sobre aquellas almas que se marcharon por la patria. Intentaré darles sus derechos, pero nunca podré darselos por completo, pues el mártir es una palabra donde la lengua se encuentra incapaz de definirlo.

¡El mártir!... Qué grande es esta palabra. Su profundo y ancho significado es como el del mar.

Rima Abu Juda
Noveno curso

Fuente: OOPS, *Al Sada (El Eco)*, campamento de refugiados Marka, Ammán, noviembre de 2001

En un seminario celebrado en septiembre de 2000 en Jordania sobre la dimensión política de las fotografías y documentos sobre los refugiados, diversos especialistas calificaron los archivos fotográficos del OOPS y de diversas ONG al servicio de los refugiados como anacrónicos, señalando la manipulación o limitada exposición de la realidad de los refugiados. Un ponente apuntaba a la falta de espontaneidad entre los refugiados de las películas del Organismo. “Están totalmente programados por el director. Es más un intento propagandístico del OOPS para mostrar a la gente los servicios que ofrece a los refugiados”. Otro señalaba que dichas grabaciones tenían la carga de la “típica ideología humanitaria”, donde a los refugiados se les daba comida y educación para que rehicieran sus vidas, sin tomar en cuenta sus propias opiniones o aspiraciones. Otro más acusaba al OOPS de reescribir la historia de los refugiados palestinos, mostrándola como si fuera consecuencia de un desastre natural, sin presentar las causas del exilio¹²⁵. A pesar de estas críticas, la comunidad palestina es consciente de la riqueza socio-histórica de los archivos fotográficos del Organismo. La memoria de los momentos más críticos en la historia reciente de los palestinos está concentrada en esas imágenes, muchas de ellas captadas, cabe señalarlo, por fotógrafos palestinos¹²⁶. En una recopilación de cinco décadas de fotografías, *Witness to History: The Plight and Promise of the Palestinian Refugees*, publicada en 1999 por la institución palestina Iniciativa Palestina para la Promoción del Diálogo Global y la Democracia *Miftah*¹²⁷ se calificaban dichas fotografías como “la documentación más sustentada, amplia y sistemática de la vida de los refugiados palestinos desde 1948. [Dado que los fotógrafos] preservan la historia palestina para los palestinos y para el mundo”. Según esta institución:

Este registro fotográfico de palestinos jóvenes y viejos, hombres y mujeres, durante un periodo de más de 50 años, encara las similitud en las vidas de los palestinos en su diferente Diáspora. Es difícil diferenciar

¹²⁵ “French Anthropologists, media experts debunk UNRWA’s Archival images of Palestinian Refugees” en *The Star*, 21 de septiembre de 2000.

¹²⁶ George Nehmeh, fotógrafo del OOPS durante 37 años, diría en una entrevista en agosto de 2000: “Deseo tanto fotografiar escenas felices, ocasiones felices, vidas felices... [y escribir al pie de cada fotografía] y *ahora a los palestinos les han devuelto su patria*”. Citado por Miftah, *Witness to History: The Plight and Promise of the Palestinian Refugees*, Palestina, 2000. Esta obra sería criticada por el gobierno israelí, como se verá en el último capítulo.

¹²⁷ Fundada en marzo de 1999 y presidida por la Dra. Hanan Ashrawi.

fotografías de la destrucción de los campamentos de refugiados en el Líbano de 1974 a 1987, [de las fotografías] de la destrucción de los campamentos de refugiados en Gaza durante 1967 y 1968 por razones de seguridad, de las [fotografías] de las batallas de septiembre de 1970 en Jordania. Todos [los campamentos] parecen los mismos reducidos a escombros, la miseria de las condiciones de vida, las pérdidas reflejadas en sus caras, la ira y la indignación ante la injusticia, y la determinación en sus ojos. Son las leyendas las que identifican las diferentes geografías e historias de la expoliación palestina (...). Persisten en su derecho de pertenecer a Palestina, de ser palestinos (Miftah: 2000).

Algo similar sucede con el modesto museo etnográfico que el OOPS montó en Gaza en 1995, que incluye trajes regionales, herramientas agrícolas, espadas, dagas, utensilios de cocina, joyería, instrumentos musicales, etc. Para Salim Tamari y Elia Zureik, el museo tiene un deje orientalista, dado que los refugiados son retratados de manera pintoresca y no cuenta con representación alguna de la cultura urbana palestina (Tamari: 1996a, 28).

En materia educativa también se encuentran ejemplos. Pese a la alta calidad de la enseñanza impartida en los centros educativos del Organismo, que permitió el surgimiento de generaciones de palestinos altamente educados, no han faltado críticas al contenido de los programas de enseñanza. Para muchos palestinos, al utilizar los planes de estudio de los países de acogida¹²⁸, no se han transmitido adecuadamente los valores culturales palestinos y tampoco se va a la vanguardia de los avances científicos y tecnológicos (Schiff: 1995, 62).

La constante ambigüedad de la relación entre los refugiados y el OOPS ha permeado asimismo al campo de la cultura en el exilio, principalmente través de la música y la poesía. Las diferentes manifestaciones artísticas denotan el momento político que atravesaban los refugiados, así como los sentimientos de desamparo y desconfianza que les generaba la presencia del Organismo. Así, por ejemplo, en los primeros y más difíciles años del exilio circulaba un dicho popular entre los refugiados que rezaba: “Sólo tenemos a Dios y la cartilla de raciones (*Kart al mu'an*)”. Conforme el exilio se prolongaba y la comunidad internacional se percibía como incapaz de

¹²⁸ Hasta la introducción de los textos elaborados por la Autoridad Palestina, en los campamentos de refugiados del OOPS de Gaza se han utilizado los del sistema escolar egipcio. En los de Cisjordania, los del sistema educativo jordano, previa revisión del Ministerio de Educación israelí y la UNESCO.

obligar a Israel a aplicar la resolución 194, una canción popular contra la ayuda humanitaria del OOPS contenía la siguiente estrofa:

Enciende fuego a las tinieblas
y arroja las cartillas de raciones.
No habrá paz ni rendición
hasta que liberemos Palestina¹²⁹.

Además de la cultura popular, la poesía árabe también aportó su visión sobre el OOPS y los campamentos de refugiados en la lucha palestina. En la década de los cincuenta, el poeta jordano Isa An-Nauri, escribía ante la permanencia de los refugiados en su país:

¡Raída tienda del refugiado!
(...) De tus nieblas puras, de tus hijos hambrientos,
desarmados y nobles,
surgirán los leones salvadores:
como una caravana que la venganza empuja con su celo en
la lucha siempre puesto.
¡Raída tienda del refugiado!¹³⁰

Si el tema del conflicto árabe-israelí en general era ya muy recurrido entre los poetas árabes, la cuestión del exilio, con los campamentos como su representación más clara, continuó en las décadas siguientes. Abu Salma escribe:

... Mis palabras siembran de anhelos todos los
campamentos,
son antorchas por todos los exilios y desiertos¹³¹

Por su parte, el poeta Nizar Kabbani pone en verso la creencia generalizada de que la ayuda internacional representada por el OOPS ha anquilosado a los palestinos, evitando la lucha por la recuperación de su patria:

... Desde hace ya años

¹²⁹ Citado por Randa Farah, "Paradoxical and Overlapping Voices: the Refugee-UNRWA Relationship and Palestinian Identity in Jordan" en Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *The Palestinian Refugees and UNRWA in Jordan, the West Bank and Gaza, 1949-1999*, Simposio Internacional, Mövenpick Hotel, Mar Muerto, Jordania, del 21 de agosto al 2 de septiembre de 1999 (En prensa).

¹³⁰ Isa An Nauri, "La tienda del refugiado" en Martínez Montávez, Pedro (editor), *Poesía Árabe Contemporánea*, Ed. Escelicer, S.A., 1958.

¹³¹ Abu Salma, "Te amé más" en Martínez Montávez, Pedro (editor), *El poema es Filistín (Palestina en la poesía árabe actual)*, Madrid, Ed. Molinos de Agua, 1980.

sentados a la acera de la ONU,
seguimos mendigando de varias comisiones
la leche, las sardinas, la vileza,
los vestidos prestados y la harina
(...) ¡Quema y quema, rencor!...
Para no convertirnos
todos... en refugiados¹³².

La influencia ejercida por el 99% de su plantilla de origen palestino es otro elemento a considerar en la relación entre el OOPS y los refugiados. Más allá del hecho de que este grupo ha participado efectivamente en la construcción de la identidad nacional, al perpetuar la conciencia palestina de forma abierta o velada, su origen les ha permitido actuar como intermediarios entre los refugiados y el Organismo. Incluso han servido de puente entre aquellos y la OLP, aunque la central palestina no monopoliza el pensamiento político. Según Ricardo Bocco y Jean Hannoeyen, sus funcionarios locales han reflejado las corrientes, representaciones, pertenencias y culturas que componen a la sociedad palestina en general (Bocco y Hannoeyen: 1997, 108). En este sentido, el ser empleado de lo que durante décadas ha sido lo más cercano a un gobierno de bienestar palestino en el exilio, otorga cierto prestigio social. Por ejemplo, según el estudio realizado por Randa Farah en el campamento de refugiados de Baqa'a en Jordania, muchas mujeres consideran que si fueran empleadas del OOPS sus oportunidades en el matrimonio se incrementarían, gracias al ingreso económico que eso supone en un ambiente deprimido como es el de los campamentos (Farah: 1998). No obstante, el hecho de ser prácticamente un funcionario de las Naciones Unidas también ha generado inconvenientes: “Los empleados del OOPS suelen tratarnos de mala manera y cuando alguno se siente enfadado o cansado, cierra el centro [de atención] y se va sin ocuparse de los que hemos estado esperando todo el día nuestro turno”¹³³. De igual manera, algunos empleados se beneficiaron del OOPS con privilegios adquiriendo hasta tres unidades habitacionales en los campamentos de refugiados en vez de una.

Sin despreciar el hecho de que el Organismo es uno de los principales empleadores de refugiados en el Medio Oriente y de que para muchos refugiados ha significado una de las pocas opciones para desarrollar una carrera profesional, sus

¹³² Nizar Kabbani, “Fatah” en Martínez Montávez, Pedro (ed), *El poema ...*

¹³³ En Maha Damaj y Dawn Chatty, *op.cit.*, p.9.

trabajadores refugiados suelen quejarse del poco peso que tienen en la toma de decisiones del OOPS. Este tema ha sido causa de recurrentes enfrentamientos y roces entre empleador y empleados. Por ejemplo, después de la guerra de 1967, el OOPS intentó algunas reformas en sus instituciones y planes de estudio a las que se opusieron tanto profesores como alumnos. Entre otros cambios, intentó reemplazar de sus textos palabras como *tahrir* (liberación) o *fidai* (comando), suprimir la materia de historia de Palestina y cambiar los antiguos nombres árabes de los pueblos árabes de los mapas por los nuevos en hebreo. Tras diversas huelgas y paros durante dos meses, en todas las áreas de operación del Organismo, este debió atender las demandas de sus empleados y beneficiarios mediante su sindicato, influido ya entonces por la fortalecida OLP (Brand: 1988, 208-09).

Aunque los logros no son siempre los esperados, los esfuerzos del OOPS por despolitizar a sus empleados, sobre todo al profesorado, ha limado tensiones con los países de acogida, que le reconocen su parte en el mantenimiento de la estabilidad regional. Para ejemplificar esto, Riyad Mustafa señala el incidente del profesor Izzedin Manasra. Manasra dirigía la Escuela de Formación de Profesores del Organismo en Jordania, cuando publicó un artículo criticando al OOPS y su política de limitar los servicios de educación. Por haber sacado a la luz información que el Organismo no consideró que era publicable, se le retiró del cargo en 1995. Al respecto, muchos profesores estuvieron de acuerdo con la decisión, considerándola legítima, aunque la opinión no fue homogénea. Sin embargo, en otro caso, un profesor que escribió un artículo sobre el asesinato de Rabin, fue encarcelado dos años por el gobierno jordano y el OOPS le suspendió el salario. Sus compañeros hicieron colectas para mantener a su familia durante todo ese tiempo y criticaron duramente al Organismo por su actuación. Según Riyad, la diferencia de posturas en ambos casos indica que los profesores creen tener el derecho a hacer declaraciones políticas respecto a cuestiones no relacionadas al OOPS, como el Proceso de Paz y lo que ocurre cotidianamente, pero si van a relacionar las políticas del OOPS con alguna agenda oculta, entonces deben aceptar las reglas (Mustafa: 1997).

Finalmente, cabe destacar que, además de la influencia que el Organismo ha podido tener en la constitución de una identidad palestina en el exilio, ésta se alimenta

también de un entorno de pobreza, de percepciones de inferioridad y vulnerabilidad, así como de falta de oportunidades en los países de acogida. Las restricciones de su estatuto en cada país, su condición de eternos extranjeros promovida por legislaciones contrarias a la inmigración, sobre todo en el Líbano y los países del Golfo, acrecientan su sentimiento de desventaja frente al resto de los árabes. Como señala Sayigh (1998), “los costos de ser refugiado son constantemente recordados y acuñados en la conciencia de cada nueva generación”. Para Abbas Shiblak, director del Centro para los Refugiados y la Diáspora Palestina *Shaml*, la falta de protección legal internacional a los refugiados y su situación de desventaja legal y económica en los países árabes (debido a las restricciones impuestas a su permanencia en los países de acogida), han provocado que los refugiados se encuentren más marginados que en el pasado y que su identidad palestina sea más fuerte que nunca en las sociedades árabes (Shiblak: 1996). Atala Salem, un refugiado de Cisjordania opina, “desearía que el OOPS nunca hubiese existido porque nos dio ayuda [humanitaria], pero no nos dio protección”¹³⁴. A este respecto, cuenta el escritor Fawaz Turki sobre su propia experiencia:

Si yo no era un palestino cuando dejé Haifa en mi infancia, lo soy ahora. Al vivir en Beirut como apátrida la mayor parte de mi juventud, muchos años en un campamento de refugiados, no sentía que vivía entre mis “hermanos árabes”. No sentía que era un árabe, un libanés o, como algunos miserables escritores píos nos llamaban, un “sirio del sur”. Yo era un palestino. Y eso significaba que era un forastero, un extranjero, un refugiado, una carga. Ser eso, para nosotros, para mi generación, significó mirar hacia el interior, acercarnos, ser parte de una minoría que tenía su propia forma de hacer, de ver, de sentir y de reaccionar¹³⁵.

Como consecuencia de todo lo anterior, la figura del OOPS tiene en la actualidad más importancia que nunca para la lucha de los refugiados en el exilio. El apego de los palestinos al Organismo se ejemplifica en la nominación al premio Nobel de la Paz en 2000 del mismo, por parte de la reconocida ONG palestina *Miftah*. Argumentaba esta organización que el OOPS “ha llegado a representar la integridad, a la vez humana y jurídica, de la cuestión de los refugiados palestinos”. *Miftah* argüía, asimismo, en su campaña a favor del Organismo que:

¹³⁴ Commission of Enquiry- Palestinian Refugees, *op.cit.*

¹³⁵ Citado por Laurie Brand, *Palestinians in the Arab World...*, p. 8.

El OOPS suele ser señalado como el “secreto mejor guardado de la ONU” y la “mejor historia de éxito de las Naciones Unidas”. Es apreciado por todas las partes concernientes en la cuestión de los refugiados palestinos como un pilar clave de estabilidad. Al Organismo se le reconoce el mantenimiento de la identidad cultural de los refugiados palestinos y su trabajo simultáneo para crear un entorno favorable a la coexistencia pacífica y al respeto a los derechos humanos¹³⁶.

Otras entidades palestinas como el Centro BADIL se han sumado a la propuesta, esperando que la nominación lograra en algún momento atención y apoyos a la causa refugiada en el marco de las negociaciones palestino-israelíes del Estatuto Final. La decisión levantó, en todo caso, controversias porque algunos la interpretaron como un certificado de buena conducta previo a su desaparición, que le eximía de responsabilidades tras cincuenta años de servicio. De cualquier forma, la nominación se mantuvo no porque los refugiados sintieran aprecio por el Organismo, sino porque reconocen en él el compromiso de la comunidad internacional por encontrar una solución justa a su estatuto.

Los cambios políticos en el OOPS y su crisis presupuestal en la década de 1990 provocó una reactivación de la movilización política refugiada en todas las zonas de operación del Organismo. Como se estudia en el último capítulo (apartado 4.5), manifestaciones y protestas espontáneas y organizadas se multiplicaron por todo Oriente Medio para pedir la continuación de los servicios del OOPS hasta la consecución el retorno de los refugiados; consecuencia de una larga trayectoria de actividad política gestada en los campamentos.

2.2 El OOPS y su entorno regional

Las relaciones entre el OOPS y los Estados de acogida, Israel y la OLP están determinadas por la postura de cada uno de estos actores respecto a la cuestión de los refugiados. Así, en el marco político internacional y regional, los Estados árabes han

¹³⁶ BADIL Centre, *UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA) Nominated for the Nobel Peace Prize. Support this Nomination – Support Palestinian Refugees*, 23 de mayo de 2000. En <http://www.badil.org/Press/2000/press105-00.htm>.

apoyado en el discurso a los refugiados, aunque se niegan a darles mayores concesiones dentro de sus territorios. Temen provocar desestabilizaciones internas de carácter social, político y económico -e incluso religioso en el caso libanés. No están ni mucho menos dispuestos a absorberlos, con la excepción de Jordania. Al igual que los países donantes, los actores regionales prefieren mantener controlado a este colectivo hasta la solución global de la cuestión árabe-israelí. La exclusión ya referida de los palestinos de la Convención de Ginebra sobre la protección a los refugiados les ha dejado a merced de las políticas internas –arbitrarias y cambiantes- que afectan directamente a la relación de los Estados de acogida con el Organismo. Igualmente, estos países utilizan la bandera del apoyo a la causa palestina en general, y a los refugiados en particular, como una herramienta de legitimación política interna y como un arma de presión contra Israel que les ha llevado en diversos momentos a azuzar a la población palestina contra el OOPS. Con estas excepciones, su relación con el Organismo ha sido básicamente de cooperación. Sin embargo, en momentos de tensión, el OOPS ha denunciado diversas violaciones a sus inmunidades e irregularidades por parte de los regímenes de acogida, que afectan tanto a bienes como a empleados.

Por la instrumentalización política de su causa, los refugiados se encuentran en desventaja con respecto al resto de las poblaciones locales, debido a que los Estados árabes, con la excepción jordana, les han negado o limitado plenos derechos sociales y políticos. La vulnerabilidad de los refugiados ha sido patente, sobre todo en el tema de la residencia. Así, Israel ha expulsado o impedido el retorno a los Territorios Ocupados a miles de ellos, a la vez que el Líbano y Egipto restringen sus leyes para dificultar la presencia de los palestinos en sus territorios. Finalmente, los casos más representativos los constituyen la expulsión de cerca de 300.000 palestinos de Kuwait y los países del Golfo durante la crisis de 1990 y 1991, así como la expulsión de otros 30.000 refugiados de Libia en 1995 como protesta del gobierno de Gadafi tras los acuerdos entre la OLP e Israel.

Al interés político sobre el Organismo hay que añadir el deseo de las naciones de acogida para que la ayuda internacional siga llegando a sus territorios vía OOPS, tanto por los beneficios económicos que supone (adquiere muchos de los productos que utiliza en dichos países), como por aliviar los costes que acarrea la población palestina

asentada en ellos. Obviamente, la ayuda no debe superar el límite que es el asentamiento definitivo de los refugiados en sus territorios, al margen de un arreglo regional de paz. Por su parte, Israel ha podido descargar sobre el Organismo el coste económico de los refugiados de los Territorios Ocupados, aunque constituye el Estado que más violaciones ha cometido a sus inmunidades con argumentos de seguridad nacional. Asimismo, pese a que la OLP ha auxiliado al OOPS en la recolección de fondos en los Estados árabes para su mantenimiento y ha cooperado con él directamente en el suministro de la ayuda a los refugiados, su relación no ha estado exenta de conflictos, sobre todo por la utilización militar que ha hecho la organización palestina de la infraestructura del Organismo.

La relación entre el OOPS y sus interlocutores estatales está regulada por la Carta de las Naciones Unidas, la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de 1946 y los acuerdos bilaterales entre el propio Organismo y los gobiernos de acogida. Originalmente heredó los acuerdos celebrados en 1948 entre el Mediador para Palestina y los gobiernos del Líbano, Siria y Jordania, en donde estos asignaban algunos privilegios e inmunidades a los empleados de las Naciones Unidas que se encontraban al servicio de los refugiados de Palestina y se comprometían a otorgarles servicios de logística. Posteriormente, estos acuerdos fueron reemplazados por otros más amplios con Jordania (14 marzo/20 agosto de 1951), con el Líbano (intercambio de notas el 27 de octubre y 26 de noviembre de 1954), con Egipto (el 12 de septiembre de 1950) y, tras la ocupación de Gaza y Cisjordania en la Guerra de los Seis Días, con Israel (intercambio epistolar el 14 de junio de 1967) (OOPS:1982,28). De estos acuerdos internacionales se desprende, entre otras disposiciones, que los Estados de acogida e Israel deben prestar cooperación y ayuda a la agencia, considerada sujeto legal en esos Estados y con capacidad de adquirir propiedades. A los empleados del Organismo les está prohibido recibir instrucciones de cualquier gobierno y estos no deben influir en la actuación de sus funciones. Su personal goza de inmunidad frente a procesos legales derivados de su actividad laboral, al igual que frente a las restricciones de inmigración, privilegio que incluye a sus familias. Las propiedades del OOPS son inviolables e inmunes de ser revisadas, requisadas, confiscadas o expropiadas, a la vez que están exentas de impuestos o restricciones a la exportación e importación a efectos oficiales.

Pese a este marco legal, tanto los gobiernos de acogida, como Israel y la OLP han intentado influir en la designación y actuación del personal del Organismo, manipular los contratos que se realizan en él y obtener fondos a través de la imposición de impuestos de peaje a sus transportes, impuestos de aduana y otros, además de impedir el tránsito libre de sus empleados (básicamente en Israel) y denegar permisos de viaje. En el informe anual 1955-1956, el entonces Director General señalaba que “(...) algunos de los gobiernos de los países de acogida tendieron más y más a querer controlar o imponer restricciones a las acciones del OOPS. Esto crea dificultades particulares en el personal local”, como el veto contra la designación de algunos miembros del personal y restricciones al libre tránsito del mismo.

Su personal, principalmente los empleados locales, ha sufrido detenciones, expulsiones, arrestos, abusos y asesinatos (Schiff: 1995, 84-85). Para manejar esta situación, el OOPS ha desarrollado un sistema de comunicaciones para negociar con los Estados de acogida e Israel en caso de controversias. Éste supone el acercamiento entre una serie de instancias que van subiendo de escalafón si el problema subsiste. Así, en la mayoría de los incidentes, el director de campo se dirige a un representante gubernamental en caso de los países árabes o una oficina de enlace de la Administración Civil israelí en el caso de los Territorios Ocupados en donde suele alcanzarse un acuerdo. De lo contrario, se puede llegar al contacto directo entre el Ministro de Exteriores y el Comisionado General del Organismo. Si no se llega a algún arreglo, las controversias o irregularidades se plasman en el informe anual presentado por el Comisionado a la Asamblea General (Schiff, 1985, 63). La aparición de denuncias sobre violaciones a las inmunidades del OOPS, como arrestos a sus empleados, restricciones a sus bienes y personas, allanamientos de sus instalaciones, o demoliciones de refugios como medidas de castigo, es recurrente debido a que los gobiernos rutinariamente ignoran los reclamos del OOPS ante ese tipo de abusos. No obstante, la posibilidad de suspender sus servicios por falta de garantías es también un instrumento de coerción del Organismo frente a las presiones de los gobiernos responsables en su zona de operación.

2.2.1 Los países de acogida

Como respuesta a la prolongación de la cuestión de los refugiados, en 1954 la Liga Árabe llamó a los países miembros concernientes para que emitieran documentos de viaje temporales (*wata'iq al safar*) a los refugiados palestinos para facilitar su movilidad. Esto no suponía su incorporación definitiva en los países de acogida. En 1965, la Liga adoptó el Protocolo de Casablanca, por el que se otorgaba a los refugiados palestinos prácticamente los mismos derechos que al resto de los ciudadanos de los países firmantes, principalmente el derecho al trabajo y a la residencia, y se comprometían, asimismo, con la excepción de Jordania, a preservar la identidad palestina mediante el mantenimiento del estatuto de refugiado¹³⁷. Pero el trato que los refugiados recibieron en cada país se amoldó a los intereses de cada Estado de acogida. En el caso libanés, el derecho al trabajo para los refugiados palestinos es prácticamente inexistente, mientras que el de residencia se ha restringido con los años. En 1991, la Liga adoptó la Resolución 5093, que condicionó el tratamiento a los palestinos a las normas y leyes de cada Estado. Pese a que no quedó claro si dicha resolución había revocado formalmente el Protocolo de Casablanca o no¹³⁸, indudablemente debilitó las obligaciones hacia los refugiados establecidas en él (OLP: 2000a, 23). De esta manera, los refugiados se convirtieron en una fuente de mano de obra barata, subsidiada por las ayudas del OOPS, disponibles para los regímenes como cartas políticas y económicas, vulnerables debido a su falta de derechos y a la discriminación que sufren en salarios y condiciones laborales frente a los nacionales (Sayigh: 1977b, 21).

El interés de los países de acogida respecto a la permanencia del OOPS se sustenta en que constituye la prueba del respaldo internacional a los refugiados palestinos, que ellos instrumentalizan según sus intereses. Además, los subsidios otorgados por el OOPS a los refugiados han permitido a los gobiernos receptores mantener templados los ánimos de los palestinos¹³⁹. Pero su flujo en una región

¹³⁷ Todos los países árabes ratificaron el Protocolo, excepto los reinos de Arabia Saudí y Marruecos y aquellos Estados que se incorporaron a la Liga Árabe después de ese año, a saber: Bahreín (1971), Qatar (1971), Omán (1971), los Emiratos Árabes Unidos (1971), Mauritania (1973), Somalia (1974), la OLP (1976), y Yibuti (1977). El Líbano firmó con algunas reservas.

¹³⁸ Para A. Shiblak la resolución dio término formal al Protocolo, mientras que Takkenberg considera que éste no puede ser anulado por una simple recomendación.

¹³⁹ Estos gobiernos reciben también ayudas internacionales para impulsar el desarrollo que pueden beneficiar a los refugiados. Según el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, en 1992,

empobrecida ha ido incrementando la pugna por controlar al Organismo y captar la mayor cantidad de recursos. En Jordania, por ejemplo, en los años sesenta el OOPS llegó a alimentar a un tercio de la población total del país. A su vez, Siria y el Líbano supieron aprovecharse de los fondos que, en monedas extranjeras fuertes, llegaron a sus débiles economías a través de esta entidad. Egipto, por su parte, pudo dejar al Organismo la mayor parte de la responsabilidad contraída con los refugiados de Gaza.

Se pueden señalar diversos ejemplos de cómo, en algunos casos, era notorio el mayor interés de los gobiernos en los subsidios que en la ayuda directa a la población palestina de sus territorios. Estos países han bloqueado los intentos del OOPS por verificar las listas de los refugiados que reciben ayuda en especie, pese a sus acuerdos internacionales para cooperar con el Organismo. Como se señalara en el capítulo anterior, en sus primeros años de existencia el OOPS pagó los servicios de hospitalización de los refugiados que así lo requirieron en instituciones públicas y privadas de los países de acogida para evitar construir y administrar su propia red de hospitales. Esto permitió a dichos países ampliar y mejorar sus propios servicios en este campo. Igualmente, por esos años, los proyectos de obras públicas que empleaban a los refugiados y destinados a su futura integración, tales como construcción de carreteras, eran de hecho proyectos gubernamentales financiados por el OOPS que respondían a necesidades exclusivas de los gobiernos de acogida quienes, como política general, no tenían mucho interés en la integración de sus “huéspedes”. Incluso los intentos de beneficiarse del Organismo por parte de esos gobiernos no siempre se enmarcaron en la legalidad. Como ejemplifica B. Schiff, cuando las provisiones del Organismo tenían que transportarse a Jordania a través del Líbano y Siria, estos últimos aplicaban impuestos, cuotas y costos de transporte, todo ello contrario a la legislación internacional que rige su relación con las Naciones Unidas y sus órganos (Schiff: 1995, 82). Este tipo de problema suele ser recurrente en los informes anuales del OOPS y también incluyen a la Autoridad Palestina e Israel.

Aunque la sociedad árabe en general apoya al pueblo palestino y lo considera combativo, ciertamente existen roces entre las sociedades de acogida y los refugiados de los campamentos, que tras cinco décadas de exilio, siguen mirándoles con recelo. Un

Jordania recibió un total de 379 millones de dólares por este concepto, el Líbano 81 millones y Siria 163.

joven refugiado en Cisjordania dice: “La gente de Hebrón suele decir *tu cara es como la cara de un refugiado*”. Nosotros nos llamamos a nosotros mismos gitanos, porque no tenemos ninguna propiedad o tierra y no tenemos dignidad”. Otro aclara: “Yo no siento que pertenezca a este sitio [el campamento]. No estoy de acuerdo con la idea de que el refugiado que está en su país no es un refugiado. Siento que pertenezco a la tierra que compramos y no a la tierra que nos dio el OOPS”. Said, un chico de 13 años, habla de sus vecinos jordanos: “Mucha gente de fuera piensa que todos somos terribles y malos. Nos llaman *mujayamiye* (gente nacida en un campamento). Aún la familia de mi hermana que vive en Zarqa dice que la gente de los campamentos son basura, buenos para nada, vacas, etc.”¹⁴⁰. El rechazo a los refugiados de los campamentos y la desconfianza que generan estos núcleos no siempre tienen las mismas motivaciones. En el caso de la relación entre palestinos y libaneses, la animadversión de éstos últimos ha crecido como consecuencia de la guerra civil padecida en el país. Por su parte, en el caso jordano la percepción de los campamentos como lugares inseguros posiblemente se basa más en el factor económico que en el político. Es decir, pueden ser lugares tan inseguros como cualquier barrio de chabolas jordano, aunque aún pese la sombra del *Septiembre Negro* de 1970¹⁴¹. A modo de ejemplo, durante mi visita al reino hachemí, varios amigos intentaron persuadirme para que no visitara los campamentos por considerarlos sitios peligrosos. No obstante, no encontraban mayor amenaza cuando se referían a los refugiados de los campamentos que trabajaban en Ammán o cualquier otro sitio.

Un ejemplo curioso del sentimiento nacional incubado en los campamentos de refugiados del OOPS se proyecta en el campo del balompié. El campamento de refugiados Al Wihdat¹⁴², creado en 1955 y hoy parte integral de la geografía urbana de Ammán, en Jordania, cuenta desde 1976 con un equipo de balompié del mismo nombre en la primera división jordana. Surgido de los centros juveniles del OOPS e identificado siempre con los palestinos en el reino hachemí, el equipo vino a disputarle el

La presencia de los palestinos estimulan sin duda este tipo de aportaciones.

¹⁴⁰ En Maha Damaj y Dawn Chatty, *op. cit.*, p.10.

¹⁴¹ En ese año, miles de combatientes de la OLP que aprovechaban el territorio jordano para atacar a Israel, fueron atacados brutalmente por el ejército jordano. Las autoridades jordanas recuperaron así el control de muchas áreas de su territorio, entre ellas varios campamentos, donde prácticamente la OLP se había convertido en la única autoridad.

campeonato nacional al entonces invencible *Al Faisali*, otro equipo de Ammán e identificado con la monarquía, con quien periódicamente rivaliza en los torneos de la liga jordana. Desde que en 1980 el equipo del campamento ganara el campeonato del reino, el *Wihdat-Faisali* es el encuentro por excelencia en Jordania. Como en muchas partes del mundo, la rivalidad entre los seguidores de ambos equipos trasciende lo meramente deportivo. La necesidad de reafirmación, tanto de la identidad nacional palestina como de la jordana, encuentra cauces en el estadio y frente al televisor¹⁴³. El balompié permite expresar abiertamente lo que los políticos no se atreverían nunca a afirmar públicamente y, en el caso de los refugiados en Jordania, es quizá el único escenario de “enfrentamiento abierto” que permite el régimen. Pero incluso en el ámbito deportivo, el delicado equilibrio político jordano puede verse afectado. Desde que el equipo palestino ingresara en la primera división, pleitos y reyertas acompañaron los partidos. Pero a partir de 1986, la violencia ha alcanzado niveles serios durante los encuentros entre ambos equipos. En diciembre de 1999, un ataque de gamberros a los jugadores del *Wihdat* provocaron tales comentarios en los medios de comunicación que el mismo rey Abdalá II debió intervenir. Éste calificó entonces a la unidad nacional como algo sagrado señalando que no permitiría a nadie que la manipulara mediante rumores que desacreditaban la imagen del reino. Ante el Parlamento, el rey calificó dichos rumores como “exageraciones que acompañan cualquier pequeño incidente, no son más que intentos de empañar la imagen de unidad de Jordania”. Esta aparente exaltación real se entiende mejor si se toma en cuenta que durante los enfrentamientos del llamado *Septiembre Negro* fue precisamente *Al Wihdat* uno de los campamentos de refugiados más efervescentes y más golpeados por el ejército jordano¹⁴⁴. Esa contienda sigue siendo un tema que los palestinos en el reino hachemí se niegan a abordar, debido, según Randa Farah¹⁴⁵, a que todavía desconfían del régimen (Farah: 1998). Al respecto,

¹⁴² *Wihdat* es el término con que los refugiados acuñaron al campo desde su creación, aunque su nombre oficial es Ammán New Camp y cuenta con más de 40.000 habitantes. La palabra *wihdat* es el plural de *wihda* o unidad (habitacional), el terreno de 100 m² donde los refugiados construyeron sus viviendas.

¹⁴³ Aún los palestinos de Cisjordania comenzaron a apoyar al *Wihdat*.

¹⁴⁴ El Septiembre Negro dejó, paradójicamente, una consecuencia positiva en el mismo campamento. Con la intención de desarticular la carga simbólica que revestían las pésimas condiciones de los campamentos, el reino hachemí decidió realizar mejoras en los mismos tras los cruentos enfrentamientos de 1970. Así, en 1974 las letrinas públicas fueron suprimidas y se emprendió la construcción de redes de canalización de agua potable. Ver el artículo de H. Jaber, “Le camp de Wihdât, entre norme et transgression” *Revue d'études palestiniennes*, núm. 8, (nouvelle série), otoño 1996, p. 45.

¹⁴⁵ Randa Farah es Doctora en Antropología por la Universidad de Toronto. Ha trabajado en diversos proyectos de investigación sobre la vida y cultura en los campamentos de refugiados de Jordania, entre ellos *UNRWA a history within History* del Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC) de Ammán de 1996 a 1999, y en el informe de la Universidad de Oxford

Amer Ali considera que el estadio de balompié se ha convertido en la caja de resonancia de las circunstancias políticas regionales e internacionales. “Los palestinos recuerdan el episodio del *Septiembre Negro* y los jordanos piensan que el ajuste de cuentas del siglo pasado se realiza en el campo. La expresión cada vez más violenta y chocante de racismo en los estadios parece ligada a los procesos políticos en curso”¹⁴⁶. La identificación de algún equipo con las poblaciones de origen se repite en todas las zonas de operación del Organismo, aunque con menos trascendencia.

2.2.1.1 Siria

La República Árabe Siria¹⁴⁷ tenía registrados 82.194 refugiados palestinos y seis campamentos al inicio de las operaciones del OOPS en 1950. Como consecuencia de la Guerra de 1967, al año siguiente se establecieron tres nuevos campamentos cercanos a Damasco y otro cerca de Dera'a que daban cobijo a 7.746 personas. En el registro correspondiente al periodo 1999-2000 los censados sumaban 383.199 (véase Cuadro 2.2), que corresponden al 10% del total de los refugiados del Organismo.

Cuadro 2.2

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN INSCRITA AL 30 DE JUNIO DE 2000					
Zona	Población inscrita	Número de campamentos	Población total de los campamentos	Personas inscritas que no están en los campamentos	Porcentaje de las personas inscritas que no están en los campamentos
Jordania	1.570.192	10	280.191	1.290.001	82,16
El Líbano	376.472	12	210.715	165.757	44,02
Siria	383.199	10	111.712	271.487	70,85
Cisjordania	583.009	19	157.676	425.333	72,95
Franja de Gaza	824.622	8	451.186	373.436	45,29
Total	3.737.494	59	1.211.480	2.526.014	67,58

Fuente: OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1999 al 30 de julio de 2000.

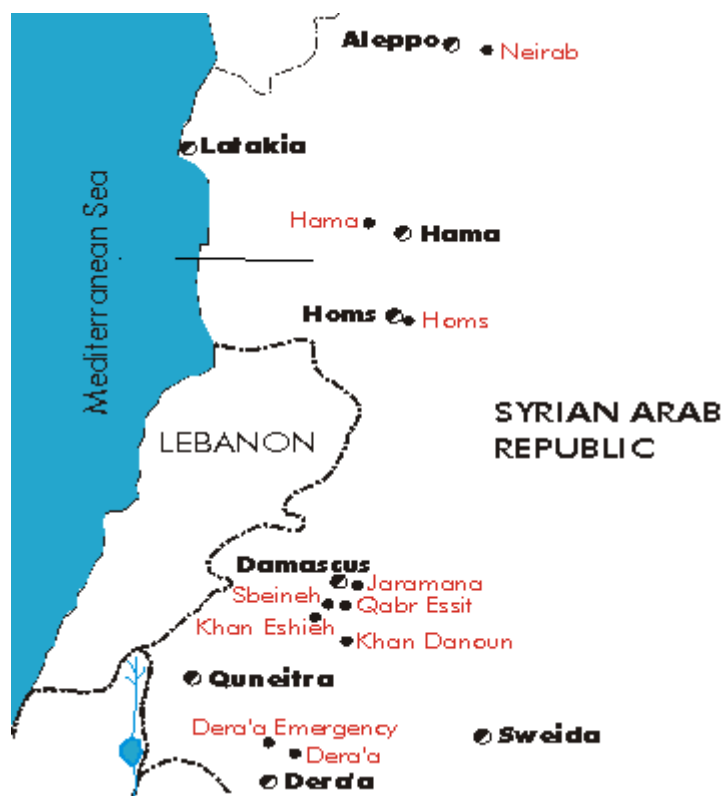
Children and Adolescents in Palestinian Households: Coping with the Effects of Forced Migration and Prolonged Conflict durante el 2000.

¹⁴⁶ Amer Ali, “Du Stade au village”, en Ricardo Bocco y Géraldine Chaterlard, *Jordanie: le rauiame frontière*, Paris, Editions Autrement, 2001, pp.119-129, citado por Fabien Droz *Le Club de Wehdat, un symbole d'affirmation identitaire pour les Palestiniens de Jordanie*, memoria de licenciatura en Etnología, Universidad de Neuchâtel, Suiza, 2002, p.23.

¹⁴⁷ La República Árabe Siria tiene un territorio de 185.000 km² y una población que sobrepasa los 14 millones de habitantes.

Alrededor de 90.000 personas viven hoy en los diez campamentos oficiales situados en las inmediaciones de Damasco, Hama y Dera'a (ver Mapa 2.1), mientras que otros miles viven en los campamentos no oficiales de Latakia, Ein a-Tal y Yarmuk. Este último constituye el mayor campamento de Oriente Medio, pues alberga a más de 112.000 refugiados registrados. En total se calcula que, contando los campamentos no oficiales, aproximadamente el 70% de los refugiados vive en alguno de ellos¹⁴⁸. Existen también otros 64.000 palestinos viviendo en el país que no tienen registro en el OOPS, según el Departamento de Asuntos sobre Refugiados de la OLP.

Mapa 2.1 Campamentos oficiales del OOPS en Siria



Dado el poco peso demográfico que tienen los refugiados en el país, apenas un 3% del total, se considera que en el marco de un acuerdo de paz regional Siria no se opondría en principio a una integración definitiva. Sin embargo, hasta ahora ha utilizado

¹⁴⁸ Commission of Enquiry- Palestinian Refugees, *op.cit.*

el delicado tema como una de sus herramientas para negociar, o no, con Israel. Ahí, los refugiados gozan de todos los derechos civiles otorgados a los nacionales sirios, como el derecho a los servicios sociales, a la enseñanza, al empleo, a la función pública, etc. (Iglesias: 177), excepto a la compra de tierra cultivable, a la propiedad de más de una casa, a votar o ser elegidos en los procesos electorales para el Parlamento Nacional Sirio o para la Presidencia, ni poseer pasaporte sirio, dado que estas restricciones pretenden avalar el derecho al retorno de los palestinos (Zureik: 2000, 21). Su situación es de las mejores en términos relativos, por lo que afecta al nivel educativo y a su integración en el mercado laboral. Su integración en la sociedad siria también ha sido bastante aceptable, observable en la inexistencia de barrios palestinos y en la alta incidencia de matrimonios entre ambas comunidades. A diferencia del caso jordano, donde los recelos a los palestinos suelen estar muy arraigados, en la opinión pública siria pesa más la integración y el apoyo político sirio a la causa palestina que las diferencias socioculturales o la competencia económica (Yorke: 127). No obstante, al igual que en el resto de los países de acogida, el régimen sirio ha percibido a los refugiados como una potencial amenaza a su estabilidad y ha intentado controlar sus movimientos y a los grupos nacionalistas palestinos que pudieran provocar hostilidades no deseadas con Israel o desestabilizar al país. Por otra parte, al igual que sucede a los ciudadanos sirios, los refugiados palestinos sufren un régimen político que impide la libertad de expresión, viola los derechos humanos y vigila a todos los habitantes de su territorio mediante sus omnipresentes fuerzas de seguridad.

La relación entre Damasco y el Organismo ha estado marcada por el autoritarismo férreo del sistema político sirio. Por una parte, la bandera de los refugiados palestinos ha sido utilizada de manera velada por el gobierno para instigar a los palestinos en su territorio contra el OOPS, acusándolo de ser parte del plan occidental y sionista para liquidar su situación a través de su asimilación en el país. En este tenor, las manifestaciones públicas de simpatía hacia los refugiados organizadas por Damasco han sido recurrentes. Por otro lado, el gobierno ha intentado en todo momento dominar las acciones del Organismo a través del control del personal sirio que labora en éste.

Damasco reguló sus relaciones con el Organismo y la población refugiada en su territorio a través de la Institución del Refugiado Árabe de Palestina (mejor conocida como PARI), creada en 1949. Luego ésta fue sustituida por la Autoridad General para los Refugiados Árabes de Palestina (GAPAR, por sus siglas en inglés), a través de la cual ejerce un férreo control sobre los refugiados, desde cuestiones de censos de población hasta su actuación política. Además, vigila estrechamente la actividad del Organismo en la zona (Peretz: 1996, 66). Pese a que oficialmente el OOPS contrata a sus trabajadores libremente, la GAPAR sugiere, presiona e interfiere en la designación de candidatos –con casos de prebendas y nepotismo- hasta que la decisión final sea aceptable para ambos. De igual manera, intenta que los altos mandos en su territorio sean ocupados por nacionales y no por empleados internacionales. Esta política ya era denunciada en el informe anual del Organismo en 1954, que señalaba cómo éste tenía que “(...) resistir una tendencia por parte de las autoridades sirias a tratarlo como una institución cuasi nacional sujeta al control y autoridad del gobierno sirio, en vez de considerarla como un órgano de las Naciones Unidas”¹⁴⁹. Aunque las presiones sirias sobre el personal local son permanentes (muchos empleados están más comprometidos con Damasco que con el Organismo), el funcionamiento de los servicios es aceptable en gran medida por la cooperación del gobierno que, pese a todo, ofrece además la estabilidad social y política necesaria para una actuación aceptable del OOPS. Damasco se responsabiliza principalmente de los refugiados que residen en los campamentos no reconocidos oficialmente por el OOPS, ofreciéndoles los servicios educativos, sociales y sanitarios que requieren, como alcantarillado, pavimentación, agua, electricidad, etc. No obstante, estos campamentos suelen estar en peores condiciones que los administrados por el Organismo, debido fundamentalmente a la escasez de recursos del gobierno. En los campamentos del OOPS, el gobierno es responsable de proveer los servicios públicos básicos, mientras el Organismo provee servicios como recolección de basura, control de plagas, eliminación de aguas residuales, además de sus servicios básicos de educación, salud y servicios sociales.

¹⁴⁹ OOPS, *Informe Anual 1953-1964*, (A/2717), 32, citado por Benjamin N. Schiff, *Refugees Unto the*

2.2.1.2 El Líbano

En 1950, los refugiados en el Líbano¹⁵⁰ registrados en el OOPS sumaban 127.600 almas. En junio de 2000, el OOPS tenía registrados a 376.472 palestinos¹⁵¹, aproximadamente entre el 10 y 12% de la población total del Líbano, de los cuales 210.715 vivían hacinados en los 12 campamentos a su cargo (véase Cuadro 2.2), en condiciones de precariedad debido a los bajos ingresos y a las crecientes restricciones al empleo de los palestinos en ese país. Como se observa en el Cuadro 2.3, casi el 11% de todos los refugiados registrados en ese país, 40.519 personas en 2000, eran consideradas como *situaciones especialmente difíciles*, la proporción mayor en todas las zonas de operación del Organismo.

Cuadro 2.3

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE <i>SITUACIONES ESPECIALMENTE DIFÍCILES</i> INSCRITA AL 30 DE JUNIO DE 2000					
Zona	Número de familias	Número de personas			Porcentaje de la población refugiada
		Que reciben raciones	Que no reciben raciones	Total	
Jordania	10.700	38.397	2.444	40.841	2,60
El Líbano	10.138	36.991	3.528	40.519	10,76
Siria	8.302	24.372	2.222	26.594	6,94
Cisjordania	8.030	23.771	4.361	28.132	4,83
Gaza	16.419	69.472	1.592	71.064	8,62
Total	53.589	193.003	14.147	207.150	5,54

Nota: Incluye a los menores de 1 año de edad, a los estudiantes que cursan estudios fuera del hogar, etc.

Fuente: OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1999 al 30 de julio de 2000.

Third Generation: UN Aid to Palestinians, Nueva York, Syracuse University Press, 1995, p.92.

¹⁵⁰ El Líbano tiene una superficie de 10.452 km² y su población se estima en 3,5 millones de habitantes; cerca de la mitad viven y trabajan en una de las cinco ciudades principales: Beirut, Trípoli, Zahle, Sidón y Tiro. Social y culturalmente, el Líbano conforma un mosaico de comunidades religiosas que ha delineado su desarrollo político. Actualmente, los principales grupos respecto a la población total del país son los chiíes (31% del total), seguidos de los maronitas (24%), los sunníes (21%), los drusos (7%), los greco-ortodoxos (6%), los griegos de confesión católica (5%) y, finalmente, los armenios (4%).

¹⁵¹ El verdadero número de refugiados en el país sigue siendo una incógnita. Muchos refugiados han emigrado del país manteniendo sus registros en el Organismo, a la vez que muchos viven en el país de forma ilegal, sobre todo aquellos que llegaron tras la guerra de 1967, el *Septiembre Negro* jordano o posteriormente. Según el U.S. Committee for Refugees, la cifra de los refugiados no inscritos en el OOPS ronda las 42.000 personas (véase: www.refugees.org). Asimismo, la OLP maneja la cifra global de 150.000 refugiados con registro o sin él (Passia, *Palestinian Refugees*, boletín especial, Jerusalén, mayo

Mapa 2.2 Campamentos oficiales del OOPS en Líbano



Fuente: OOPS, página electrónica oficial: www.unrwa.org

La situación de los refugiados en el Líbano, sin duda la más precaria de todos los países de acogida, se entiende mejor si se toma en cuenta que la asimilación de los palestinos, mayoritariamente musulmanes sunníes, pondría en peligro el frágil equilibrio confesional del país¹⁵². Muy pocos refugiados tienen la oportunidad de salir de los campamentos del OOPS, básicamente sólo a través del matrimonio con ciudadanos libaneses¹⁵³. Debido a esto, Beirut les concedió un estatuto de refugiados temporales

2001, p. 8), con el objeto de no acrecentar las diferencias y temores entre las diversas comunidades religiosas del país.

¹⁵² El sistema político libanés ha estado basado en el reparto minucioso del poder entre las diferentes comunidades religiosas que conforman el país, de forma relativamente proporcional, entre cristianos (maronitas, principalmente) y musulmanes (mayoritariamente sunníes, chífes y drusos). La ruptura de ese equilibrio, aunado a otros factores, sumergió al país en una guerra civil (1975-1990) que se cobró la vida de más de 50.000 personas y dejó al Líbano en ruinas e invadido por los ejércitos israelí y sirio. Sólo los Acuerdos de Taif han logrado restablecer, de momento, ese delicado equilibrio.

¹⁵³ Siempre y cuando el matrimonio se celebre entre un libanés y una palestina, nunca en el caso contrario. Como excepción puede señalarse que en 1952 les fue concedida la nacionalidad libanesa a unos tres mil palestinos de religión cristiana.

con menos derechos y acceso limitado a los servicios públicos, mientras que la responsabilidad de su bienestar quedaba en manos del OOPS. El gobierno creó la Dirección para los Asuntos de los Refugiados Palestinos (DARP), en 1959, con los únicos propósitos de censar a los refugiados, otorgarles documentos de viaje (que no son reconocidos por la mayoría de los países) y vigilar el trabajo del OOPS. No obstante, no todos los refugiados pudieron acceder a los registros de la DARP. Únicamente los refugiados que llegaron al Líbano entre 1947 y 1948, y que contaran con registro en el OOPS o, por lo menos, en la Cruz Roja, fueron considerados legalmente como “refugiados”. Aquellos que no estaban registrados en el OOPS obtuvieron en 1969 una carta de residencia y salvoconductos renovables cada año, mientras que los que arribaron tras la guerra de 1967 o tras el *Septiembre Negro* de 1970 no obtuvieron ningún permiso de residencia, por lo que viven bajo la permanente amenaza de ser deportados. Asimismo, desde principios de los ochenta, a un número indeterminado de palestinos se les ha confiscado sus documentos o impedido retornar a suelo libanés, mientras que otros han sido borrados de los registros de residencia por haber obtenido otra residencia o ciudadanía en el extranjero o no haber renovado sus documentos. Según la DARP, desde esa fecha y hasta principios de la década siguiente, más de 7.000 palestinos habían sido borrados de las listas de esta forma¹⁵⁴, mientras que otras fuentes indican que en 1996 la lista había alcanzado los 15.000¹⁵⁵. Por otra parte, hasta 1969 el gobierno libanés proveyó de servicios de seguridad a los campamentos, pero la entrada de la OLP en la zona finalizó esta situación, como se verá más adelante.

En resumen, los refugiados en el Líbano son considerados apátridas, no se les permite solicitar visados o tarjetas de residencia, no pueden adquirir propiedades ni gozar de derechos civiles (Mac Liman: 29). Desde 1990, les está prohibido el ejercicio de un total de 73 profesiones tales como derecho, medicina e ingeniería. No pueden tampoco ser cajeros, porteros, bancarios, guardas, vendedores y un largo etcétera. Únicamente a algunos se les otorga un permiso de trabajo pero sin derecho a la seguridad social. Los sindicatos y asociaciones profesionales, como consecuencia, les están vedados. Pese a ello, antes de la guerra libanesa, los palestinos refugiados constituían una fuente importante de trabajo ilegal en la construcción, la agricultura y la

¹⁵⁴ Datos citados por la Universidad de Oxford, *Assistance to Refugees in the Middle East (Bristol Report)*, p.40.

industria del país, pero el conflicto bélico provocó el endurecimiento de las políticas de Beirut hacia ellos. En 1992, la tasa de desempleo entre los refugiados ascendía al 38%, mientras que el 11% quedaba por debajo del nivel de extrema pobreza. En la actualidad, las principales fuentes de ingreso de los refugiados son: el empleo en el OOPS, los envíos de familiares residentes en el extranjero, el empleo en asociaciones y organizaciones palestinas, el empleo en la agricultura y en empresas e instituciones libanesas. En estas últimas, los palestinos deben competir con los trabajadores sirios, quienes no necesitan permiso de residencia o trabajo. También representa una importante fuente de ingresos el empleo en la “economía de los campamentos”, que consiste en pequeños negocios ahí establecidos¹⁵⁶.

En este entorno, el principal interés del frágil gobierno libanés respecto al OOPS, ha sido que éste impida la asimilación de los palestinos en su territorio, por lo que en la medida de sus posibilidades ha cooperado con él (Schiff: 1995, 99). Paradójicamente, los principales problemas del Organismo en el país han surgido como consecuencia de la fragilidad interna del régimen y de los ataques externos, que han dado paso al fortalecimiento de grupos militares palestinos, islamistas, pro-sirios o pro-israelíes que, sumados a los ataques de las Fuerzas de Defensa Israelí, han causado en diversas ocasiones la destrucción de parte de la infraestructura del Organismo, la amenaza a la seguridad y vida de sus empleados y el corte de sus servicios.

Tal es la debilidad de Beirut, que la OLP -tras su expulsión de Jordania en 1970 y hasta la invasión israelí al Líbano en 1982- fue el verdadero regente de los campamentos de refugiados del Líbano, Estableció en ellos organizaciones sociales, culturales, políticas y de seguridad, a través de diferentes comités y del Comando de la Lucha Armada de Palestina (Schiff: 1995, 70 y ss.). Esta situación fue formalizada por los Acuerdos de El Cairo de 1969 entre Beirut y la central palestina. En ellos se establecía el derecho al trabajo y a la residencia de los palestinos; la constitución de comités locales en los campamentos para garantizar sus intereses, en cooperación con las autoridades libaneses y respetando la soberanía del país; el derecho de los palestinos en el Líbano a participar en la revolución palestina a través de la lucha armada; así

¹⁵⁵ Según datos de la ONG palestina Shaml. “A Policy of Marginalization and Covert Deportation Facing Palestinians in Lebanon” en *Shaml Newsletter*, núm. 6, febrero de 1997, p.4.

como la coordinación entre la lucha armada y el ejército libanés (El Natour: 155-6). A partir de entonces, los campamentos quedaron en manos de la OLP y ésta fue creando un híbrido de Estado palestino dentro del libanés que empleaba en sus programas administrativos y sociales a unas 8.000 personas. La central palestina fundó hospitales y otorgó pensiones a las familias de los mártires palestinos, lo que llevó al OOPS a negociar directamente con ella su trabajo en la zona. Pero ante el deterioro presupuestario del Organismo, la OLP fue haciéndose responsable de gran parte de la ayuda a los refugiados, convirtiéndose en el principal empleador y suministrador de servicios sociales. Pese a que no existen datos oficiales, se estima que la central palestina absorbió alrededor de 10.000 soldados, con sueldo completo, y milicianos de entre los refugiados palestinos, a la vez que otros millares trabajaban en su infraestructura político-social (Abu Habib: 26). Además, ofrecía agua, luz e, incluso, algunos servicios sociales en los campamentos (OOPS: 1982, 284). Sin embargo, la recurrente utilización, e incluso usurpación, de algunos edificios del OOPS por parte de la OLP provocó el bombardeo periódico israelí de las instalaciones del Organismo. Las quejas interpuestas por éste ante el gobierno libanés nunca obtuvieron una respuesta efectiva.

La guerra civil libanesa (1975-1990) agravó la situación de los palestinos y del OOPS en la zona. Durante los dos primeros años de enfrentamiento, 31 trabajadores del organismo desaparecieron, presumiblemente asesinados durante los enfrentamientos (OOPS: 1982, 278). Entre 1982 y 1988 se registraron diversos secuestros, y el asesinato de 33 empleados locales del OOPS (Viorst: 76). Los campamentos de refugiados a su cargo fueron blancos periódicos de ataques, tanto israelíes como árabes. El más sonado fue la masacre de los campamentos de Sabra y Chatila, en septiembre de 1982, perpetrada por milicias libanesas, pero con la anuencia del ejército israelí, entonces bajo las órdenes de Ariel Sharon¹⁵⁷. El hecho fue calificado en la Asamblea General de las Naciones Unidas como genocidio (Parsons: 239). Se produjeron, además, numerosos

¹⁵⁶ Ajjal Center, *Palestinian Non-Government Organizations in Lebanon*, noviembre de 2001. Versión electrónica en: www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/ajjal_center/ngo_lebanon.html.

¹⁵⁷ Tres meses después de la invasión israelí (6 de junio) y dos días después del asesinato del Presidente libanés Bahir Gamayel, miembros de la milicia falangista libanesa y del pro-israelí Ejército del Sur del Líbano atacaron los campamentos de Sabra y Chatila, con el apoyo de las Fuerzas de Defensa Israelí apostados fuera del campamento, clamando venganza por la muerte de Gamayel y la expulsión de los palestinos que quedaban en el país tras la reciente expulsión de los líderes de la OLP. Los milicianos

ataques de las milicias chiíes *Amal* contra los campamentos de refugiados, conocidos como “la guerra de los campamentos”¹⁵⁸. Estas agresiones a la infraestructura y personal del Organismo provocaron el cierre periódico de sus escuelas y de su oficina central, trasladada finalmente a Viena y Ammán en 1978. Quince años de guerra civil dejaron como saldo 32.115 refugiados palestinos desplazados y los campamentos de Tal Zatar, Chatila y Yirs el Basha, en el área de Beirut, totalmente destruidos. Otros campamentos y zonas de residencia de refugiados palestinos fueron dañadas considerablemente, como las zonas de Karantina y Dikwahe, y los campamentos de Burch el Barachne (en Beirut), Mie Mie (en Saida), y Rashidie (en Tiro) (OOPS: 1996, 18). Quedó, finalmente, un rastro de miles de refugiados asesinados, heridos y muchos miles más desplazados.

En el marco de la guerra civil, el 6 de junio de 1982, el ejército israelí invadió el sur del Líbano, causando enorme desolación entre la población palestina. Seis campamentos fueron destruidos en un 60% (Chatila, Burch el Barachne, Mar Elias, Ein el Hilwe, Mie Mie, Rashidie, el Bus y Burch el Shemali). Asimismo, las FDI detuvieron a miles de personas, incluyendo a más de 200 empleados del OOPS (OOPS: 1996, 19). Dado que de los 239.000 refugiados registrados en el Líbano, aproximadamente 198.000 habitaban las áreas directamente afectadas por los enfrentamientos, el OOPS lanzó su programa de emergencia *Medidas Extraordinarias en el Líbano*, el cual incluía servicios sanitarios de emergencia, distribución de alimentos y asistencia general. En esa ocasión, el ejército israelí descubrió que la OLP había utilizado el Centro de Formación Profesional de Sablin, en el sur libanés, como campo de entrenamiento militar. La central palestina, que controlaba prácticamente toda la zona de Sablin, obligaba o convencía a los empleados de las escuelas a requerir a los estudiantes una formación militar en horario extraescolar. Ese hecho fue utilizado por Tel Aviv como la prueba fehaciente de la politización del Organismo. Las autoridades del OOPS alegaron la imposibilidad de controlar dicho centro de educación superior debido a su lejanía de

asesinaron en 38 horas a unos 2.000 civiles, entre ellos numerosos mujeres, niños y ancianos. Ariel Sharon fue expedientado por ello.

¹⁵⁸ En esa década surgieron dos organizaciones chiíes –los Batallones de la Resistencia Libanesa, Esperanza (*Afwach al muqawama al lubnaniya*, *Amal*) y el Partido de Dios (*Hizbulá*), más conocidos como Amal y Hezbolá, respectivamente – que serían considerados los principales aliados sirios durante la guerra civil. Amal combatiría contra la OLP en los campamentos y muchos de los palestinos que hizo prisioneros fueron entregados a Siria. Véase el informe de Amnistía Internacional, *Siria. Atrapados en un*

la sede central de Beirut. Además, durante la guerra civil, el gobierno libanés había retirado a sus representantes de los campamentos de refugiados, por lo que desde finales de los sesenta, las organizaciones palestinas se habían apoderado de edificaciones e infraestructura del OOPS, con la anuencia de Beirut (OOPS: 1982, 275).

Sin embargo, la expulsión de la central palestina del Líbano, la anulación unilateral libanesa de los Acuerdos del Cairo en 1987, el deterioro de la economía libanesa y el asedio israelí a los campamentos de refugiados trajeron consigo una orfandad económica y social entre los palestinos que fue asumida básicamente por el OOPS. Pero éste no contó nunca con la infraestructura ni los recursos suficientes para cubrir del todo el hueco dejado por la OLP. Por tanto, la situación de los refugiados en la zona ha ido desde entonces en franco deterioro. Por ejemplo, en el ámbito educativo, la enseñanza secundaria, requisito básico para acceder a una formación universitaria, no era parte de los objetivos del Organismo, por lo que la organización presidida por Arafat gestionaba becas y escuelas en la zona para los jóvenes palestinos. Su expulsión de territorio libanés supuso un retroceso enorme en esta materia para las limitadas esperanzas de mejora de los palestinos refugiados. El OOPS abrió algunas escuelas, pero han sido insuficientes. Tras la salida de la OLP, en los campamentos se han creado numerosos comités populares con representación de todas las fuerzas políticas palestinas que, de manera regular, suelen presentarse ante las autoridades libanesas –y el propio OOPS- para presentar sus problemas y necesidades. A pesar de ello, la comunidad refugiada suele estar muy dividida por estos grupos y el gobierno presta poca atención a sus demandas de mejoras.

Si ya la situación de los palestinos en este país se presentaba extraordinariamente difícil debido a la guerra civil, la invasión israelí y al deterioro económico del OOPS¹⁵⁹, el Proceso de Paz, centrado en la negociación de los territorios de Gaza y Cisjordania, endureció la política de Beirut hacia los refugiados en su territorio, impidiendo la consecución de programas de mejora y creación de infraestructuras del Organismo. Existe el temor libanés a que en las negociaciones finales de paz no se contemple la repatriación de los refugiados y deba verse obligado a

conflicto regional: libaneses, palestinos y jordanos recluidos en Siria por motivos políticos, 27 de enero de 1999.

absorberlos, con el consabido desequilibrio poblacional e inestabilidad que ello supondría.

2.2.1.3 Jordania

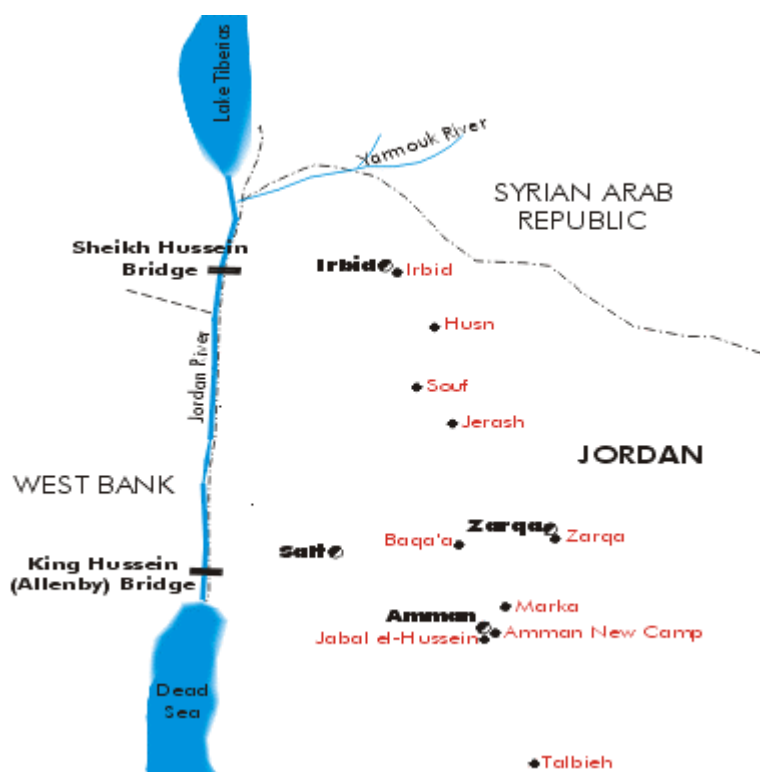
El primer registro del OOPS de la población refugiada en este país incluyó, hasta 1967, a la población de Cisjordania, que en 1950 sumaba 506.200 personas. El último registro sólo del territorio jordano y correspondiente al año 2000, arroja la cifra de 1.570.192 refugiados, de los cuales 280.191 personas viven en alguno de los 10 campamentos que el Organismo tiene en el país (véase Cuadro 2.2 y Mapa 2.3). Jordania constituye el Estado con mayor número de refugiados, el 41,3% del total censado por el Organismo (3,79 millones) y, aunque los refugiados registrados representan alrededor del 40% de la población del país, si se suman los ciudadanos de origen palestino (es decir, los refugiados no registrados), esta población conforma aproximadamente la mitad de los habitantes del país¹⁶⁰.

De estas cifras se deriva claramente que los palestinos constituyen una fuerza política de primer orden dentro del régimen hachemí. A lo largo de los años, los refugiados han sido utilizados como instrumento para realizar reivindicaciones políticas hacia el interior y territoriales frente a Israel. Sin embargo, los refugiados en Jordania conforman un conglomerado heterogéneo de difícil control para el régimen. El sentido de palestinidad y deseo de retorno -que varía según los estratos sociales de procedencia, pero que sin duda es mucho más fuerte dentro de los campamentos- es percibido como una amenaza constante a la monarquía.

¹⁵⁹ Al final de la contienda civil había más de 6.000 familias de refugiados desplazadas en el país. Hacia 1995, el OOPS solamente había podido realojar en sus campamentos a apenas 600 familias.

¹⁶⁰ Ante la ausencia de censos fiables, el mito de la mayoría palestina en Jordania, que llegó a elevarse entre un 60% y un 70%, disminuyó con la renuncia del rey Husein a Cisjordania en 1988, quedando como resultado una proporción básicamente igualitaria con la población jordana originaria. Actualmente, el Reino Hachemí de Jordania tiene una extensión territorial de 89.556 km² y una población de aproximadamente 4,5 millones de habitantes.

Mapa 2.3 Campamentos oficiales del OOPS en Jordania



Fuente: OOPS, página electrónica oficial: www.unrwa.org

De este modo, la política del gobierno jordano hacia el OOPS no podría ser otra que la de una estrecha colaboración. Además de los fondos de ayuda del OOPS, el gobierno hachemí asigna aproximadamente 300 millones de dólares anuales para ayuda a los refugiados. En cualquier caso, ha gastado mucho más que eso en educación, salud y seguridad social para ellos desde 1948 (Tal: 53). Únicamente en el período 1999-2000, Ammán acumuló unos gastos de 380,4 millones de dólares, principalmente en educación, alquileres, subsidios, raciones de alimentos, servicios para los campamentos de refugiados, salud, seguridad social y servicios sociales, lo que equivale a cinco veces más que el presupuesto del Organismo para Jordania en ese mismo periodo (70,7 millones de dólares, 4 millones menos que el año anterior)¹⁶¹. No obstante, su permanencia es considerada vital para el régimen. Como señala Milton Viorst, “sin el OOPS, los refugiados tendrían que integrarse en la sociedad jordana, y Jordania no tendría más opción que asimilarlos” (Viorst: 86).

¹⁶¹ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1999 al 30 de julio de 2000.

Todos los refugiados registrados en el OOPS –excepto los que arribaron desde Gaza en 1967, y que constituyen unos 100.000, además de los llamados *latecomers*- son considerados ciudadanos jordanos y tienen pasaporte jordano. Tienen el derecho a votar, disfrutan de todos los servicios públicos, tales como educación superior, y pueden trabajar en el sector público. Aunque pueden ser votados, no se consideran suficientemente representados en el sistema político jordano. Por ejemplo, en 1997, siete de los 31 ministros eran de origen palestino, así como 6 de los 40 senadores y 11 de los 80 miembros del parlamento en la cámara baja. Pese a ello, son víctimas también de discriminaciones y sospechas por parte de los jordanos autónomos respecto a su fidelidad al régimen y, por ende, permanecen bajo una permanente vigilancia y son sometidos a una política de “jordanización”. Si bien a su arribo al país la gran mayoría se instalaron en los campamentos, con el transcurso del tiempo y en la medida de sus posibilidades han ido saliendo de ellos, a la búsqueda de mejoras de sus niveles de vida. En términos generales, la situación económica de los refugiados es mucho mejor que en el resto de los países vecinos, gracias a que se han podido beneficiar de un régimen jurídico que les ha otorgado la nacionalidad y de una ausencia de discriminación. Así, muchos de ellos han podido desarrollar sus actividades hasta prácticamente dominar el sector privado, mientras que el ejército y la burocracia siguen siendo prácticamente cotos de poder de los jordanos. Son, en general, una población educada, si se toma en cuenta el numeroso cuerpo de profesionales (como médicos, abogados e ingenieros) y el elevado número de estudiantes que realizan estudios superiores. La tasa de paro no es mayor que la de los nacionales y la mayoría de los trabajadores son asalariados (60%), concentrados en el sector privado (Kodmani-Darwishi: 1997, 53). Pese a esta considerable integración en la vida económica, social y política de los refugiados, los campamentos constituyen en Jordania una sociedad aparte, enmarcada por el estricto control gubernamental. En ellos la efervescencia política es tal que cualquier penuria o la mala calidad de la harina puede ser pretexto para una manifestación que desemboque en una denuncia contra el imperialismo y el sionismo (Kodmani-Darwishi: 1997, 45). La educación de las masas de refugiados ha despertado su conciencia política y, por ende, su movilización.

Jordania no se opone a una posible integración de los palestinos en su territorio. Prueba de ello es que la gran mayoría de los refugiados en el reino gozan, como ya se ha mencionado, de la ciudadanía jordana, otorgada a los palestinos a ambos lados del río Jordán en 1954 (es decir, a aquellos que abandonaron sus hogares en 1948)¹⁶². No obstante, supedita su integración plena a una solución global del conflicto con Israel, que permita a los refugiados elegir entre permanecer en el reino como ciudadanos o incorporarse a la emergente entidad palestina. El enorme capital humano y económico que representan los palestinos, ha chocado, hasta ahora, con los recelos de la clase dirigente sobre su lealtad al Estado jordano.

Ante la necesidad de mantener el *statu quo* de los refugiados en su territorio, a la espera de una solución regional del conflicto árabe-israelí, la corona hachemí, además de colaborar estrechamente con el OOPS, le ha exigido el control férreo sobre la actuación de sus trabajadores refugiados, especialmente sobre los profesores de sus instituciones educativas, altamente politizados respecto a su palestinidad. Al igual que en el caso sirio, el gobierno jordano ha intentado influir en la selección del personal nacional empleado por el OOPS, aunque su interferencia ha sido menor. De manera general, la relación entre el Organismo y Ammán es la más cooperativa en la zona. Los roces e interferencias han ido en descenso con los años. La permanencia del OOPS ha constituido una inestimable herramienta de estabilidad para el reino hachemí, por lo que las presiones ejercidas sobre aquel se centran básicamente en una mayor contratación de jordanos en las posiciones de mando, sin interferir demasiado en sus actividades. El Departamento de Asuntos Palestinos (DAP) es la dependencia gubernamental a través de la cual el gobierno jordano controla a la población refugiada.

En 1975, se modificó el acuerdo entre el DAP y el OOPS. Se limitaron las funciones del Organismo a sus servicios tradicionales, retirándole la administración de los campamentos y la gestión de las construcciones. Sin embargo, los departamentos de

¹⁶²Los palestinos que arribaron al Reino Hachemí en 1967 provenientes de Cisjordania ya fuera como refugiados por primera o por segunda vez (los refugiados desde 1948), también son considerados ciudadanos jordanos. Los primeros fueron conocidos como desplazados y sumaron unos 240.000, mientras aquellos que ya estaban registrados en el OOPS sumaban unos 150.000. En 1988, cuando Jordania abandonó sus derechos sobre Cisjordania como consecuencia de la primera *Intifada*, los palestinos de este territorio perdieron la ciudadanía jordana. No obstante, continúan utilizando pasaportes de ese país válidos por cinco años. Estos derechos no son compartidos por los palestinos que buscaron

sanidad y técnicos del Organismo siguen trabajando estrechamente con el gobierno para mejorar los caminos y drenajes. Además, su contribución al sistema educativo y sanitario jordano, así como la asistencia a los más pobres, ha sido inestimable debido a la precaria economía de un país pobre (apenas unos 3.900 dólares por cápita en el 2000) que se veía en serios problemas para auxiliar a los cientos de miles que dependen de la ayuda del Organismo. Otros interlocutores del Organismo son los “comités de mejora de los campamentos”, formados por notables y líderes de los campamentos, pero que son elegidos por el DAP y que actúan como juntas municipales.

Mención especial en la relación jordano-palestina debe hacerse al llamado *Septiembre Negro* de 1970. En ese año se calculaba la existencia de 30.000 a 50.000 combatientes de la OLP asentados en territorio jordano. Entre 1969 y 1970 se multiplicaron las incursiones a Israel de los *fedayin* (comandos palestinos) desde Jordania, que fueron respondidas con bombardeos aéreos que incrementaron las tensiones entre los grupos guerrilleros de la OLP y el ejército jordano. En ese momento, las organizaciones palestinas eran prácticamente la única autoridad en muchas áreas de Jordania, lo que desembocaría en la cruenta confrontación armada entre éstas – respaldadas por tropas sirias- y el ejército jordano conocida como *Septiembre Negro*. Los enfrentamientos se iniciaron primero en Ammán, y se extendieron después hacia el norte, en las áreas de Irbid y Yerash, con mayoría palestina. Los enfrentamientos dañaron la infraestructura del OOPS, que suspendió sus operaciones en la zona del 17 al 27 de ese mes y de manera esporádica durante ese año, reiniciando sus operaciones tan pronto como fue posible y adoptando medidas de emergencia como la distribución de harina y servicios médicos a los palestinos, refugiados o no, con la ayuda de la Cruz Roja. Durante los enfrentamientos fue recurrente la detención del personal del OOPS, así como la ocupación ilegal de su infraestructura. Un total de 13 trabajadores del OOPS fueron asesinados entre septiembre y noviembre de ese año y las pérdidas materiales se estimaron en 700.000 dólares.

Como en todas las zonas de operación del OOPS, la necesidad de asistencia se concentra en los sectores más pobres de los refugiados, mayoritariamente aglutinados en los campamentos (una tercera parte del total). Si bien todos los refugiados comparten

refugio en Jordania en 1967 provenientes de Gaza (refugiados de 1948 o no), ni otros palestinos que

el destino económico del país, con tasas de desempleo alto, bajos ingresos, servicios deficientes, etc., las estadísticas suelen empeorar en torno a los campamentos. Esta situación se agudizó aún más con el arribo de unos 300.000 palestinos procedentes del emirato kuwaití como consecuencia de la Guerra del Golfo de 1991¹⁶³. Esta nueva ola migratoria supuso un brusco aumento del 10% de la población total de Jordania. Los retornados recibieron la ayuda conjunta del Organismo y del gobierno hachemí, aunque no se produjeron nuevos registros en el OOPS. Así, casi 300.000 personas fueron recibidas en Jordania en su calidad de ciudadanas del reino hachemí, de las cuales el 95% eran de origen palestino. Se instalaron y comenzaron sus actividades profesionales sin prácticamente ninguna traba legal; política motivada, sin duda, por el alto nivel de instrucción y la pertenencia a las clases acomodadas de muchos retornados, quienes aportaron al país un precioso capital humano y financiero a través de la transferencia de capitales desde Kuwait. Basta considerar que en el censo de ese país de 1975 (el último disponible), se mostraba que los palestinos constituían el 28% de los ingenieros en el emirato, el 37% de sus doctores y farmacéuticos, el 24,9% de sus enfermeras, el 38% de sus contadores y el 30% de su cuerpo docente (Le Troquer y Al Ouat: 42).

A pesar de la alta preparación de los retornados, el mercado laboral se saturó. El paro nacional se calculaba a principios de los noventa en un 25%. Entre los refugiados las cifras de desempleo se elevaron enormemente; concretamente entre los retornados, según una fuente palestina, la tasa de desocupación estaba alrededor del 80% a principios de 1993. Muchos de los retornados buscaron su salida laboral en el Organismo. Por ejemplo, los profesores de enseñanza básica y media representan por sí sólo aproximadamente el 16% del total de la mano de obra palestina y el 40% de los asalariados (Kodmani-Darwishi: 1997, 53-54). Sólo en mayo de 1992, el OOPS recibió 9.000 solicitudes para ingresar en su cuerpo docente. Además, el retorno crispó los servicios públicos y provocó un aumento en los costes de vida, principalmente de alimentos y vivienda, puesto que sólo un cuarto de ellos poseía alguna tierra o propiedad en Jordania. El Estado tuvo que absorber parte de los costes de la integración, agravados por el hecho de que las indemnizaciones provenientes de las monarquías del

llegaron después, quienes no son considerados ciudadanos del Reino.

¹⁶³ De los más de 350.000 palestinos expulsados de los países del Golfo como consecuencia de la guerra, únicamente unos 33.000 fueron autorizados por Israel a retornar a Gaza y Cisjordania, el resto prácticamente se instaló en el Reino Hachemí y unos cuantos en el Líbano. Se calcula que el Emirato kuwaití únicamente permitió la permanencia del 10% de los palestinos hasta entonces afincados allí.

Golfo no cumplieron los plazos. Según las autoridades jordanas, el costo de absorción de los retornados fue de aproximadamente 3.141 millones de dólares. Estimaciones posteriores del periodo 1992-1994 incluían 125 millones de dólares por gastos de agua, 162 millones en salud, 225 en educación y 435 para otras áreas como electricidad, seguridad pública y servicios municipales (Le Troquer y Al Ouat: 40).

En términos generales, el desempleo se ha disparado en los campamentos y la situación ha empeorado entre los refugiados provenientes de Gaza que arribaron al país a partir de 1967, es decir, aquellos que no pudieron adquirir la nacionalidad jordana¹⁶⁴. En sus campamentos, situados sobre todo en el norte del país, el paro ha alcanzado hasta el 40 o el 50% (aunque los datos oficiales solamente hablan de un 21%). Esto se debe a que las oportunidades de trabajo eran menores, al negarse su acceso al empleo público, además de estar sujetos a varias restricciones laborales por ser considerados oficialmente extranjeros. En 1986, las autoridades egipcias dejaron de expedir documentos de viaje a los refugiados gazatíes, por lo que las autoridades jordanas les han ido otorgando pasaportes por dos años, pero sin cambiar su situación legal en el país. Un ejemplo de esta situación es el caso del campamento de Yerash, situado a cinco kilómetros de la ciudad del mismo nombre. Establecido en 1968, su población vive en peores condiciones que el resto de los refugiados, y depende exclusivamente del OOPS en el terreno educativo o sanitario. Ante la falta de posibilidades de empleo, el 90% de sus jóvenes varones han solicitado su entrada en el cuerpo de policía palestino desde la instauración de la AP, entendiendo que esto les permitiría su retorno a su lugar de origen. La identificación de estos refugiados con el régimen hachemí es, con cierta lógica, mucho menor que la de aquellos que se instalaron en Jordania alrededor de 1948 y que ayudaron a perfilar la entonces recién creada nación. Sus lazos políticos y económicos son, asimismo, menores y consideran que su posibilidad de retorno a Palestina es mayor.

¹⁶⁴ Este grupo lo conforman refugiados por segunda vez –es decir, refugiados registrados en el OOPS desde 1948, que buscaron cobijo en Gaza hasta 1967 – que arribaron al reino tras esa guerra o gazatíes desplazados por vez primera en ese periodo.

2.2.1.4 Egipto

La relación del OOPS con Egipto se ha convertido en las últimas tres décadas en un elemento simbólico en la política de ambos actores. Sin embargo, dado que durante 17 años este gobierno estuvo al frente de la administración de la Franja de Gaza¹⁶⁵, en su momento fue también un interlocutor del Organismo en la zona. Inmediatamente después de la entrada egipcia a la Franja tras la primera guerra árabe-israelí, en 1950 el número de personas inscritas en el OOPS era de 198.277. Cuando Israel invadió la Franja en la guerra de 1967 los registrados sumaban aproximadamente las 250.000 personas¹⁶⁶. Durante esos años El Cairo otorgó a todos los residentes plenos derechos de ciudadanía, aunque sin asimilarlos como nacionales. Gozaban del derecho al trabajo, a la educación y a la sanidad. A los refugiados que llegaron a Egipto como consecuencia de la guerra de 1967, apenas unos miles mayoritariamente provenientes de Gaza y refugiados por segunda vez, se les concedió permiso de residencia renovable cada tres años. La presencia palestina dentro de Egipto ha sido generalmente minúscula. En 1970 apenas había unos 33.000¹⁶⁷. Sin embargo, a partir del acercamiento egipcio-israelí a mediados de la década de 1970, los derechos concedidos han sufrido retrocesos significativos, y desde entonces se les considera como al resto de los extranjeros. Se les ha denegado progresivamente el acceso a la educación pública y a la sanidad gratuita. Se les ha restringido, asimismo, la libertad de movimiento y negado su participación en el sector público. Tienen dificultades, por otro lado, para obtener salvoconductos y permisos de trabajo. Se calcula que unos 257.000 refugiados palestinos poseen permiso de viaje egipcio (Rempel: 2000b, 44), aunque el número que habita en ese país es mucho menor y a muchos otros que cuentan con él les está prohibido entrar al país del Nilo.

¹⁶⁵ La Franja, con una extensión de 360 km² aproximadamente, colinda con Egipto en el sur, al norte y al este con Israel y con el Mediterráneo en el oeste. Tiene una longitud de 45 km y un promedio de 8 km de amplitud. Antes de 1948 era parte de la provincia de Gaza, compuesta por los distritos de Beersheva y Gaza, con la ciudad de Gaza como capital. Desde 1967 a 1994 estuvo bajo la ocupación militar israelí, hasta que la Autoridad Palestina tomó el control administrativo de la mayor parte de la Franja.

¹⁶⁶ Actualmente, los habitantes de Gaza poseen cédulas de identidad egipcias que detallan su condición de “palestino” o “refugiado palestino” ahí residente, pero que no otorga el derecho a radicar dentro de las fronteras egipcias. Véase Adrián Mac Liman, *Palestina. De la nación de refugiados al Estado Nación*, Madrid, Editorial Popular, 1995, p.24.

¹⁶⁷ Según Laurie Brand, *op.cit.*, p.17.

Prácticamente, hasta la guerra de Suez, los problemas del OOPS en Gaza provinieron de los ataques palestinos organizados en la zona hacia Israel y de los ataques de los comandos israelíes que tenían como objetivo recurrente los campamentos de refugiados, provocando muchas muertes entre ellos y daños a la infraestructura del Organismo.

Cuadro 2.4

DERECHOS DE LOS REFUGIADOS EN LOS PAÍSES DE ACOGIDA			
DERECHOS/ PAÍSES DE ACOGIDA	JORDANIA	SIRIA	EL LÍBANO
ESTATUTO LEGAL	Los refugiados de 1948 gozan de ciudadanía jordana. Los procedentes de Gaza tienen permisos temporales de residencia.	Básicamente con los mismos derechos de los nacionales, pero no tienen acceso al pasaporte sirio.	Residentes temporales y apátridas. No pueden solicitar visados, ni permiso de residencia.
EDUCACIÓN	Sí	Sí	Muy limitado
SALUD	Sí	Sí	Muy limitado
SUFRAGIO	Sí	No	No
TRABAJO	Sí	Sí	Muy restringido y sin derecho a prestaciones.
FUNCIÓN PÚBLICA	Los cargos claves les están restringidos. Los gazatíes no pueden trabajar para el gobierno.	Los cargos claves les están restringidos.	No
PROPIEDAD	Sí	No pueden adquirir tierras cultivables, ni poseer más de una vivienda.	No

Fuente: Elaboración propia

En el plano político, el acercamiento egipcio hacia el bloque soviético, a partir de 1956, enriqueció su relación con Occidente, hasta el punto de desconocer oficialmente al OOPS como un órgano subsidiario de las Naciones Unidas, lo que suponía la eliminación de sus privilegios e inmunidades. A partir de entonces, las relaciones se mantuvieron frías y sin avances, aunque se le permitió continuar sus operaciones sin

mayores bloqueos hasta la ocupación israelí de la zona en 1967. Desde entonces, el Organismo mantiene una oficina en El Cairo, con más carácter simbólico que operativo, que se ocupa de asuntos como las becas a estudiantes palestinos en universidades egipcias y la organización de exámenes para las escuelas que operan en la Franja (Schiff: 1995, 96-97).

2.2.2 Israel

Como resultado de la guerra de 1967, el OOPS tuvo que reiniciar sus relaciones con la potencia ocupante¹⁶⁸ para continuar con la administración de sus servicios en la Franja de Gaza (hasta entonces administrada por Egipto) y Cisjordania¹⁶⁹ (en manos jordanas desde 1948). Este acuerdo se formalizó mediante la llamada “correspondencia Comay-Michelmores”, del 14 de junio de 1967, entre el Comisionado General del OOPS y el embajador israelí nombrado por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Durante de ocupación, Israel ha controlado los Territorios mediante la llamada Administración Civil (AC), que tras la creación de la AP se ha ido retirando progresivamente. La AC regulaba todas las cuestiones económicas: el otorgamiento de licencias y permisos, la regulación del comercio, la captación de impuestos, la organización de las infraestructuras y servicios públicos y la supervisión de los gobiernos locales (29 municipios). Contaba con 22.000 empleados, de los cuales el 95% eran palestinos. Los municipios estaban encargados, por su parte, de controlar la energía eléctrica, el agua, los residuos sólidos, las carreteras y los caminos locales, mientras que la AC era responsable de los servicios de educación, salud y servicios de caminos interurbanos (Banco Mundial: 1993, V1). Previo al Proceso de Paz, los palestinos de los Territorios recibían los servicios públicos basados en su estatuto. Cerca del 30% de la población total palestina se beneficiaba del plan de seguro sanitario del gobierno israelí (aquellos que trabajaban en Israel). Un poco más del 60% de los estudiantes asistía a las

¹⁶⁸ Las relaciones se habían suspendido en 1952, cuando Israel se hizo cargo de los refugiados de su territorio. Muchos árabes que perdieron sus hogares permanecieron dentro de las fronteras israelíes sin que accedieran al estatuto de refugiado del OOPS.

¹⁶⁹ Cisjordania cubre una superficie de aproximadamente 5.500 km². Se calcula que hacia 2000, en torno a 2 millones de palestinos, refugiados (un 30%) o no, viven en la zona, incluida Jerusalén Oriental.

escuelas gubernamentales, aunque la AC supervisaba también las escuelas del OOPS (poco más del 30% del total) y de otras entidades privadas (Banco Mundial: 1993, V6).

La dotación de servicios a los campamentos era responsabilidad básicamente del OOPS, pero la coordinación entre ambas entidades era deficiente. Además, a diferencia de los países de acogida, que tienen participación en la dotación de servicios dentro de los campamentos, Israel no lo hacía. Por tanto, en los Territorios Ocupados los residentes de los campamentos solían conformar células políticas y sociales muy activas, que creaban, a través de diversas instituciones caritativas y religiosas, sus propios servicios. Como señala el propio Organismo, los comités de los campamentos eran percibidos como entes oficiales que representaban a su población¹⁷⁰.

En 1970, en Cisjordania vivían 272.692 personas inscritas en el OOPS, que en 2000 alcanzaban ya las 583.009, es decir, un 30% de la población total de la zona, de las cuales 157.676 vivían en alguno de los 19 campamentos sostenidos por el Organismo (ver Mapa 2.5).

Por su parte, en Gaza se registraban 311.814 refugiados en 1970 que sumaban 824.622 en 2000, más de tres cuartas partes de la población total de la Franja, de los cuales, más de la mitad, 451.186, vivían en alguno de los ocho campamentos (ver Mapa 2.4).

En ambos Territorios, hasta la implantación de la autonomía limitada de la AP, los palestinos no gozaban de derechos políticos básicos como el del voto. En estas condiciones, necesitan un salvoconducto israelí, válido por un año, para poder viajar fuera del país, con posibilidad de que su “permiso de residencia” sea anulado, si su regreso no se efectúa en el límite de tiempo establecido.

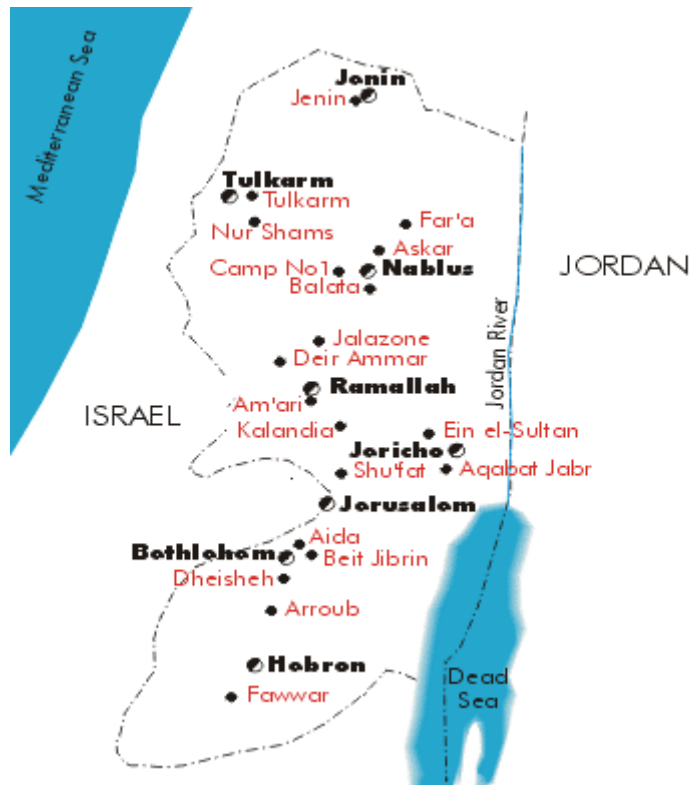
¹⁷⁰ OOPS, *West Bank Refugee Camp Profiles* en <http://www.un.org/unrwa/refugees/wb.html>

Mapa 2.4 Campamentos del OOPS en Gaza



Fuente: OOPS, página electrónica oficial: www.unrwa.org

Mapa 2.5 Campamentos oficiales del OOPS en Cisjordania



La relación entre este organismo de las Naciones Unidas y Tel Aviv está determinada por la posición e intereses israelíes respecto a la cuestión refugiada. Desde la creación del Estado hebreo, su gobierno, respaldado por una inmensa mayoría de la población, se ha negado a reconocer el “derecho al retorno”, argumentando que los israelíes no forzaron la salida de los palestinos, sino que estos se fueron por decisión propia o alentados por sus líderes. Como se verá con más detalle posteriormente, para Israel, la cuestión de los refugiados es básicamente una cuestión de seguridad. Insiste en que un retorno masivo de refugiados pondría en peligro la propia existencia del Estado judío, por lo que sólo estaría dispuesto a admitir algunos casos muy limitados de reunificación familiar. En esos primeros años de la ocupación, la continuación del trabajo del OOPS a favor de los refugiados contribuyó a retrasar una posible repatriación masiva (Weighill: 1997, 297), lo que Israel supo aprovechar en su beneficio. Asimismo, Israel siempre ha argumentado que las estadísticas del OOPS no son fidedignas, sino que inflan el número real de refugiados, dado que muchas personas fallecidas o emigradas fuera de las zonas de operación del Organismo siguen estando registradas (Alpher y Shikaki: 1998).

En el caso de los refugiados de 1967 o desplazados, la postura israelí se flexibiliza un poco, pero sólo si el retorno –siempre de un número limitado- se realizara a los Territorios Ocupados y no a sus lugares de origen, si ese fuera el caso, dentro de las fronteras israelíes. En todos los casos, la solución planteada por Tel Aviv al problema ha sido siempre (con diferentes matices) la de asimilar definitivamente a los refugiados palestinos en los países de acogida o trasladarlos a un tercer país, alegando haber hecho lo mismo con los judíos expulsados de los países árabes tras la creación de Israel. Esta solución, planteada como un simple intercambio de poblaciones, sólo se aplicaría en el marco de un acuerdo de paz regional, con lo que, en todo caso, el “retorno” pasa a ser materia de negociación, en contra de lo que, originalmente, dice la ONU en sus resoluciones sobre el tema. En este marco, para Israel, el OOPS debería ser una herramienta para la integración de los refugiados en los países de acogida que eliminaría o reduciría al máximo la cuestión de los refugiados en el conflicto regional. Sin embargo, dada la negativa de esos Estados a aplicar esta opción, Tel Aviv considera al Organismo un lastre que perpetúa el deseo de retorno de los refugiados, por lo que

ambiciona su desaparición para forzar a sus vecinos árabes a hacerse cargo de los servicios que hoy otorga el Organismo y así integrarlos *de facto* en dichos países de forma permanente.

En 1968, Israel fue el único gobierno que votó contra la extensión del mandato del Organismo y en el seno de las Naciones Unidas ha criticado muchas de sus acciones y políticas, acusándolo de promover las reivindicaciones de los refugiados e incluso apoyar el terrorismo de la OLP, el Frente Popular para la Liberación de Palestina o *Hamás*. Por ello, ha pedido su desaparición aunada a la absorción de los refugiados en los países de acogida. Paradójicamente, la permanencia del OOPS en los Territorios Ocupados ha permitido a Israel desentenderse de los servicios requeridos por la población refugiada, ahorrándose unos costes que quizá le habrían forzado a una solución pronta a la ocupación.

Si bien el OOPS nunca ha logrado ser totalmente apolítico por las razones enumeradas al principio de este capítulo, su pretendida neutralidad y asepsia se hizo imposible tras la ocupación de Gaza y Cisjordania por Israel. Desde entonces, el Organismo se encuentra atrapado entre la colaboración con la AC israelí y las organizaciones políticas palestinas, que se han multiplicado en una atmósfera de creciente nacionalismo. La relación con Tel Aviv ha sido mucho más complicada que la desarrollada anteriormente con los regímenes de acogida, principalmente por la obsesión israelí con el tema de la seguridad. Israel intenta controlar a la población refugiada al margen de los acuerdos internacionales de protección de civiles en situaciones de conflicto y de los derechos humanos y colectivos de los refugiados, lo que en múltiples ocasiones ha provocado la violación y atropello de las inmunidades del Organismo y sus empleados.

Dados los intereses israelíes sobre el control de la población palestina a todos los niveles, la “coordinación” entre ambas entidades se ha entendido como la obligación del OOPS de informar a Tel Aviv de las medidas a ser tomadas para modificar o construir la infraestructura del Organismo en los Territorios (Schiff: 1989, 65). Aunque durante la ocupación Israel ha otorgado servicios a los palestinos no refugiados de los Territorios como educación, salud o servicios públicos; no aporta fondos al Organismo, ni colabora

con él en la prestación de servicios a los refugiados, dejándolo solo con la responsabilidad total de las vidas del millón y medio de refugiados ahí afincados. No obstante, vigila de cerca sus acciones y decisiones en actitud recelosa, acusándolo de decantarse por el bando palestino.

Israel ha criticado también que la educación que imparten los profesores refugiados del OOPS está cargada de sentimientos anti-israelíes y que sus instituciones educativas sirven de escenario para la propaganda y organización política contra Tel Aviv. Así, por ejemplo, a partir de la publicación de libros de texto en los Territorios Ocupados por parte de la Autoridad Palestina, organizaciones israelíes como el Centro para el Seguimiento del Impacto de la Paz han denunciado supuestas alusiones antisemitas y acusan al OOPS de respaldar dichas publicaciones¹⁷¹.

Fuera de los Territorios Ocupados, Israel ha señalado la utilización de la infraestructura educativa del OOPS para apoyar las actividades militares de la OLP en el Líbano y durante la *Intifada*. Por su parte, el OOPS ha intentado mantener fuera de su sistema educativo a la Administración Civil israelí. Por ejemplo, se resistió al intento israelí de introducir el estudio del hebreo en las escuelas de la Franja de Gaza a finales de los años setenta (OOPS: 1982, 116).

Otro momento de tensión entre ambas entidades se produjo tras el intento israelí de resolver la cuestión de los refugiados en los Territorios Ocupados durante la década de 1980 de forma unilateral a través del llamado Plan Ben-Porat. Este plan buscaba la instalación de los refugiados en barrios creados *ex profeso* fuera de los campamentos, pero terminó en un rotundo fracaso que hasta ahora se sigue imputando al OOPS. Por ejemplo, David Bedein, del Beit Agron Press Center de Jerusalén y quien ha cubierto las noticias referentes a los campamentos del Organismo a partir de la *Intifada*, señala la reacción del Organismo cuando el gobierno israelí construyó nuevas casas en las colinas de Nablús a partir de 1986 y comenzó a discutir la necesidad de finalizar un problema que convertía a los campamentos en potenciales polvorines. Según Bedien, el OOPS distribuyó documentos en los campamentos que acusaban al gobierno de Tel Aviv de “preparar planes para exiliarles una vez más”. Además, esas casas nunca fueron

¹⁷¹ Este caso se retoma en el último capítulo.

ocupadas porque “un guardia del OOPS vigilaba para asegurarse de que ningún refugiado árabe se trasladara ahí” (Bedein: 1997). Sin embargo, otros autores explican el carácter forzado de esta maniobra de Tel Aviv, abiertamente rechazada por la OLP y el Organismo. Estos acusaban a Israel de demoler o impedir la construcción de habitáculos dentro de los campamentos de las familias candidatas a ser reubicadas ¹⁷². El propio OOPS se desmarcó del conflicto al señalar que no se oponía a medidas voluntariamente aceptadas por los refugiados que intentaran mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, “se opondría firmemente a cualquier intento de coacción a los refugiados para que cumplieran con algún esquema en particular”¹⁷³, a la vez que reiteraba su compromiso de asistencia a quienes salieran de los campamentos, siempre y cuando quedaran dentro de su área de operación. Según el Subdirector del OOPS en Gaza, citado por Norma Masriyeh, “por lo que a nosotros compete, ni animamos ni desanimamos a los refugiados a trasladarse de un lugar a otro. Nuestro trabajo es solamente proveer servicios a los refugiados dondequiera que vivan” (Masriyeh: 1999). Por estos motivos, muchos israelíes y occidentales han interpretado frecuentemente que los campamentos de refugiados son comunidades deprimidas donde la OLP y el OOPS politizan a los habitantes en ideologías irredentistas.

Otro factor de roce entre ambas entidades han sido las denuncias de los abusos y atropellos israelíes a la población palestina y al propio Organismo, señalados por éste en sus publicaciones. Desde su surgimiento, el OOPS ha dado seguimiento al desarrollo del conflicto árabe-israelí, pero desde la ocupación de 1967 se ha centrado en los abusos del ejército israelí en los Territorios. De hecho, aunque las funciones del Organismo han seguido catalogándose como humanitarias y no políticas, tras los primeros años de ocupación, la Asamblea General encomendó al Organismo dar seguimiento a la actuación israelí¹⁷⁴, sobre todo tras la demolición de miles de viviendas y el desplazamiento de miles de refugiados de los campamentos. Además de dar cuenta directa ante la Asamblea General, en sus publicaciones periódicas, panfletos, etc.,

¹⁷² Véase Karmi, Ghada y Cotran, Eugen (eds.), *op.cit.*, p.33. Otra autora que examina los proyectos de realojamiento de los refugiados como medida para finiquitar esta cuestión es Norma Masriyeh. La autora señala que este tipo de esquemas están presentes en la Franja desde 1970 y que el Organismo es la única institución que tiene documentos sobre el tipo y número de realojamientos de familias palestinas. Véase su artículo “Refugee Resettlement: the Gaza Strip Experience” en *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, vol. II, núm. 4, otoño 1995, pp.59-64.

¹⁷³ OOPS, “UNRWA’s position on West Bank resettlement plan” en *Palestine Refugees Today*, núm. 107, julio de 1984, p.7.

aparecen constantes referencias a los cierres de los Territorios, a las demoliciones de las viviendas de los refugiados, a los asesinatos, a las expulsiones y a los programas israelíes de reubicación forzada de refugiados. La revista semestral *Palestine Refugees Today*, por ejemplo, desde 1960 ha recopilado múltiples historias individuales, familiares y comunitarias al respecto¹⁷⁵. Este papel de vigilante de las acciones israelíes sobre la población refugiada se fue incrementando con el transcurso de los años. Desde principios de la década de 1980, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha exhortado al Secretario General, de manera conjunta con el Comisionado General del OOPS, “(...) a tomar medidas efectivas para garantizar la seguridad y los derechos humanos de los refugiados de Palestina en todos los Territorios bajo ocupación israelí desde 1967”¹⁷⁶.

Como se señaló en el capítulo anterior, la primera *Intifada* trajo un cambio trascendente en la política del Organismo que afectó directamente a su relación con Tel Aviv, cuando, por mandato del Secretario General de las Naciones Unidas, el OOPS amplió sus acciones de simple ayuda humanitaria a la protección de los palestinos de los Territorios Ocupados, refugiados o no, en el marco de una asistencia general que suponía que:

“una agencia externa intervenga con las autoridades de la potencia ocupante para ayudar a individuos o grupos de individuos a resistir violaciones a sus derechos (por ejemplo, la confiscación de tierras) y hacer frente a las dificultades diarias de vivir bajo ocupación, tales como restricciones de seguridad, toques de queda, hostigamiento, dificultades burocráticas, etc. (...) [Asimismo, se otorgaría] un tipo de “protección” intangible brindada por agencias externas, incluyendo especialmente los medios de comunicación internacional, cuya mera presencia y disposición a publicar lo que observan puede tener un efecto benéfico para todos los concernidos... “protección por publicidad”¹⁷⁷

En esa línea, el OOPS creó el Programa de Oficiales para Asuntos de los Refugiados ejecutado por unas decenas de nuevos empleados internacionales (los

¹⁷⁴ Resoluciones 2792 (XXVI), del 6 de diciembre de 1971, y 2963 (XXVII) del 13 de diciembre de 1972.

¹⁷⁵ Por ejemplo, en su número 108 de octubre de 1984, denunciaba la demolición de 10.000 viviendas de refugiados a su cargo por parte del ejército israelí desde 1967. De ellas, 353 habían sido destruidas como medidas punitivas contra individuos o familias.

¹⁷⁶ Resolución 39/99/1 de la Asamblea General del 11 de diciembre de 1981, citado por Takkenberg, “The Protection of Palestine Refugees...” p.430.

¹⁷⁷ Las Naciones Unidas, Secretaría General, citado por Benjamin Schiff, “Between Occupier...”, p.70.

RAO), siempre con mayores facilidades de movimiento que sus colegas palestinos frente al ejército israelí, lo que permitió mayor movilidad en la circulación de ambulancias, distribución de alimentos y prestación de ayuda médica¹⁷⁸ que otorgaba el Organismo a través de sus convoyes. Con su presencia a lo largo y ancho de los Territorios Ocupados, los RAO pretendían que se redujeran las arbitrariedades en los enfrentamientos entre los palestinos y la Fuerzas de Defensa Israelí. Los RAO circulaban de manera frecuente y sin anunciarse por Gaza y Cisjordania, visitaban las instalaciones del OOPS dentro y fuera de los campamentos para investigar anomalías en su uso, visitaban los campamentos y otras áreas habitadas por los refugiados e intentaban limar tensiones e impedir el maltrato a los refugiados por parte de los miembros de las FDI. Todas sus observaciones eran informadas ante las sedes regionales del Organismo y luego presentadas al Comisionado General, principalmente casos de maltrato físico a los refugiados, destrucción de sus propiedades, demolición de viviendas, amenazas, intimidaciones, deportaciones y castigos generales (Takkenberg: 1991). De 1988 a 1993, los funcionarios internacionales del OOPS en los Territorios Ocupados pasaron de 15 a 51. A la par, se dio apoyo legal tanto a los empleados del Organismo como a los refugiados en general ante la justicia israelí. Como era lógico, la aplicación de este Programa, que supuso, por ejemplo, denuncias del personal del OOPS dirigidas a la prensa internacional sobre la utilización de gases tóxicos contra los palestinos por parte del ejército israelí, enrareció las relaciones con Tel Aviv, que lo consideró una extralimitación del carácter humanitario del Organismo –mientras los refugiados lo percibieron como la legitimación del levantamiento por parte de la comunidad internacional. Algunos informes israelíes en 1989 y 1990 acusaban al personal del Organismo de instigar la violencia al utilizar los vehículos del OOPS para bloquear caminos, vigilar la infraestructura de las Fuerzas de Defensa Israelí, obstruir sus operaciones y promover los disturbios. Incluso se señaló al personal del OOPS como parte medular de la dirección del levantamiento (Bedein: 1997). Pese al relativo éxito del programa y su enorme aceptación entre los refugiados, fue suprimido en 1994 como consecuencia de la instauración de la Autoridad Palestina.

Cabe resaltar, por otra parte, que el efecto internacional que tuvo el levantamiento popular y la brutal represión israelí transmitidas a todo el mundo, se

¹⁷⁸ Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, *Las Naciones Unidas y*

tradió en un aumento de los fondos de ayuda al OOPS, hasta entonces sumido en una nueva crisis. Asimismo, por primera vez, los Estados árabes, siempre inflexibles en cuanto a la distribución equitativa de los recursos entre las cinco áreas de operación del Organismo, apoyaron la entrega de mayores fondos a los Territorios Ocupados para hacer frente a las consecuencias del levantamiento (Schiff: 1989, 72). Uno de sus resultados fue la ampliación de la distribución de provisiones a los palestinos más allá de las *situaciones especialmente difíciles*, dadas las negativas consecuencias del cierre israelí de fronteras en la economía de la zona, agravada durante la guerra del Golfo en 1991.

Paradójicamente, así como la potencia ocupante acusa al Organismo de ser pro-palestino en su actuación, los palestinos critican su actuación al considerarla demasiado cooperante con Tel Aviv. Para estos críticos, cualquier acto del OOPS puede ser enmarcado en la “conspiración internacional” para deshacerse de los refugiados sin aplicar su derecho al retorno, lo que acaba generando una mayor desconfianza hacia el Organismo. Así ocurrió, por ejemplo, en 1984 cuando el OOPS construyó vallas alrededor de sus escuelas en Cisjordania, después de que Israel amenazara con cerrarlas si el Organismo no detenía el lanzamiento de piedras a sus vehículos en zonas cercanas a dichas instituciones (Schiff: 1989, 66-67). La acción fue interpretada por los refugiados como una prueba más del sometimiento internacional a las acciones israelíes.

Según lo expuesto, se observa que la relación entre el OOPS e Israel ha sido sin duda la más conflictiva y paradójica de todas. Al asumir los crecientes gastos que la población refugiada ha ido generando en los Territorios Ocupados, el Organismo ha contribuido a que Israel posponga desde 1967 una solución final, ya basada en la anexión, división o liberación de los mismos. Pero también hay que entender que el Organismo es un inquilino incómodo que ha denunciado permanentemente en el foro de la Asamblea General de las Naciones Unidas los abusos y transgresiones israelíes contra la población palestina e incluso, contra sus propios trabajadores e infraestructura. Ni el fin de la *Intifada* ni el Proceso de Paz han suprimido esta dinámica.

la cuestión palestina, octubre de 1994, pp.28-29.

2.2.3 Relación con la OLP

Los objetivos básicos de la central palestina respecto a los refugiados han sido mantener la unidad organizativa, preservar un sentimiento de identidad nacional entre ellos y retener la mayor libertad de acción posible frente a los regímenes árabes e Israel. Por ello, uno de sus principales retos ha sido asegurar un territorio base para desarrollar las estructuras organizativas necesarias para expandir y consolidar el movimiento nacional (Brand: 1990). Los campamentos del OOPS han resultado ese territorio, por lo que la OLP ha intentado cooperar con el Organismo en la medida de sus posibilidades. El entorno material creado por los campamentos y servicios del OOPS favoreció el surgimiento de una conciencia nacional palestina que culminaría con la creación de la OLP en 1964. Esta situación se mantuvo gracias a la permanencia de los campamentos, donde la OLP sigue encontrando respaldo político y afiliados. Del mismo modo, la central palestina se ha visto enormemente favorecida socioeconómicamente por el sistema educativo del OOPS. Por una parte, hasta finales de la década de 1980, una de las principales fuentes de financiación de la OLP eran los donativos de las comunidades palestinas en los países del Golfo. Por ejemplo, desde finales de los sesenta hasta principios de los ochenta, el gobierno kuwaití retenía un 5% de los salarios de sus empleados palestinos que era entregado a la central palestina como un “impuesto de liberación” (Barberet: 22). Por otro lado, el Organismo ha provisto de formación profesional a muchos refugiados que posteriormente serían dirigentes del movimiento palestino, y muchos de los líderes locales en las comunidades de refugiados han trabajado o trabajan para el OOPS.

La relación entre ambos ha pasado de un reconocimiento y cooperación sólo *de facto*, debido a que la central palestina no era reconocida oficialmente por la ONU, hasta la estrecha colaboración establecida a partir de la instauración de la Autoridad Palestina.

La primera posición oficial de la central palestina fue planteada en el Consejo Nacional Palestino de 1965, que señalaba la responsabilidad moral y financiera de las Naciones Unidas ante el pueblo palestino, sin ir más allá respecto al OOPS y los

refugiados. De igual manera, el Organismo se negó a establecer contacto formal con la central palestina hasta que esta fuera reconocida por la Asamblea General. Sin embargo, la derrota militar de los regímenes árabes frente a Israel en 1967, trajo una reconversión del movimiento nacional palestino a favor de la organización encabezada por Arafat que, desde entonces, fue controlando crecientes parcelas de poder dentro de los campamentos, obligando a ambas entidades a relacionarse de forma indirecta. Paulatinamente, muchos líderes locales y empleados del Organismo comenzaron a militar en la OLP. Así, en los años previos al reconocimiento de la OLP en 1974 en el seno de las Naciones Unidas, la relación entre ambas entidades se dio de manera encubierta.

Como se vio con anterioridad, sólo en el Líbano se estableció contacto directo entre la central palestina y el OOPS, después de los Acuerdos del Cairo entre Beirut y la OLP de 1969. El gobierno libanés pidió expresamente al organismo internacional que gestionara todo lo relacionado con los refugiados palestinos directamente con la OLP, dado que ésta era la responsable *de facto* de los palestinos en su territorio (Al Husseini: 2000a, 55). En ese país se estableció una relación dicotómica entre ambas entidades, similar a la que padeció el Organismo con Siria y Jordania. Por un lado, la central palestina intentó manipular al personal del OOPS e influir en los nombramientos del mismo. De igual manera, como se señaló anteriormente, la OLP usurpó algunas instalaciones del OOPS con fines militares. Por otra parte, la OLP intentó proteger las instalaciones del Organismo y complementó sus servicios médicos y educativos e incluso hizo donaciones en metálico (Viorst: 68-69).

La resolución 3236 de la AG, del 22 de noviembre de 1974, reconocía a la OLP como representante del pueblo palestino, y solicitaba al Secretario General el establecimiento de contactos de la misma con el sistema de las Naciones Unidas. Éste, evidentemente incluía al OOPS¹⁷⁹. A partir de entonces, con el aval internacional, la cooperación se formalizó, estrechándose en la década siguiente, principalmente en

¹⁷⁹ En la misma resolución se reafirmaron los derechos inalienables del pueblo palestino, incluyendo el derecho a la autodeterminación, así como la independencia, a la soberanía nacional, al retorno de los refugiados y desplazados a sus hogares y propiedades. Esa resolución es especialmente importante porque consideraba a los palestinos como un pueblo y ya no únicamente como un grupo de “refugiados”. Ese mismo día se le otorgó a la OLP el estatuto de observador, con la resolución 3237 (XXIX) de la AG, mediante la cual se le invitó a participar en las sesiones y trabajos de la AG, así como a todas las conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de la AG, y de otros organismos de la ONU.

materia de financiación. La OLP estaba interesada en que el Organismo mantuviera los niveles de servicios adecuados a la población palestina y que sus acciones estuvieran acordes a los intereses políticos de la propia organización palestina. De este modo, se convirtió en donante y promotor de donaciones al OOPS entre los Estados árabes hasta prácticamente la invasión iraquí a Kuwait. Este esfuerzo no fue compensado con mayor influencia dentro del Organismo, que hizo lo posible por mantener su neutralidad. Así, la OLP fue incapaz de impedir el traslado de la sede del OOPS de Beirut a Viena en 1978, o de que éste suspendiera el reparto general de alimentos en 1982. Pese a estas limitaciones, realmente ha existido una instrumentalización de la asistencia humanitaria del OOPS por parte de la OLP que Jalal Al Hussein divide en pasiva y activa. Ejemplo de la primera fue cuando las milicias *tanzimat* utilizaron los locales del OOPS en Jordania (1967-1970) y el Líbano (1969-1982) como escondites de armas y campos de entrenamiento. Paralelamente, los *tanzimat* establecieron sus propios servicios de salud, educación y ayuda para complementar los insuficientes servicios del OOPS. La instrumentalización activa, por su parte, ha sido más discreta pero más continua y quizá más eficiente. Un ejemplo de ello es la concienciación política entre los jóvenes mediante la enseñanza a cargo del OOPS (Al Hussein: 1999), dado que en sus escuelas se reafirma la identidad palestina a través de la conmemoración de fechas nacionales del pueblo palestino e, incluso, de hechos decisivos como la Declaración Balfour o la creación de Israel.

Dada la creciente influencia de la OLP a partir de la década de 1960, que alcanzaba prácticamente a todos los estratos y grupos palestinos, ésta fue considerada una potencial amenaza para la neutralidad e incluso integridad del Organismo, que en la fecha de la fundación de la OLP ya llevaba 14 años trabajando para los refugiados. El Organismo intentó mantener la distancia respecto a la OLP, llegando a desestimar sus sugerencias valiéndose de que no era considerada miembro con plenos derechos dentro de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en el marco de la Comisión Asesora que revisa anualmente las actividades del propio Organismo, la OLP sólo asiste como observadora. Esta postura le ha valido las críticas de organizaciones de refugiados y de la OLP, que se han materializado en múltiples panfletos que acusan al OOPS de una actitud paternalista que conspira contra la causa palestina (Al Hussein: 2000a, 56) al aletargar a los refugiados en su lucha por la liberación. Estas críticas, sin embargo, no cuestionan

en modo alguno la existencia del organismo en sí. De hecho, los informes del OOPS han sido citados en los discursos de los delegados palestinos en las Naciones Unidas y otros foros internacionales. La incapacidad de la OLP de influir en el OOPS se debe, según Jalal Al Hussein, a que, al tratarse de una entidad cuasi estatal y no territorial, no fue capaz de desarrollar y poner en marcha planes de educación y salud que pudieran constituir una alternativa a los del OOPS (Al Hussein: 1998).

La desconfianza mutua no ha impedido la necesaria cooperación entre ambas entidades a favor de los refugiados de los Territorios Ocupados, cuyo primer avance significativo, aunque no formal, fue a través del *Fondo conjunto jordano-palestino para el afianzamiento del pueblo palestino en los Territorios Ocupados*, que emergió de la Cumbre Árabe de 1978, en Bagdad, con la pretensión de fortalecer la educación, salud y trabajo de los palestinos, para impedir su colocación en Israel. Aunque teóricamente el proyecto iba en beneficio de los palestinos no refugiados, la OLP canalizó los fondos destinados a la Franja de Gaza a través de los proyectos de infraestructura del OOPS, dada la ausencia de cualquier otro organismo en la zona capaz de hacerse cargo eficazmente de los mismos. Años después, para hacer frente a los estragos producidos por la *Intifada*, el OOPS puso en marcha el EMLOT y el Programa Ampliado de Asistencia, destinados a la mejora de la infraestructura de los campamentos y al establecimiento de esquemas de generación de empleo. Estos programas se desarrollaron en un entorno político de apoyo a la OLP y con financiación conseguida por ésta. El objetivo de la central palestina era promover una mayor independencia de los refugiados, con vistas a una futura transferencia de las competencias del OOPS a la organización encabezada por Arafat (Al Hussein: 2000a, 57-58). Este tipo de cooperación sería el antecedente directo al establecido en el Programa de Aplicación de la Paz, que lanzaría el OOPS a finales de 1993 como respuesta al recién iniciado proceso de negociación entre Israel y la OLP.

La ambigüedad en las relaciones entre el Organismo y la OLP/AP continuaron tras el inicio del Proceso de Paz, lo que no ha impedido que ambas entidades hayan establecido una estrecha cooperación para coordinar los servicios a la población refugiada en los Territorios administrados por la AP. Dicha cooperación incluye la armonización de sus programas de asistencia sanitaria, la elaboración de un programa

palestino de estudios que se aplique a todos los habitantes de los Territorios, el otorgamiento de viviendas en los campamentos para muchos de los palestinos que retornaron del exilio (para incorporarse en la nueva administración, principalmente en el cuerpo de policía), etc. No obstante, aunque el OOPS contemple la colaboración con la AP como imprescindible, ha diversificado sus relaciones con otras entidades humanitarias en la distribución de la ayuda a los refugiados -incluso con grupos relacionados con *Hamás*-, dados los casos de corrupción creciente en el emergente gobierno palestino (Abu-Amr: 1993). Los acuerdos palestino-israelíes han terminado por politizar al Organismo, al convertirlo en un aliado prácticamente incondicional de la AP en los Territorios Palestinos semiautónomos. Aunque la relación ha sido mucho mejor que la sostenida con Israel, no carece de problemas. Son comunes los arrestos de empleados del Organismo por parte de la policía palestina -106 durante 1996, comparados con los tres arrestos realizados por los israelíes- y, al igual que con los realizados por los israelíes, suele proveer poca información sobre los mismos. Incluso en varias ocasiones, sus policías han sido acusados de maltrato. Las mayores quejas del OOPS frente a las autoridades palestinas suelen proceder de la Franja de Gaza.

2.3. El OOPS: lecturas y evaluaciones

Como se ha visto hasta aquí, para algunos analistas, principalmente de origen árabe, la permanencia del Organismo es una clara muestra de que sólo se trata de un agente del imperialismo occidental y estadounidense, dado que el conflicto árabe-israelí subsiste en parte por la negativa de las superpotencias a darle solución, y por tanto, el propio OOPS ha coadyuvado a perpetuarlo. De esta forma, el Organismo ha anquilosado a los palestinos bajo su cobijo, haciéndolos pasivos y menos proclives a la lucha y a la búsqueda de la autodeterminación¹⁸⁰, sumergiéndolos en un estado de “pasividad antirrevolucionaria” (Al Hussein: 2003, 73). Esta lectura se dio sobre todo en los primeros años del exilio y ha llevado a un letargo de la comunidad internacional con respecto al problema de los refugiados (Farah: 1999a). Hisham Ahmad, profesor de Ciencia Política de la Universidad Birzeit, considera que:

El OOPS fue establecido porque la comunidad internacional, encabezada por los Estados Unidos, necesitaba crear una organización que anestesiaría la identidad palestina. De otro modo, los refugiados convertirían la región en un estado de violencia e inestabilidad a través de la resistencia a la ocupación israelí (Budeiri: 2000).

Para Christopher Parker la acción humanitaria de las Naciones Unidas y de otras organizaciones, al aligerar las terribles condiciones de los refugiados, ha afectado negativamente la necesidad de definir y articular intereses políticos comunes. Otros autores, señalan asimismo que las medidas destinadas a promover la independencia económica de los refugiados, como los programas de desarrollo de los años cincuenta o los programas de generación de ingresos de los últimos años, van encaminadas a finalizar el compromiso del Organismo con los refugiados sin que se aplique el derecho al retorno (Tamari: 1996).

Otros autores acusan al OOPS de atomizar a los palestinos en comunidades separadas y, por tanto, débiles (Karmi: 1999, 8). Para Rosemary Sayigh, el Organismo ha supuesto un arma de doble filo. Por un lado, ha contribuido a la sobrevivencia de una enorme masa de pobres aunque ha prestado educación y trabajo a otros. Por otra parte, también ha generado definiciones y categorías tales como refugiado “registrado” o “no registrado”, “*latecomer*” y “persona desplazada”¹⁸¹ que han minimizado el número de refugiados e ignorado a todos aquellos que han salido de las zonas de operación del OOPS (Sayigh: 1998). Además, su permanencia fortalece la percepción de que los palestinos están protegidos o cuidados pese al grave incremento de los recortes en sus servicios. En definitiva, le reprochan una falta de compromiso político con la causa palestina, decantándose por una visión humanitaria que responde a esquemas e intereses que poco tienen que ver con el sentir de los refugiados a su cargo, al ser un organismo con una estructura jerárquica descrita por Benjamin Schiff como “colonialismo residual”, donde los refugiados carecen de participación en la formulación de los programas y en el establecimiento de prioridades (Schiff: 1995, 138).

¹⁸⁰ Véase Weighill, Marie-Luise, “Palestinian in Exile: Legal, Geographical and Statical Aspects” en Ghada Karmi y Eugen Cotran, Eugen (eds.), *op.cit.*, pp. 30-32.

¹⁸¹ Véase el punto 1.3.1.

Por el contrario, para otros -voces israelíes en primer término-, a través del suministro de educación y vivienda dentro de los campamentos de refugiados, el OOPS ha coadyuvado a la politización de los palestinos, acrecentando su nacionalismo y reduciendo las oportunidades de integración y asimilación en los países de acogida, perpetuando así el problema¹⁸². Desde la década de 1970, autores como Yoram Ben Porath, Shimon Shamir y Emanuel Marx¹⁸³, tras diversos estudios en los campamentos, recomendaban a las autoridades israelíes relevar al OOPS de las responsabilidades respecto a los refugiados, con el objeto de acelerar el proceso de la integración de los campamentos en los Territorios Ocupados.

En estudios posteriores, Marx considera que las autoridades israelíes también han contribuido al mantenimiento de la identidad refugiada al permitir que el Organismo continuara y extendiera sus operaciones en los Territorios Ocupados. Israel, el OOPS y los países árabes han permitido que los refugiados gocen de ciertos servicios gracias a su estatuto como tales, lo que les da razones para que mantengan su identidad.

Otros, por el contrario, reconocen que la labor desempeñada por el Organismo ha librado a Tel Aviv de una parte enorme de los costes de ocupación, por lo que una posible supresión del OOPS habría acarreado la posibilidad de terminar también con la ocupación. Aunque Donna Artz reconoce que el Organismo todavía provee una asistencia vital para los refugiados, considera que no es capaz de llevar a los refugiados un paso más allá; es decir, a la eliminación de ese estatuto mediante su absorción en los países de acogida y la adquisición de otra nacionalidad. Para la autora, a los refugiados palestinos no se les ha dado la oportunidad de experimentar con las tradicionales soluciones permanentes a su estatuto: repatriación, integración en sus países de acogida o su transferencia e integración a un tercer país (Artz: 24 y 103). Sin embargo, el caso de los refugiados en Jordania que gozan de la ciudadanía del reino hachemita y su

¹⁸² Schiff, Benjamin N., *Refugees Unto...*, pp.10-11. Elia Zureik apunta la opinión de diversos estudiosos israelíes en este sentido, como es el caso del antropólogo israelí Emmanuel Marx y del militar e investigador del Jaffe Center for Strategic Studies, Shlomo Gazit. El autor cita también al académico canadiense Howard Adelman como uno de los principales críticos del Organismo, quien lo señala como un obstáculo para resolver la cuestión de los refugiados. Véase Elia Zureik, *Palestinian Refugees and the Peace Process*, Washington, Institute for Palestinian Studies, 1996, pp.42-62 y 67.

¹⁸³ Emanuel Marx es antropólogo social israelí y Yoram Ben Porath, economista israelí. Y. Ben-Porath, E. Marx, y S. Shamir *Un Campamento de Refugiados en las Montañas* (en hebreo), Tel Aviv University, Shiloah Institute, 1974, y Y. Ben-Porath y E. Marx *Some Sociological and Economic Aspects of Refugee*

rechazo a abandonar sus reivindicaciones como palestinos, puede considerarse una muestra de la resistencia a una solución distinta al retorno.

David P. Forsythe sugiere que las Naciones Unidas y sus órganos pueden realizar tres tipos de funciones en el escenario mundial: labores de mantenimiento de la paz, de realización de la paz y de servicio a la paz. El OOPS sería, desde esa perspectiva, un organismo exclusivamente al servicio y mantenimiento de esta labor mediante la ayuda directa, la asistencia económica, sanitaria y educativa. Ha generado un entorno que, por lo menos, evita el deterioro de la situación al contribuir a la estabilidad regional, ante la incapacidad internacional de resolver el conflicto. El autor señala que la creación del OOPS fue vista por algunos como una forma de “creación de la paz”, al ser responsable de amplios proyectos de desarrollo que ayudarían a finiquitar el problema de los refugiados mediante su asentamiento definitivo en los sitios de acogida. Pero el fracaso de dichos proyectos y el hecho de que desde entonces el Organismo se decantara por los servicios sociales, sanitarios y educativos, facilitaron el éxito de movimientos como Fatah o el FPLP. El autor sugiere que los Estados Unidos y el resto de Occidente no han utilizado suficientemente los fondos como arma de coerción para el manejo del Organismo y considera que el hecho de que la aplastante mayoría de sus empleados sean palestinos interfiere en las políticas del mismo. En esta tesitura, Estados Unidos, por ganarse a los países árabes en un entorno de Guerra Fría, no los presionó lo suficiente para que absorbieran a los refugiados en sus territorios de forma definitiva y, en consecuencia, el Organismo quedó como un instrumento que evitó la solución negociada a la cuestión de los refugiados (Forsythe: 1971). Amos Perlmutter, comentando el artículo de Forsythe, considera que la existencia del OOPS se convirtió en “una rama estructural de la institucionalización internacional del conflicto árabe-israelí”. Al quedar a merced de los refugiados y con la anuencia de los Estados árabes, el OOPS coadyuvó a prolongar la situación de los refugiados palestinos y, por ende, del conflicto en general. Por ello, dejó de ser parte de la solución para convertirse en parte del problema (Perlmutter: 1971).

Abraham Ashkenasi observa que la perpetuación de los campamentos no ha sido responsabilidad exclusiva del Organismo, sino que la comparte con los países árabes,

Camps on the West Bank, Santa Monica, Rand. Citados en Emanuel Marx, “Palestinian Refugee Camps

que se negaron a absorber definitivamente a los refugiados palestinos, y con la comunidad internacional que tampoco presionó a Israel para que aceptara el retorno. En este sentido, Paul Giniewski cita a un antiguo director del OOPS, Ralph Galloway, para quien “los Estados árabes no desean la solución al problema de los refugiados. Desean conservarlo como una herida abierta, un ultraje de las Naciones Unidas y una arma contra Israel. Les importa poco saber si los refugiados viven o mueren” (Giniewski: 126)¹⁸⁴. Ashkenasi critica también el sistema educativo del OOPS por haber propiciado el radicalismo entre los habitantes de los campamentos. Si todos los palestinos son altamente nacionalistas, “los refugiados de los campamentos específicamente, y aquellos palestinos registrados con el OOPS de manera general, evidencian un nivel mayor de radicalismo político” (Ashkenasi: 68). La continuidad de los campamentos, según el autor, perpetúa la condición de confrontación política regional. Para Ashkenasi y Perlmutter existe una complicidad entre la burocracia del OOPS y los nacionalistas palestinos, por lo que debería revisarse la eficacia y conveniencia de la permanencia del Organismo.

Finalmente, Edward N. Luttwak¹⁸⁵ acusa al OOPS de haber contribuido a medio siglo de violencia árabe-israelí y a retardar la paz, dado que al perpetuar a una nación de refugiados, ha preservado intactos los sentimientos de revanchismo. Según el autor, los campamentos ofrecen un mejor nivel de vida que el que gozaban los palestinos en sus lugares de origen, con una dieta más variada, escuelas, servicios médicos y sin trabajos exhaustivos en un campo generalmente árido, por lo que los refugios se han convertido en hogares deseables que los refugiados no quieren abandonar (Luttwak: 1999).

Al margen de las controversias planteadas, el peso del Organismo en la resolución o perpetuación del problema de los refugiados no debe ser sobredimensionado. La falta de voluntad política para resolver la cuestión incumbe

in West Bank and Gaza Strip” en *Middle Eastern Studies*, vol. 28, núm. 2, abril 1992, pp. 281-294.

¹⁸⁴ Sin mencionar cuándo fueron hechas esas declaraciones ni en qué contexto, el autor mantiene la teoría de que los palestinos se fueron por su propio pie siguiendo las instrucciones de sus líderes, y no expulsados por los grupos paramilitares judíos. Asimismo, señala al derecho al retorno como otra fórmula “de los enemigos de Israel” para lograr su destrucción y cita frases sentenciadas en la primera década del conflicto por líderes palestinos que llamaban a la destrucción del nuevo Estado. Por ejemplo, cita la declaración del Ministro de Exteriores egipcio, Muhammad Salad al-Din, de 1949 “al exigir el retorno de los refugiados a Palestina, los árabes entienden su regreso como amos, no como esclavos. Más explícitamente, desean la destrucción de Israel”.

¹⁸⁵ Del Center for Strategic and International Studies.

tanto a las potencias (Estados Unidos y la Unión Soviética en su momento, el Occidente dirigido por Estados Unidos hoy) como a los Estado árabes, la OLP e Israel, que han preferido manipular la cuestión en su beneficio. El control ejercido por los países de acogida e Israel sobre el OOPS y los propios refugiados hubiesen impedido cualquier intento de desarrollar proyectos comunitarios que supusieran un fortalecimiento político o social en los campamentos de refugiados o, incluso, fuera de ellos.

Es en este punto donde encontramos la principal contradicción en la relación del organismo con sus beneficiarios. Para los palestinos, el deber de las Naciones Unidas y sus órganos subsidiarios es ayudarles a retornar a sus hogares, mientras que el mandato del OOPS se limita a sostenerlos con ayuda humanitaria mientras se alcance un acuerdo de paz definitivo. Así, para Jalal Al Hussein, el OOPS es considerado como un ejemplo de habilidad para otras agencias humanitarias y para los gobiernos del Cercano Oriente, dado que, pese a todas las limitaciones políticas y económicas, ha asistido a los refugiados a proveerse de lo mínimo necesario para sobrevivir en un entorno económico y político difícil (Al Hussein: 2003, 74)¹⁸⁶. No obstante, el propio OOPS reconoce el papel decisivo de los propios refugiados en su propia rehabilitación. Matar Saqer, jefe de la Oficina de Información Pública del OOPS en Ammán y, también refugiado, considera que las formidables mejoras en las condiciones de los refugiados a través de los años se debe a que los refugiados han luchado contra viento y marea, levantándose de la degradación para convertirse en uno de los pueblos más emprendedores y educados de la región (Abu Reden: 2001). Este espíritu de lucha que les ha hecho defender su derecho al retorno durante cinco décadas se dirige, desde el inicio del Proceso de Paz, a defender la pervivencia del Organismo, más allá de todas las críticas vertidas sobre él, hasta que su estatuto como refugiados sea resuelto. En la última

¹⁸⁶ Para John Stebbing (“UNRWA: An Instrument of Peace in the Middle East” en *International Relations*, vol 8 (3), mayo de 1985, pp. 270-281), el OOPS pre-Oslo había desempeñado sus funciones pseudoestatales de manera tan satisfactoria que podría transmutarse en una administración palestina competente en los Territorios Ocupados. Pese a esta evaluación positiva del Organismo, el autor no toma en cuenta la variable política del conflicto, no se plantea, por ejemplo, si el OOPS sería representativo para todos los palestinos, ni hace ninguna referencia a la resolución 194 o a la OLP.

década, ambas reivindicaciones han estado unidas de manera homogénea entre todos los refugiados, como se verá en el último capítulo de este trabajo.

CAPÍTULO III

EL PROCESO DE PAZ Y EL OOPS

La ayuda humanitaria se ha usado como tapadera para ocultar la falta de voluntad política para hacer frente a las raíces del conflicto.

Kofi Annan

Secretario General de la ONU

Para la académica israelí Shelly Fried el común denominador en todas las conferencias de paz celebradas entre árabes e israelíes desde 1949 a 2001, desde Lausana¹⁸⁷ hasta Taba, fue que el problema de los refugiados constituyó el principal obstáculo para alcanzar un acuerdo. Si en 1949 la *Knesset* (el parlamento israelí) se opuso al retorno de los refugiados, en las negociaciones de Camp David en 2000, discutía una ley que asegurara el rechazo al derecho al retorno (Fried: 31).

Desde la primera guerra árabe-israelí, las tradicionales posturas oficiales palestina e israelí sobre el tema de los refugiados han sido poco menos que irreconciliables. Para los palestinos, la única solución al problema pasa por el ejercicio íntegro de la resolución 194, es decir, el retorno de los refugiados a sus hogares y el pago de compensaciones por las pérdidas materiales y el sufrimiento de cinco décadas de exilio¹⁸⁸. Incluso en diferentes ocasiones han pedido que las propiedades que pertenecieron a los refugiados hasta su expulsión les sean devueltas a aquellos que decidan no regresar (OLP: 2000b). Para ejercer el derecho al retorno es absolutamente necesario que Israel reconozca primero su participación en la creación del problema de

¹⁸⁷ Durante la Conferencia de Lausana, celebrada entre abril y septiembre de 1949, Israel, bajo presión estadounidense, aceptó el retorno de 100.000 refugiados a su territorio, pero las conversaciones se interrumpieron e Israel nunca lo aplicó. No obstante, Shelly Fried señala que archivos abiertos recientemente al público demuestran que Tel Aviv nunca tuvo intención alguna de llevar a cabo esta propuesta.

¹⁸⁸ Mehachem Klein indica que en sus primeros años de existencia la OLP no hacía referencia alguna a la resolución 194, que presupone la convivencia pacífica con los israelíes de aquellos que regresen, dado que en los primeros años la central palestina buscaba la destrucción total del Estado hebreo. A pesar de ello, dentro de sus reivindicaciones estaban los derechos al retorno, a la autodeterminación y al establecimiento de un Estado independiente, entendidos como derechos nacionales y no individuales. Las reivindicaciones de la central palestina respecto a la resolución 194 se consolidaron a partir de 1991, en la XX sesión del Consejo Nacional Palestino, previo a la Conferencia de Madrid. M. Klein, "Between Right and Realization: The PLO Dialectics of 'The Right of Return'" en *Journal of Refugee Studies*, vol. 11, núm. 1, 1998, pp.3-6.

los refugiados durante la guerra de 1948, cuando cientos de miles de palestinos fueron expulsados por las milicias hebreas o huyeron por el temor de masacres como la perpetrada en Deir Yasin.

Hasta ahora, Tel Aviv ha negado esas acusaciones y alega que los palestinos se fueron por su propia voluntad, aconsejados por sus propios líderes¹⁸⁹. En todo caso, la culpa, según los israelíes, recae en los regímenes árabes que rechazaron la resolución 181 (que dividía a Palestina en dos Estados), para luego comenzar la guerra contra Israel y pedir a los palestinos que se fueran con el objeto de dar paso a los ejércitos árabes. Al no estar comprometido en la creación del problema, niega su obligación a compensar o restituir a los refugiados y, por supuesto, se ha negado sistemáticamente a reconocer el derecho al retorno. Además, culpa a los regímenes árabes por crear otro problema de refugiados, el de unos 600.000 judíos, según sus estadísticas, que abandonaron el mundo árabe tras la creación de Israel y en los años posteriores. Todos ellos fueron acogidos por Israel como ciudadanos.

Ante todo, para Israel la cuestión de los refugiados es una cuestión de seguridad. Su negación del derecho al retorno se basa en el argumento de que si los refugiados volvieran, el Estado hebreo podría desaparecer. Según los israelíes, el retorno de los refugiados no es factible porque:

- a) Sus hogares y aldeas de origen han sido destruidos u ocupados por inmigrantes judíos¹⁹⁰.
- b) El retorno masivo conllevaría un grave problema de superpoblación.

¹⁸⁹ Tras la desclasificación de los archivos de Estado y su revisión por los llamados “nuevos historiadores israelíes”, principalmente Ben Morris, ha salido a la luz que dicha expulsión fue un plan elaborado y llevado a cabo por los fundadores de Israel. No obstante, como señala Elias Sanbar, muchos israelíes consideran a Israel como un “bien absoluto”, creado en respuesta a un “mal absoluto”, que fue la persecución de los judíos que culminó con la barbarie nazi, y no pueden concebir que su Estado haya nacido de una injusticia hecha a otro pueblo. Elias Sanbar, “Un spectre hante Israël” en *Le Monde*, 25 de enero de 2001, pp.1 y 16.

¹⁹⁰ En 1969, el General israelí Moshe Dayan afirmaba que “pueblos judíos fueron construidos sobre pueblos árabes. Ni siquiera se saben los nombres de esos pueblos árabes (...), ya no existen. Surgió Nahlal donde antes estaba Mahlul. El kibutz Gvat en lugar de Jibta; el kibutz Sarid en lugar de Huneifis y Kefar Yehushu’a en vez de Tal Al Shuman. No hay en este país un solo lugar construido que no tuviera originalmente población árabe”. No obstante, gracias a diversos estudios, como el de Abu Sitta, se conoce el nombre de todas las poblaciones destruidas y/o abandonadas. Citado por Emilio Menéndez del Valle, “50 años de Declaración de Derechos Humanos, 50 años de diáspora: los refugiados palestinos en Oriente Próximo” en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, núm. 67, 1999, p. 63.

- c) El retorno masivo de palestinos pondría en peligro la identidad judía de Israel e incluso la supervivencia del Estado hebreo.

Por consiguiente, la solución israelí al problema es el establecimiento definitivo de los refugiados en las naciones de acogida o en terceros países que puedan absorberlos, como Irak o Siria (Kodmani-Darwish: 1993, 53). En algunos momentos, Israel se ha mostrado dispuesto a admitir el retorno de un número simbólico de refugiados, apenas algunos miles, bajo un esquema de “reunificación familiar”, pero en el marco de una solución global que contemple mayoritariamente las otras opciones, es decir, la naturalización masiva en los Estados de acogida o en terceros países.

Estos argumentos han sido refutados por los palestinos, quienes intentan corroborar la factibilidad del retorno alegando que muchas de sus propiedades siguen intactas y sin utilizarse y que la mayor parte del territorio israelí está sin aprovechar y aún puede absorber a los refugiados. Al respecto, es interesante el trabajo de Salman Abu Sitta quien señala que el 79% de los judíos israelíes viven en apenas el 14% del territorio israelí, mientras que el 86% del territorio, donde apenas viven el 22% de los mismos, comprende la mayor parte de las tierras y hogares de los refugiados palestinos ¹⁹¹. Asimismo, los palestinos alegan que dado que Israel no tiene problemas para absorber a inmigrantes judíos del resto del mundo -asimiló un millón provenientes de la ex Unión Soviética durante la década de 1990-, la superpoblación no es un problema para el Estado hebreo. Selma Dabbagh añade que Israel ya no puede aumentar su población mediante la inmigración de judíos perseguidos, una de las finalidades de la Ley del Retorno de 1952 que otorga automáticamente la nacionalidad israelí a cualquier judío que inmigre en Israel. Para la autora, en el mundo ya no hay masas de judíos dispuestos a emigrar a Israel. Cita para corroborar su tesis un artículo del periódico Ha'aretz, de 1997, que indica que más del 27% de todos los inmigrantes de la antigua Unión Soviética no eran en absoluto judíos y el 43,6% no eran judíos de acuerdo a la Ley Judía, dado que sólo tenían ascendencia judía por línea paterna (Dabbagh: 1998). Otros autores arguyen que los ciudadanos israelíes de origen árabe, que hoy constituyen alrededor de un 20% de la población total del país, en 2020 alcanzarían la paridad con la población judía debido a su superior tasa de natalidad (Menéndez: 63),

por lo que el retorno de los refugiados apenas adelantaría un hecho más que probable. El argumento compartido por todos los políticos y académicos palestinos es que los que volverían a sus hogares estarían dispuestos, como señala la resolución 194, a vivir en paz con sus vecinos y bajo la autoridad de Tel Aviv, esperando que una democracia moderna como Israel trate a todos sus ciudadanos en igualdad, independientemente de su origen étnico o religión.

Conforme a todas estas consideraciones, la gran divergencia proviene de la solución al problema. Mientras los refugiados consideran el retorno como un derecho político de carácter nacional del pueblo palestino, los israelíes lo han considerado apenas una cuestión de ayuda humanitaria y de reunificación familiar basada en un criterio individual que beneficiaría a una ínfima parte de los afectados.

Respecto al tema de las compensaciones económicas, Tel Aviv ha insistido siempre en que deben formularse sobre una base recíproca que incluya a los judíos que fueron expulsados de los países árabes tras la creación de Israel. Los palestinos consideran que dichos judíos no dejaron esos países como consecuencia de una expulsión o guerra, sino persuadidos o coaccionados a hacerlo por el propio Israel, y que la cuestión de propiedad judía en el mundo árabe no es responsabilidad de los palestinos, sino que Tel Aviv debe negociarla, en todo caso, con los Estados concernientes (Passia: 8). Para los israelíes, las hipotéticas compensaciones irían unidas a un proceso de asentamiento definitivo en los lugares de acogida de los refugiados o en terceros países. Los palestinos, por su parte, insisten en plantear dos tipos de compensaciones. Primero, las relativas a las pérdidas materiales y daños morales sufridos durante cinco décadas y, segundo, las destinadas a compensar a aquellos palestinos que decidan no ejercer su derecho al retorno. Las pérdidas en propiedades palestinas destruidas o confiscadas según fuentes palestinas¹⁹² se estiman en 250.000 millones de dólares, y el doble si se suman las pérdidas no materiales.

Según ese mismo planteamiento, para los palestinos el reasentamiento definitivo de los refugiados debe ser una opción libre, una vez que se les haya ofrecido la

¹⁹¹ Salman Abu Sitta, *Palestinian Right of Return Sacred, Legal and Possible*, Londres, Palestinian Return Center, 1999.

¹⁹² Centro BADIL y PASSIA.

oportunidad de ejercer su derecho al retorno o instalarse en cualquier otro lugar previa compensación. Para los israelíes, la única solución viable es el reasentamiento definitivo en los lugares de acogida mediante la mejora de la calidad de vida en los campamentos y la pronta supresión del OOPS.

Si las posiciones enfrentadas respecto a la creación y, en consecuencia, a la posible solución del problema de los refugiados de 1948 han sido prácticamente irreconciliables, las diferencias se acortan respecto a una solución para los refugiados que evacuaron Gaza y Cisjordania durante la guerra de 1967. En principio, siguiendo los borradores de diversos foros de negociación entre las partes en el marco del Proceso de Paz, Israel parece estar dispuesto a permitir su retorno a los Territorios que pasen a administración palestina, aunque no a los lugares de origen de los que ya eran refugiados de 1948. No obstante, el problema salta cuando se trata de determinar el número de posibles retornados y una definición de “desplazado”, que Tel Aviv pretende limitarlas al máximo.

Este enfrentamiento histórico de posiciones fue palpable desde el inicio del Proceso de Paz y constituye uno de los principales escollos a superar para una solución definitiva al conflicto árabe-israelí. Sin embargo, las guerras regionales, la primera *Intifada* y el debilitamiento de la OLP han ido matizando las posturas de la central palestina respecto a la forma de solucionar el conflicto con Israel en general, y el problema de los refugiados en particular. Sus prístinas aspiraciones maximalistas de retorno de todos los refugiados y la liberación de toda la Palestina histórica, han ido dando paso al predominio de las aspiraciones de los palestinos “del interior” (aquellos habitantes de la Palestina ocupada), es decir, a la búsqueda de una independencia limitada a Gaza y Cisjordania. Desde la década de 1970, la prioridad de construir un Estado palestino en los Territorios Ocupados adquirió progresivamente mayor peso estratégico que el derecho al retorno entre los líderes de la OLP, a la vez que la lucha armada se convertía en un instrumento al servicio de la vía diplomática, hasta desaparecer completamente de la retórica de la central palestina. La primera *Intifada* vino a reforzar el protagonismo de los palestinos “del interior” (Barberet: 42). Muchos palestinos vieron en estos cambios la intención de sus líderes de mudar el derecho al

retorno en un regreso sólo al hipotético Estado palestino. Estos cambios ideológicos gestados en las últimas décadas se manifestarían en el Proceso de Paz.

Tres factores de carácter local, regional e internacional -a saber la *Intifada*, la Segunda Guerra del Golfo y el fin de la Guerra Fría- produjeron un nuevo entorno regional favorable a la búsqueda de una salida negociada al conflicto árabe-israelí. La paz, lejana en los tiempos de confrontación bipolar, se convertía en el requisito indispensable para alcanzar la estabilidad y cooperación regional afín a los intereses de los vencedores. De este modo, Estados Unidos y Rusia convocaron la Conferencia de Paz de Oriente Medio en octubre de 1991, celebrada en Madrid, en la que por vez primera en cuatro décadas representantes de Israel y sus vecinos árabes (Siria, el Líbano, Egipto y una delegación conjunta jordano-palestina) se sentaban a la misma mesa a dialogar.

Gracias al incondicional apoyo de la potencia americana, Israel obtuvo dos importantes triunfos diplomáticos en la puesta en marcha del Proceso de Paz. Primero, logró que en esa mesa de negociaciones se dejara de lado a la ONU, la cual sólo participó como observadora. Y segundo, impuso que únicamente las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad, referentes a la salida israelí de los Territorios Ocupados en 1967, constituyeran la base de partida -que no el fin- de las negociaciones con los palestinos, suprimiendo así cinco décadas de Derecho Internacional generado en el seno de las Naciones Unidas¹⁹³. Al parecer de muchos académicos y de los propios refugiados, sin la ONU y con la exclusión de cualquier referencia a la Resolución 194 (III) de la Asamblea General se dejó a la OLP sin su principal herramienta de combate político en las discusiones sobre el futuro de los refugiados. Aunque la cúpula palestina ha intentado tranquilizar a los refugiados, señalando que la referencia de la resolución 242 a encontrar “una solución justa del problema de los refugiados” pasa indudablemente por la resolución 194 (Giniewski: 125), los israelíes la interpretan como

¹⁹³ Según Donald Neff, conforme a este nuevo punto de partida en las negociaciones, la Administración Clinton estaba dispuesta a suavizar su interpretación de la resolución 242, que pide la devolución de los Territorios Ocupados por Israel en la guerra de 1967 y una solución justa al problema de los refugiados. Para este autor, la nueva visión estadounidense se acerca más al discurso israelí de que dichos territorios más que “ocupados” están “en disputa” y, por tanto, sujetos a negociación. Véase: Donald Neff, “L’administration Clinton et la résolution 242 de l’ONU” en *Revue D’Études Palestiniennes*, núm. 50, Hiver 1994, pp. 67-78.

un abanico de opciones de solución que no excluyen su establecimiento definitivo en los países de acogida, ni su emigración a otros países.

Pese a la marginación de las Naciones Unidas en el Proceso de Paz, la Asamblea General no ha cambiado la línea de sus resoluciones sobre el conflicto. Por ejemplo, la AG ha reiterado anualmente la resolución 194, prácticamente con los mismos votos, con la excepción desde 1993 del estadounidense, que lo ha retirado argumentando que entorpece las negociaciones. Del mismo modo ha insistido en la necesidad de continuar con el trabajo del OOPS hasta que se alcance un acuerdo definitivo respecto al tema de los refugiados palestinos. La ONU ha mantenido toda la maquinaria creada para hacer frente al problema, que incluye la Comisión de Conciliación para Palestina, el Comité para el Ejercicio de los Derechos Inalienables del Pueblo Palestino, la División de los Derechos de los Palestinos de la Secretaría General y el Comité Especial para Investigar las Prácticas Israelíes que Afectan a los Derechos Humanos del Pueblo Palestino y Otros Árabes de los Territorios Ocupados (Parsons: 1997, 239-240). Mediante este entramado la ONU ha dado seguimiento cercano al Proceso de Paz, a la vez que ha incrementado sus apoyos económicos a la zona. Así, si en 1993 destinó 250 millones de dólares en ayuda a los Territorios Ocupados, al año siguiente la cifra alcanzó los 385 millones, más del 50% de todo el gasto público externo de la zona (Iglesias: 179-80). Para dar cuerpo a su apoyo al Proceso de Paz, por instancia del entonces Secretario General Boutros Boutros-Ghali, el OOPS, junto con la UNICEF y el PNUD conformados en un grupo de tareas (*task force*), presentaron el documento *El apoyo a la transición: Una respuesta inmediata de las Naciones Unidas al periodo interino en la Cisjordania y la Franja de Gaza* en la Primera Conferencia de Donantes de Apoyo al Proceso de Paz de Oriente Medio, celebrada el 1 de octubre de 1993¹⁹⁴. En dicha reunión, donde participaron todos los países de la OCDE, las naciones árabes -excepto Siria, el Líbano y Libia-, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, se comprometieron 2.400 millones de dólares en asistencia para desarrollar los Territorios Ocupados, a ser otorgados en un periodo de cinco años¹⁹⁵, con el objeto de transformar la Declaración de Principios en realidad. La coordinación de la comunidad donante se estableció mediante

¹⁹⁴ El contenido de este documento se estudia en el punto 3.2.

¹⁹⁵ En esa ocasión, el Banco Mundial presentó el documento *Developing the Occupied Territories. An Investment in Peace*, base para la aplicación de los fondos de ayuda prometidos y elaborado con base en la misión de prospección y análisis de macroeconomía, recursos humanos, infraestructura, agricultura y desarrollo del sector privado, que envió a la zona entre enero y febrero de 1992.

el Ad Hoc Liaison Committee (AHLC), creado en la Conferencia de Donantes e integrado por la Unión Europea, Japón, Estados Unidos, Canadá, el Consejo de Cooperación del Golfo y los países nórdicos, mientras Egipto, Jordania, Israel y los palestinos participaban en sus trabajos. El AHLC quedó bajo la dirección del Banco Mundial con la asistencia de organismos especializados en la región, como el Banco Europeo de Inversiones, o el propio OOPS. Se creó también un Grupo Consultivo en cuyo marco se han desarrollado reuniones de países donantes, organizadas por el BM, para encontrar mecanismos que permitieran dirigir correctamente las aportaciones para Gaza y Cisjordania. En la primera reunión del Grupo Consultivo, celebrada el 16 de diciembre de 1993, el jefe de la delegación palestina anunció la creación del Consejo Económico Palestino de Desarrollo y Reconstrucción (PECDAR), con la misión de formular las prioridades de política económica y gasto público, así como coordinar y facilitar el flujo de asistencia externa (Robles: 34). Cinco años después, el 30 de noviembre de 1998, en Washington se celebró la Segunda Conferencia de Apoyo al Proceso de Paz, donde se prometieron unos 6.000 millones de dólares más para el periodo 1999-2003¹⁹⁶. Según datos de la Autoridad Palestina¹⁹⁷, hacia el tercer trimestre de 2000, los donantes solamente habían comprometido realmente 4.641 millones de dólares para proyectos específicos (correspondientes al 80,9% de las promesas de donaciones acumuladas desde 1993). En definitiva, el total de desembolsos efectivamente realizadas hasta ese momento, 3.057 millones de dólares, comprendían el 65,9% del total de los fondos comprometidos y el 53,3% del total de las cantidades prometidas desde el inicio del Proceso de Paz.

En 1994, el Secretario General nombró un Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados para servir como punto de referencia para toda la asistencia económica y social que la ONU prestara en Gaza y Cisjordania. Desde entonces, dicho Coordinador Especial trabaja estrechamente con la Autoridad Palestina y el Banco Mundial, y representa a la ONU ante el AHLC y otras entidades tales como organizaciones regionales, instituciones financieras y diversas ONG. La Oficina del

¹⁹⁶ Poco después, el OOPS presentaría proyectos de desarrollo de infraestructura y generación de ingresos por valor de 60 millones de dólares, es decir, el 1% del dinero prometido. OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1998 al 30 de junio de 1999, párrafo 5.

¹⁹⁷ Datos de la página oficial de la Autoridad Nacional Palestina. Véase: www.pna.net/building_state/third_quarter_2000.htm.

Coordinador Especial ha resultado especialmente útil desde que la presencia de la ONU en los Territorios se ha incrementado de tres organizaciones, en 1993, a 25, en 1997, 15 de las cuales ya cuentan con oficinas en el terreno (ONU: 1997a). De cualquier modo, las principales agencias que trabajan a favor de los palestinos siguen siendo, además del OOPS, el UNICEF y el PNUD. El primero centra su acción en los grupos sociales más desfavorecidos mediante atención primaria de la salud, la educación básica y de servicios de fisioterapia atención psicológica. El PNUD, por su parte, trabaja en la facilitación y mejoramiento de la infraestructura pública básica, perfeccionando la capacidad de los palestinos en las esferas del gobierno y la administración pública, el fortalecimiento de la base económica –agricultura, industria y comercio- y en el intercambio de información entre gobiernos donantes y organizaciones internacionales (ONU: 1995, 3).

Cabe recordar asimismo que, durante la primera Conferencia de Donantes, se solicitó al Banco Mundial apoyo técnico para organizar la estructuración de los fondos disponibles y poner en práctica la ayuda acordada en proyectos de desarrollo en los Territorios Ocupados. El BM envió una misión de 38 especialistas a la zona, entre el 11 de octubre y el 22 de noviembre de 1993, que posteriormente presentó un programa de ayuda de emergencia que incluía inversiones públicas, apoyo al sector privado y a los gastos corrientes de la nueva administración palestina. En este último apartado, el programa reconocía la incapacidad de las nuevas autoridades de asumir los servicios sociales hasta entonces provistos por entidades privadas, por lo que señalaba la necesidad de dotar con fondos específicos al OOPS para que pudiera mantener sus servicios durante el Periodo Transitorio (tres años) hasta que las autoridades palestinas asumieran sus funciones, principalmente a través del PECDAR (Ferrandis: 44). La necesidad era obvia. Es imposible determinar con exactitud el volumen preciso de estos fondos dirigidos a favor de los refugiados de Gaza y Cisjordania (asumiendo que los localizados en los otros países de la zona quedaban completamente al margen). En cualquier caso, cabe resaltar que, cuando se inició el Proceso de Paz, las actividades del OOPS representaban aproximadamente la mitad del gasto público en la Franja de Gaza y una tercera parte en Cisjordania (ONU: 1997a). En consecuencia, la pretensión era sostener al Organismo hasta que la AP tuviera los suficientes recursos humanos, económicos y de infraestructura para asumir esa carga con el mínimo riesgo posible.

3.1 Los marcos bilateral y multilateral de las negociaciones

Todo este despliegue de apoyo internacional se desarrollaba en paralelo a un Proceso de Paz complejo y espinoso. Desde la convocatoria rusa y estadounidense a la Conferencia de Madrid en octubre de 1991, árabes e israelíes abordaron sus disputas históricas a través de diversos foros, donde el tema de los refugiados palestinos ha persistido como uno de los principales escollos para alcanzar la paz. Así, las negociaciones sobre esa cuestión se han desarrollado en tres escenarios: a) el Grupo de Trabajo sobre Refugiados (RWG, por sus siglas en inglés) como uno de los cinco grupos contemplados en las negociaciones multilaterales en el Proceso de Paz; b) en el marco de las negociaciones bilaterales entre Israel y cada uno de los vecinos con los que mantenía abierto el conflicto; y c) el Comité Cuatripartito, que estudia el caso de los desplazados de la guerra de 1967.

3.1.1 El Grupo Multilateral de Trabajo sobre Refugiados

La vía multilateral de negociaciones establecida en Madrid, consistió en cinco grupos de trabajo que abordarían temas de interés regional. Los trabajos sobre agua, seguridad regional y control de armas, desarrollo económico regional, medio ambiente y refugiados, se iniciaron formalmente en Moscú en enero de 1992. Además de Israel, la OLP y sus vecinos árabes, las negociaciones multilaterales contaron con una enorme participación internacional, cuyo objetivo era intercambiar información técnica e infundir confianza entre las partes para preparar el campo a las negociaciones políticas. Aunque inicialmente se intentó mantener independientes las dos vías de diálogo para evitar bloqueos, las negociaciones multilaterales quedaron pronto supeditadas al avance de las bilaterales, principalmente, a las celebradas entre Tel Aviv y la OLP. El interés de los dos principales actores por esta vía se basaba en objetivos diferentes. Para los israelíes, las multilaterales crearían formas de cooperación regional que facilitarían las negociaciones y cimentarían acuerdos bilaterales. Israel estaba interesado en que a través de las multilaterales pudiese integrarse en la región y, finalmente, ser reconocido

por todos sus vecinos árabes. Como señalara en su momento Shimon Peres, las negociaciones bilaterales se abocaban en los conflictos del pasado –al intentar finalizar el estado de beligerancia en la zona- y las multilaterales abordaban los problemas del futuro en un entorno regional de cooperación. Para los dirigentes palestinos, las multilaterales significaban un foro donde compensar sus limitadas opciones de negociación con Israel gracias a la amplia participación de la comunidad internacional, y, particularmente, de la Unión Europea¹⁹⁸. Asimismo, mediante estas negociaciones intentaban mantener el apoyo de los palestinos en el exilio al conformar una señal enviada a los refugiados de Jordania, el Líbano y Siria de que no habían sido olvidados por sus líderes. No obstante, ni en este marco de negociación ni en el bilateral se hizo ninguna referencia explícita a la resolución 194 sobre el derecho al retorno de los refugiados palestinos. Además, las multilaterales pronto quedaron bloqueadas por el boicot de Siria y el Líbano, que se negaron a participar alegando que mientras no hubiera un avance significativo en sus propias negociaciones bilaterales con Tel Aviv no discutirían temas de cooperación regional.

El Grupo Multilateral de Trabajo sobre Refugiados se estableció formalmente en Moscú en 1992, conducido por el gobierno canadiense y con la participación de 45 Estados, que incluían a los países del conflicto: Israel, una delegación jordano-palestina y Egipto (tras el boicot de Siria y el Líbano), los copatrocinadores Estados Unidos y Rusia, los co-organizadores Japón y la Unión Europea, países del entorno regional y de otras partes del mundo. Dado que en esta vía se trabaja por consenso, desde su creación se debatió si el RWG debía centrarse en ofrecer ayuda humanitaria que permitiera a los refugiados integrarse en las estructuras sociales de los países de acogida, como pedía Israel, o por el contrario si debía abocarse en la discusión sobre el derecho al retorno de los mismos a Palestina, como solicitaban los árabes. La posición oficial israelí, presentada en un documento en mayo de 1993, apuntaba que “Israel [estaba] muy comprometido con los esfuerzos realizados para mejorar el nivel de vida de los refugiados palestinos y aquellos que contribuyen a eliminar los obstáculos que aseguren una paz duradera en la región”¹⁹⁹. Por su parte, los palestinos apuntaban que la paz justa

¹⁹⁸ Irak, Irán y Libia quedaron fuera de las multilaterales. Para una revisión del proceso histórico y político de la vía multilateral, véase el trabajo de Dalia Dassa Kaye *Beyond the Handshake. Multilateral Cooperation in the Arab-Israeli Peace Process 1991-1996*, New York, Columbia University Press, 2001.

¹⁹⁹ Citado por la Autoridad Palestina *The Refugee Problem After the Madrid Conference* (www.pna.gov.ps).

y duradera debería responder a las aspiraciones políticas, ideológicas y nacionales de los palestinos, dado que su estatuto no es sólo una cuestión económica o social. Finalmente, se alcanzó una solución de compromiso donde se mejorarían las condiciones materiales de los refugiados tanto en los Territorios Ocupados como en los países de acogida, “sin perjudicar las negociaciones sobre el Estatuto Final de los refugiados” (Tamari: 1996b, 6). Se propusieron como objetivos secundarios, la creación de “medidas de construcción de confianza” entre las árabes e israelíes (Artz: 26) , así como facilitar y extender el proceso de reunificación de familias palestinas en los Territorios Ocupados.

Se establecieron asimismo siete temas principales de trabajo, cada de uno de ellos dirigido por un país “guía” que velaría por el avance de las negociaciones: Bancos de datos (encabezado por Noruega), Reunificación familiar (Francia), Desarrollo de recursos humanos (Estados Unidos), Creación de empleo y formación profesional (también Estados Unidos), Salud pública (Italia), Bienestar infantil (Suecia), Infraestructura social y económica (Unión Europea) y a partir de 1995, Suiza se incorporó como impulsor del programa sobre Derechos Humanos y civiles. De todas estas cuestiones, concentradas primordialmente en la ayuda humanitaria a los refugiados, sólo el tema de la reunificación familiar formaba parte de la dimensión política del problema. Por ello, enseguida generó fuertes discusiones respecto a los números y formas de posibles retornados. Las principales divergencias surgían en torno a dos temas. Primero, si se aceptaban únicamente a esposas e hijos de residentes o si se asumía la concepción árabe de familia extensa para las posibles reunificaciones. Segundo, sobre control de la población en los Territorios Ocupados, debido a que hasta el final de las negociaciones palestino-israelíes, Israel tiene el control de las fronteras palestinas. Por su parte, el resto de temas presentaron menos problemas al dedicarse al desarrollo comunitario de los refugiados en los sitios donde se encuentran. Se creó, además, un Comité de Personas Desplazadas con los mismos miembros del RWG.

En cooperación con Israel y sus vecinos árabes, las naciones “guía” eran responsables de definir prioridades, desarrollar respuestas y movilizar los recursos necesarios para aplicarlas. Durante las sesiones plenarias (donde participaban las 45 delegaciones de los países participantes, en total un centenar de personas), cada “guía” presentaba un informe del progreso alcanzado desde la última sesión plenaria. Hasta la

fecha, se han llevado a cabo siete de ellas: Ottawa (mayo 1992), Ottawa (noviembre 1992), Oslo (mayo 1993), Túnez (octubre 1993), El Cairo (mayo 1994), Anatolia (diciembre 1994) y Ginebra (diciembre 1995), con encuentros adicionales para discutir temas especializados antes de las sesiones plenarias, donde el OOPS participa como observador. Las primeras sesiones se vieron obstaculizadas por Israel, que boicoteó la primer sesión de Ottawa en mayo de 1992. En esa ocasión, la OLP intentó introducir la resolución 194 en las negociaciones y, aunque la mayoría de las delegaciones participantes consideraron dicha resolución como una buena base para las negociaciones, la delegación estadounidense se opuso y amenazó con solicitar una votación sobre la cuestión. Según la versión oficial de la OLP²⁰⁰, la central palestina decidió retirar su propuesta por temor al poder disuasorio de la potencia americana sobre el resto de las delegaciones. En noviembre de ese mismo año Israel retrasó su participación en la siguiente sesión por una divergencia sobre la participación en la delegación jordano-palestina de miembros del Consejo Nacional Palestino²⁰¹ y, posteriormente, la interrumpió por una disputa sobre el tema de reunificación familiar. En 1993 Israel aceptó elevar el número de casos de reunificación familiar de 1.000 a 2.000 solicitudes (un total de 5.000 individuos), basadas en razones humanitarias y para personas cuya presencia en los Territorios Palestinos fueran de interés para la AP. Igualmente, Tel Aviv aceptó que los miembros de las fuerzas policiales palestinas y otros funcionarios de la nueva autoridad, así como sus familias que retornaran a Gaza y Cisjordania no fueran censados dentro de la cuota anual (Artz: 27). Los árabes consideraron de inmediato estas concesiones insuficientes, por el tiempo que llevaría a los cuatro millones de palestinos entrar a los Territorios Ocupados con el tope de 5.000 personas por año²⁰².

²⁰⁰ Palestinian National Authority The Official Website, *The Refugee Problem After the Madrid Conference* (www.pna.gov.ps).

²⁰¹ La delegación jordano-palestina estaba encabezada por Elias Sanbar (de los palestinos en el exilio) y luego por Muhammad Hallaj, miembro del CNP. Hasta la firma de la Declaración de Principios, Israel se negó a reconocer la participación aislada y directa de la delegación palestina.

²⁰² De 1967 a 1994, Israel permitió el ingreso de unas 88.000 personas a los Territorios mediante este esquema (Salim Tamari, *Return, Resettlement, Repatriation: The Future of Palestinian Refugees in the Peace Negotiations*, Jerusalén, Institute of Palestine Studies, febrero de 1996, 33 pp. Versión electrónica en <http://www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/tamari2.html>). No obstante, durante el primer año de puesta en marcha de este acuerdo (1995) la AP recibió 2.240 solicitudes de reunificación familiar de esposas de residentes en Gaza. Tres meses después, en abril de 1995, apenas se habían aprobado 100. En 1996, las autoridades israelíes rechazaron toda solicitud de reunificación familiar para Cisjordania alegando que la cuota estaba completa y lo estaría hasta el año 2000 (CEAR, *Palestina. Informe solicitado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional Sección Primera*, Ro. Núm. 427/98, Madrid, 2001).

Este bloqueo se resolvería en la sesión del Cairo en mayo de 1994, después de que la OLP fuera reconocida como contraparte negociadora tras la firma de la Declaración de Principios entre ésta e Israel. Pero las siguientes sesiones plenarias no vieron avances significativos. Los problemas y retrasos en las negociaciones bilaterales, sobre todo las celebradas entre Israel y la OLP, limitaron considerablemente el trabajo y los avances de la vía multilateral, prácticamente estancada desde el inicio. Ante el bloqueo político de las negociaciones multilaterales, Canadá, como cabeza del RWG, presentó en 1995 el documento conocido como “Vision Paper”, que intentaba reencauzar el proceso de negociación. El documento evaluaba la situación económica y social de los refugiados en los Territorios Ocupados y sugería, entre otras cosas, sopesar las implicaciones y consecuencias del traspaso de los servicios del OOPS a la AP. Las discusiones sobre este documento, celebradas en mayo de ese año, fueron dejando paso a la creciente disputa sobre la construcción de asentamientos israelíes en Jerusalén Este, hasta apartarlo totalmente de las negociaciones. En la última sesión plenaria del Grupo celebrada en Ginebra en diciembre de 1995, se realizó un nuevo intento por afrontar los grandes cambios que entonces se vivían en los Territorios traspasados a la AP a través de proyectos de ayuda y cooperación. Para ello, en lugar de utilizar términos tan sensibles como establecimiento definitivo o absorción, se adoptó el término “adaptación”, más ambiguo, el cual hasta entonces no había sido utilizado con frecuencia en referencia a los refugiados y, por tanto, se creía que no provocaría preocupación respecto a los derechos políticos de los refugiados (Peters: 1997, 330). Los participantes acordaron discutir dicha idea en una sesión en Roma en el verano siguiente, pero el encuentro fue pospuesto tras las objeciones del entonces nuevo gobierno del Likud y por las suspicacias palestinas respecto al término.

A partir de 1996, las negociaciones multilaterales y bilaterales se estancaron. Además, en 1997 la Liga Árabe llamó a boicotear las multilaterales en protesta por las políticas represoras y de expansión de las colonias impulsadas por el entonces Primer Ministro israelí, Benjamin Netanyahu, hacia los Territorios Ocupados. Prácticamente sin avances durante cinco años, la última Conferencia Multilateral sobre Oriente Medio se celebró en Moscú en febrero de 2000, con la asistencia de representantes de 15 países, la ONU y la UE. Concluyó con un acuerdo entre Israel y los países árabes para

reanudar las negociaciones sobre cooperación económica, medio ambiente, agua y refugiados y preparar una agenda para reactivar las conversaciones sobre seguridad regional y control de armas, que no se celebraban desde hace casi un lustro. Aunque en un nivel técnico las reuniones se han mantenido, sin avances significativos, la marginación del RWG en el contexto general de las negociaciones sobre refugiados ha sido patente. Tanto los estadounidenses como los canadienses, han reemplazado las cabezas de sus delegaciones con representantes de menor prestigio, pese a que son el principal patrocinador y el guía del grupo, respectivamente (Tamari: 1996b, 18-19).

Pese a este fracaso en el ámbito político por el atraso en las negociaciones bilaterales y porque todos los miembros del RWG poseen capacidad de veto, éste se ha dedicado básicamente a buscar mejorar la situación actual de los refugiados a través de programas humanitarios en los campamentos de todas las zonas de operación del OOPS. De 1993 a 2000, más de 125 millones de dólares fueron colectados como resultado de los llamamientos y actividades del RWG. Se destinaron a proyectos de construcción de escuelas, centros sanitarios, centros comunitarios, tratamiento de aguas residuales y renovación de infraestructuras en los campamentos. Por razones obvias, una parte considerable de estos recursos se canalizó a través del OOPS. El RWG ayudó al Organismo en la colecta de fondos para el PAP. También aportó fondos al mismo, que en 2000 sobrepasaban los 90 millones de dólares. Entre los proyectos con financiación del RWG se encuentran: construcción de viviendas de emergencia en el Líbano; construcción de clínicas, centros de enseñanza profesional y reparación de viviendas en Siria; y edificación de escuelas secundarias, centros de salud materno-infantil y centros de enseñanza profesional en Jordania. Ha aportado también financiación para la formación de palestinos en áreas como salud pública, enfermería, comercio, agricultura, o administración pública. Asimismo, ha provisto a las clínicas del OOPS y de la Sociedad Palestina del Creciente Fértil de equipo y medicamentos y apoyado a UNICEF en sus programas de atención a la infancia palestina (Peters: 1997, 328-9).

Que el RWG centrara sus esfuerzos en proveer esta ayuda material ha provocado serias críticas por parte de los palestinos, principalmente por la ausencia de avances en el ámbito político y porque no se ha logrado adoptar la resolución 194 como base de las negociaciones. Muhammad Hallaj, antiguo jefe de la delegación palestina, describió

la sustitución del programa político (que debía basarse en las resoluciones de las Naciones Unidas y el derecho al retorno) por los programas de asistencia, como una “corrupción del proceso” de solución del problema de los refugiados

... al negar los estándares legales y morales aceptados por la comunidad internacional por más de cuatro décadas. Al dar carpetazo a las resoluciones de las Naciones Unidas, dejó el futuro de los refugiados palestinos a merced del balance del poder y confinó los derechos de los refugiados a lo que Israel estuviera dispuesto a conceder (Karmi: 1999,28).

No obstante, Donna Artz considera un gran adelanto que los Estados árabes y los palestinos aceptaran el principio- que habían rechazado durante 45 años- de que los refugiados podían mejorar su calidad de vida sin perjudicar sus derechos y su estatuto como tales (Artz: 26).

Dado que la atención internacional se centraba en el desarrollo de los Territorios Ocupados, el RWG intentó enfatizar la importancia que sustentaba el presente y futuro de los refugiados de Siria, el Líbano y Jordania. Aunque los dos primeros no participen en las negociaciones multilaterales, el RWG ha realizado misiones internacionales en los campamentos de refugiados situados en sus territorios para dialogar con los refugiados respecto a cuestiones que les afectan. El OOPS, como miembro del RWG, subrayaba la necesidad de incluir a estos refugiados en los acontecimientos regionales y de prestarles la atención y recursos necesarios para satisfacer sus necesidades. A principios de 1994, un grupo de delegados de países miembros del RWG que también eran donantes del OOPS y miembros de su Comisión Asesora, visitaron diversas comunidades de refugiados en el Líbano y Jordania para evaluar posibles formas para mejorar sus condiciones socioeconómicas. En mayo de ese año recomendó la financiación de algunos proyectos en esas zonas de operación²⁰³. Desde entonces, el RWG ha organizado nuevas misiones a los campamentos de refugiados en Jordania (1996 y 1999) y los Territorios (1998). Asimismo, otras misiones internacionales encabezadas por Canadá han hecho lo propio en los campamentos del Líbano (1997 y 1998). Para complementar la evaluación de los campamentos en todas las zonas de operación del OOPS, Canadá, en solitario, realizó una visita a los establecidos en Siria

en 1998. Todas ellas han ayudado a identificar las necesidades y preocupaciones de los refugiados y de ellas se han desprendido diversas recomendaciones y peticiones para la comunidad internacional que se han traducido en nuevos fondos para el OOPS. Estas también han producido una mayor concienciación de los países donantes acerca de las circunstancias y prioridades de los refugiados y los países que los acogen; el desarrollo de un programa de becas de educación superior para los refugiados y el desarrollo de bancos de datos sobre la población refugiada.

Además de estas misiones diplomáticas, en el marco del RWG se han realizado diversos estudios sobre las condiciones de vida de los refugiados. Algunos de ellos evalúan la actuación del OOPS en la zona. Estas investigaciones tienen como objetivo crear medidas de confianza y estudios que definan el alcance del problema de los refugiados, establecer prioridades para la acción y evaluar el impacto de las opciones políticas. En 1994, la Unión Europea, cabeza del proyecto sobre desarrollo de la infraestructura económica y social, presentó una evaluación sobre las condiciones de vida de los refugiados, su estatuto legal en Oriente Medio y sus diferentes proveedores de asistencia (encabezados por el OOPS), conocida como *Informe Bristol*²⁰⁴. El documento hacía hincapié en que el suministro de ayuda a los refugiados palestinos no debía reemplazar sus derechos o adelantarse a las negociaciones sobre el Estatuto Final, pues el objetivo de esa ayuda era hacer frente a las necesidades básicas de los refugiados y estimular una autosuficiencia que les ofreciera “mayores opciones para el futuro”. Igualmente, recomendaba que la asistencia se otorgara en cooperación con los gobiernos locales, compartiendo los fondos y que fueran las autoridades municipales las que realizaran los proyectos de mejora en los campamentos. Además, entre las conclusiones del *Informe Bristol* respecto al OOPS, resumía que el Organismo carecía de coordinación con otros organismos de asistencia, lo que provocaba la duplicación de servicios en algunos sectores y su ausencia en otros. Criticaba además que, debido a la falta de flexibilidad en la donación de la asistencia, ésta no siempre correspondía a las verdaderas necesidades de los refugiados, diferentes en cada zona de acogida. Señalaba

²⁰³ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1993 al 30 de junio de 1994, párr. 13.

²⁰⁴ El documento oficialmente se tituló *Asistencia a los refugiados en el Oriente Medio*. Fue preparado para la Unión Europea por la Oficina para la Asistencia en Política Internacional y por el Programa de Estudios sobre Refugiados de la Universidad de Oxford en julio de 1994. El informe fue presentado al RWG en su sesión de diciembre de ese año, celebrada en Anatolia (Turquía).

igualmente la carencia de mecanismos efectivos para asegurar la transparencia en la administración de la ayuda. Finalmente, el informe sugería que el Organismo asistiera tanto a los refugiados como a las poblaciones cercanas de no refugiados en los países de acogida, debido a que la situación de necesidad de estas comunidades era muy similar (en algunos casos incluso peor) a la de los propios refugiados; es decir, que primara el criterio de estar en necesidad sobre el de estar registrado²⁰⁵.

Por su parte, el gobierno noruego, encargado de dirigir las cuestiones sobre bancos de datos, ha canalizado su trabajo primordialmente a través del Instituto Noruego para las Ciencias Sociales Aplicadas, mejor conocido por las siglas FAFO. Éste ha financiado o elaborado -de forma individual o con otras entidades o países- una veintena de investigaciones sobre la situación de los refugiados²⁰⁶, algunos a través de estudios de campo y análisis del material que dispone el OOPS. En 1992, en colaboración con algunos investigadores palestinos, llevó a cabo un estudio (Heiberg y Øversen: 1994) sobre las condiciones de vida de los palestinos en Gaza y Cisjordania que tomó como muestra a 2.500 jefes de familia. Después, en mayo de 1994, el Grupo de Trabajo sobre Refugiados, encomendó a Oslo, a través del FAFO, una investigación sobre los bancos de datos del OOPS, con el objeto de evaluar la utilidad de los mismos en las investigaciones sobre los refugiados. En la reunión del RWG de Anatolia, en diciembre de ese mismo año, el FAFO presentó su estudio *The Potential of UNRWA Data for Research on Palestinian Refugees. A Study of UNRWA Administrative Data*, basado en la revisión del material del OOPS, la visita a sus sedes e instalaciones, incluido un campamento de refugiados, así como en entrevistas a sus empleados. En él se analizaban los diversos bancos de datos del Organismo según sus programas y modos de operación. Incluía recomendaciones para optimizar sus archivos, así como sugerencias para posibles investigaciones sobre el material en su poder. Dos años más tarde, el Instituto de Estudios sobre Palestina y el propio OOPS prepararon un nuevo estudio sobre los archivos del Organismo, *The UNRWA Archives on Palestinian*

²⁰⁵ Dado que propone un cambio importante en la ayuda prestada por el OOPS, las consecuencias de este informe se analizan más adelante.

²⁰⁶ Además de los que se señalan a continuación, entre otros trabajos ha elaborado los siguientes: *Jordan Living Conditions Survey* (1996); *Qualitative Study of Adaptation Strategies of Palestinian Refugees* (1994); *Quantitative Study of Palestinian Refugees in Camps, in the Golf States and Returnees* (1997); *Inventory of Research on Palestinian Refugees* (1997); *Constructing Order: Palestinian Adaptations to Refugee Life* (1997); *Living Conditions Among Palestinian Refugees and Displaced in Jordan* (1997), y

Refugees, con el propósito de ser enviado a los donantes para que estos financiaran proyectos de preservación de dichos documentos con vistas a ser transferidos en un futuro a la AP para la constitución de un archivo nacional palestino.

Ante la falta de resultados y constantes frenos políticos al RWG, Canadá decidió iniciar el llamado “Proceso de Ottawa”, una iniciativa informal con participación de académicos y diplomáticos árabes, israelíes y de otras nacionalidades, que buscan acercarse a la tan reclamada “solución justa y duradera” al problema de los refugiados. En los diversos talleres que se han celebrado desde 1997 pretenden reflejar las aspiraciones oficiales de cada bando y encontrar puentes que permitan acercar posiciones. En ellos, además de palestinos e israelíes, suelen participar representantes de Estados Unidos, la Comisión Europea, diversos Estados europeos y el propio OOPS. El primer taller fue celebrado en diciembre de 1997, mientras las negociaciones bilaterales palestino-israelíes se estancaban tras el triunfo electoral del Likud en mayo de 1996 y el boicot de la Liga Árabe a las negociaciones multilaterales en marzo de 1997, para protestar por el incremento de la creación de colonias judías en los Territorios Palestinos. En ese primer encuentro se identificaron seis áreas que debían ser indagadas y que servirían como guías para nuevos talleres:

- 1) La cuestión del retorno de los refugiados de 1948 a sus hogares y las diversas modalidades asociadas con ese posible retorno.
- 2) Las compensaciones.
- 3) La repatriación.
- 4) El futuro del OOPS.
- 5) Las medidas transitorias. Por ejemplo, las nuevas relaciones para el desarrollo y las crecientes necesidades sociales y económicas de los refugiados en el Líbano.
- 6) Las conexiones con otras cuestiones del Estatuto Final (Rempel: 1999, 37).

Estos encuentros han contado con el apoyo del Palestinian Refugee Research Net, manejado por la Universidad canadiense de McGill, y el International Development Research Center, institución dependiente del gobierno canadiense.

Aunque no se han celebrado todos los programados, los encuentros han resultado de gran valía por su aportación al entendimiento del problema y por la admisión de representantes de organizaciones de refugiados. Así, dado que el primer tema (el retorno de los refugiados de 1948) no estaba contemplado en la mesa de negociaciones por los israelíes, el primer taller, titulado *La Compensación como Parte de una Solución Global a la Cuestión de los Refugiados Palestinos*, fue celebrado hasta julio de 1999 en Ottawa. El *Taller sobre el Futuro del OOPS* se realizó con la participación añadida del Royal Institut of International Affairs de Londres, en Minster Lovell (Reino Unido), el 19 y 20 de febrero de 2000²⁰⁷.

El gobierno canadiense también ha intentado proveer con mayores fondos al OOPS y financiar proyectos de todo tipo en todas sus zonas de operación. En el Líbano, por ejemplo, creó el Fondo para las mujeres refugiadas con el objetivo de otorgarles becas universitarias. Además, con la ayuda del gobierno italiano, ha auxiliado al Organismo en la mejora de su programa de hospitalización para facilitar el acceso a los refugiados en ese país. En Ammán financió la construcción de una oficina en el campamento de Marka, para dar asesoría legal a las refugiadas que lo solicitasen. Junto a Kuwait, ha complementado el trabajo de Egipto e Israel para trasladar a cerca de 500 familias refugiadas del campamento Canadá, establecido en el Sinaí egipcio, a Gaza²⁰⁸. Destacan también las visitas de delegados canadienses a los campamentos de refugiados, con el fin de conocer de primera mano su situación y recopilar su sentir respecto al Proceso de Paz, el OOPS y su propio futuro. Dicho ejercicio es un intento de hacer sentir a los refugiados que la comunidad internacional sigue pendiente de ellos, aunque éste no es el papel inicial destinado a Canadá. Lo que debía ser un “facilitador” en las negociaciones, se ha quedado por falta de voluntad política, en mero dispensador de ayuda humanitaria. Pese a ello, Canadá es uno de los pocos países que mantienen la referencia explícita del derecho al retorno de los refugiados, a diferencia del caso europeo. Si la OLP esperaba que a través del RWG se alcanzara, a través de Europa, cierto contrapeso a la presencia estadounidense, en los hechos, el papel europeo se ha limitado a ser el principal financiador de la nueva Autoridad Palestina, mientras su

(1998). Véase: www.faf.no.

²⁰⁷ Este taller, que fue utilizado como foro por los palestinos en su campaña por salvar al OOPS y sus servicios, se abordará en el último capítulo de este trabajo.

²⁰⁸ Véase la página electrónica oficial de la Autoridad Palestina: <http://www.pna.net>.

postura política respecto al tema de los refugiados y sus derechos ha sido tibia y cautelosa.

Pese a sus limitaciones, la vía multilateral ha permitido delinear “unas *reglas de juego* que pueden ser útiles en futuras negociaciones entre Israel y los países árabes, dado que han identificado una serie de problemas comunes, han seleccionado a los participantes y han definido agendas de discusión” (Peters: 333). Además, al estar integrada por diversos miembros de la comunidad internacional, ofrece el marco financiero de apoyo necesario para cualquier acuerdo que pueda alcanzarse por la vía diplomática. No obstante, la intención de la OLP y la comunidad internacional de que los refugiados del Líbano, Siria y Jordania se sientan involucrados en el Proceso de Paz a través de las multilaterales ha fracasado. Esto se debe fundamentalmente a la supeditación de esta vía a las negociaciones entre Israel y la OLP, a las amplias divergencias entre palestinos e israelíes, a la marginación de la raíz política del tema entre los participantes y a la práctica congelación de las negociaciones bilaterales desde 1996.

3.1.2 Las negociaciones bilaterales entre Israel y la OLP

Respecto a la vía bilateral sobre el tema de los refugiados, los Estados árabes han supeditado sus propios acuerdos con Israel a la resolución que éste alcance con la OLP/AP al final de las negociaciones. Siria y el Líbano suspendieron sus negociaciones con Tel Aviv prácticamente desde el inicio del Proceso de Paz, mientras que Jordania ha subordinado algunos puntos de su acuerdo de paz con Israel de octubre de 1994 a lo que éste alcance con la OLP.

Al tiempo que la Conferencia de paz en Madrid parecía estancarse en las negociaciones bilaterales palestino-israelíes, otras negociaciones paralelas, de carácter secreto, se celebraban en Oslo, Noruega. Los resultados se materializaron en la Declaración de Principios de septiembre de 1993, firmada en Washington, y que asentó las bases para el establecimiento paulatino de una semiautonomía palestina en ciertas

áreas de Gaza y Cisjordania, mientras en su artículo V párrafo 3, pospuso los temas del Estatuto Final (refugiados, fronteras, asentamientos judíos y Jerusalén) hasta mayo de 1996. Hasta el final de las negociaciones, Israel tendría el control del registro de la población en las zonas de la AP y de quién entraba y salía de los Territorios.

Conforme a las negociaciones multilaterales, desde el establecimiento de la AP en Gaza y Jericó en mayo de 1994, se estableció un comité para coordinar el trabajo entre las autoridades palestinas e israelíes respecto al programa de reunificación familiar. No obstante, durante la totalidad del periodo analizado los palestinos han denunciado que el proceso es lento y que la AP se ha convertido en un gestor ante los israelíes de un permiso que sigue siendo extremadamente complicado de conseguir²⁰⁹. Si un residente de Gaza o Cisjordania contrae matrimonio con una persona que no posea dicho estatuto de residente, debe solicitarlo bajo el concepto de reunificación familiar. Lo que en principio debería ser un trámite burocrático se complica en la práctica. Más del 90% de estas solicitudes son rechazadas por las autoridades israelíes. Esto afecta sobre todo a mujeres, tanto refugiadas palestinas en el exilio²¹⁰ como de otra nacionalidad, que contraen matrimonio con palestinos de los Territorios Ocupados y que terminan residiendo ilegalmente en los mismos porque se les negó la tarjeta de residentes. En muchos casos, los hijos de esas parejas tampoco pueden obtener dichos carnés y, por tanto, no son considerados residentes permanentes, aunque hayan nacido en Gaza o Cisjordania de padre palestino con documento de identidad israelí (OOPS: 1996, 84). Incluso los árabes con carné de identidad de Jerusalén deben solicitar la reunificación familiar respecto a sus esposas, si ellas no son titulares de uno. Aunque aún son pocos, en los últimos años, algunos de estos casos han podido regularizar su situación ante las nuevas autoridades. Muchos exiliados políticos y sus familias han “retornado” a las zonas de Gaza y Cisjordania devueltas a los palestinos, pero no a sus hogares y lugares de origen.

²⁰⁹ Tal como se estableció en los Acuerdos de El Cairo en 1994, estos temas serían tratados de manera conjunta por la Oficina de Coordinación de Distrito israelí (OCD) y el Comité de Asuntos Civiles palestino (CAC). No obstante, el organismo palestino ha resultado ser sólo un intermediario que recoge solicitudes, preguntas y respuestas de los refugiados para transferirlas a la OCD y es ésta quien da las respuestas. Aunque el CAC puede negociar las solicitudes rechazadas, la decisión final está en manos israelíes. CEAR, *op.cit.*

²¹⁰ Un ejemplo clásico es el de parejas que se conocieron en el exilio, cuando muchos residentes y refugiados de Gaza y Cisjordania emigraron a los países del Golfo para trabajar. Ahí conocieron a sus futuras mujeres, pertenecientes también a familias de refugiados palestinos, pero nacidas en el exilio.

Antes de abordar las negociaciones respecto a los refugiados, conviene reseñar el desarrollo general del Proceso de Paz israelo-palestino, que afecta principalmente a los Territorios Ocupados. Por un lado, la Franja de Gaza quedó casi por completo en manos palestinas tras la entrada de la AP, aunque se han mantenido 21 asentamientos israelíes y el control de sus fronteras y costas. Por otro, las zonas gobernadas parcial o totalmente por la autonomía palestina representan apenas el 37% del territorio cisjordano y se encuentran dispersas y rodeadas por territorio controlado por Israel, por lo que los enfrentamientos persisten entre los palestinos y las FDI. Como resultado del último repliegue militar israelí, llevado a cabo en marzo de 2000 según lo establecido por los Acuerdos de Sharm el Sheij²¹¹, en total, los palestinos tenían el control civil y de la seguridad en un 17,2% de Cisjordania (Área A) y mantenían la administración civil y compartían la seguridad con el ejército israelí sobre el 23,8% (Área B). Israel seguía con el control total del 59% de Cisjordania (Área C). Las áreas controladas por los palestinos sumaban 227 enclaves separados y desconectados por las zonas de ocupación israelí, rodeados de controles militares y divididos por una red de carreteras de circunvalación de 350 metros de ancho por razones de seguridad, que conectan a los asentamientos israelíes que no han dejado de proliferar, y a las cuales sólo pueden acceder los palestinos con permisos especiales. Los campamentos de refugiados se encuentran distribuidos en las tres áreas, incluida Jerusalén Oriental. La mayoría están en zonas A, controladas totalmente por la AP, algunos quedaron en zonas B, de responsabilidad compartida, mientras que sólo uno, el de Shufat, dentro del municipio de Jerusalén, permanece bajo completo control israelí. Con algunos años de retraso, en noviembre de 2000 se abrió el corredor que conecta el sur de Cisjordania con la Franja de Gaza, según se establecía en los Acuerdos de Oslo II de 1995, aunque Israel controla el tránsito entre ambos Territorios. Hacia el final de ese mes, a unos 15.000 palestinos se les había otorgado el permiso para usarlo, mientras a unos 2.900 se les había denegado.

Como señala Edward Said, Oslo supuso la renuncia de Arafat a todas las resoluciones relevantes respecto a Palestina, excepto la 242 y la 338, las cuales no hacen referencia explícita a los derechos o aspiraciones de los refugiados (Said: 1994). Esta percepción es compartida por muchos palestinos y genera actitudes de rechazo y

²¹¹ Prácticamente desde el inicio de la segunda *Intifada* las negociaciones se han paralizado.

desconcierto que la OLP intenta combatir, alegando que el párrafo 2(b) de la resolución 242 pide “una solución justa a la cuestión de los refugiados palestinos”. Al ser parte del derecho internacional generado por las resoluciones de las Naciones Unidas, dicha solución justa se base en la resolución 194 (BADIL: 1999a), “la única base internacionalmente acordada para una solución justa al problema de los refugiados palestinos” (OLP: 2000b). No obstante, el propio gobierno israelí ha afirmado repetidas veces que las negociaciones del Estatuto Final “están basadas solamente en las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad”²¹², mientras el resto de cuestiones del Estatuto Final quedan para el campo de la negociación.

El reconocimiento formal palestino del Estado hebreo, asentado en el 78% de lo que fuera la Palestina histórica, implicó permutar el objetivo tradicional de la OLP de liberar la totalidad del territorio por intentar establecer un Estado palestino sólo en Gaza y Cisjordania. Desde la instauración de la AP en 1994, el objetivo primordial ha sido la construcción de las nuevas instituciones estatales y de una infraestructura económica en los fragmentados Territorios de la AP, sacrificando así la “unidad nacional” tanto territorial como social, en beneficio de una entidad palestina cuasi-estatal que ha resultado económica y políticamente dependiente (Farah: 1999a)²¹³.

Aunque las negociaciones sobre el Estatuto Final se abrieron formalmente en 1996, fueron inmediatamente interrumpidas por motivos diversos, como las elecciones anticipadas en Israel y el ascenso del Likud, que opuso numerosas trabas a los acuerdos ya establecidos con los palestinos. Por ejemplo, tras su elección como primer ministro en mayo de ese año, Benjamin Netanyahu promulgó sus “Directrices del Gobierno de Israel” que subrayaban que su administración “se opondría al derecho al retorno de la población árabe a cualquier parte de la tierra de Israel al oeste del río Jordán”²¹⁴. Otras razones fueron el incremento de la violencia en la zona, los ataques terroristas y la

²¹² Véanse, por ejemplo, las declaraciones del representante israelí ante las Naciones Unidas en su ponencia sobre el OOPS de noviembre de 1999, en la página electrónica del gobierno israelí: http://www.israel-un.org/committees/fourth/6_411.htm.

²¹³ La autora señala también que mientras los palestinos entendieron que, eventualmente, obtendrían el 80% de Gaza y Cisjordania, en 1999 los israelíes acordaron devolver únicamente el 18% de los Territorios Ocupados.

²¹⁴ Citado en el *Informe anual de la situación de refugiados en el mundo* del U.S. Committee for Refugees, en <http://www.refugees.org>.

ampliación de los asentamientos judíos en los Territorios Ocupados y Jerusalén Oriental, así como el incumplimiento de los acuerdos ya firmados.

Tras un compás de espera de tres años, el Memorando de Sharm el Cheij de septiembre de 1999, sentaba las bases para futuras negociaciones que deberían culminar con un acuerdo sobre todos los temas del Estatuto Final para septiembre de 2000. Después de diversos retrasos en las negociaciones, la cuestión de los refugiados se discutió por vez primera en la Conferencia de Camp David en julio de 2000, bajo el auspicio del presidente estadounidense William Clinton. En ese entonces la delegación israelí presentó una propuesta de compensaciones a los refugiados, pero seguía sin reconocer el derecho al retorno o la responsabilidad israelí histórica o moral, respecto al problema²¹⁵. Como esta ronda no prosperó, en diciembre de ese año y en los últimos días de su mandato, el presidente estadounidense presentó una nueva iniciativa, conocida como Plan Clinton, que intentaba resolver los temas pendientes²¹⁶ y dar por acabado el conflicto árabe-israelí. El tema de los refugiados se resolvería mediante el retorno “..a un Estado palestino que otorgue a todos los palestinos un lugar que puedan con seguridad y orgullo, llamar hogar”. El plan, calificado por el ex ministro de Exteriores israelí, el laborista Shlomo Ben Ami, como el “límite de lo políticamente posible”, reconocía el derecho al retorno de los refugiados a la futura entidad palestina, es decir, el “retorno” de una parte de los cuatro millones de refugiados palestinos no a sus lugares de origen en lo que hoy es Israel, sino a una nueva entidad palestina. Esta, en la mejor de las situaciones, alcanzaría apenas un 22% de lo que fuera la Palestina histórica, sobre un terreno que ya da cobijo en condiciones paupérrimas a millón y medio de refugiados. A su vez, Israel solamente permitiría la entrada a su territorio, de manera escalonada, a unos cuantos miles por razones humanitarias o de reunificación familiar. Según dicho plan, los refugiados: 1) “regresarían” a las áreas que Israel

²¹⁵ Al mismo tiempo, la *Knesset* (el parlamento israelí) discutía una ley que aseguraba la prohibición del derecho al retorno, mientras el entonces Primer Ministro Barak señalaba que las líneas rojas de su política exterior se mantenían: Separación de ambos pueblos, no al retorno a las fronteras de 1967, Jerusalén unida bajo soberanía israelí, ningún otro ejército que el israelí en la parte oeste del río Jordán, la mayoría de los colonos bajo soberanía israelí en las negociaciones sobre el Estatuto Final y la ausencia de reconocimiento israelí de cualquier responsabilidad legal o moral por el problema de los refugiados palestinos. *Yediot Aharonot* el 11 de julio de 2000, citado por Naseer H. Aruri (ed.), *Palestinian Refugees. The Right of Return*, Londres, Pluto Press, 2001, p. 268.

²¹⁶ La propuesta incluía la creación de un Estado palestino en el 95% de Gaza y Cisjordania, la división de Jerusalén y la anexión israelí de los asentamientos judíos de los Territorios Ocupados. Este último punto y el control israelí de las vías que comunican a dichos asentamientos, distribuidos por toda la

intercambiara a Palestina; 2) al Estado palestino²¹⁷; 3) se integrarían en los actuales países de acogida; 4) se trasladarían e integrarían en un tercer país; y 5) regresarían a Israel (Ju'beh: 9). Además, al final de las negociaciones, ambas partes declararían que se había ejercido la resolución 194. Dado que el plan se basaba esencialmente en las tesis israelíes, el entonces Primer Ministro Ehud Barak aceptó el documento. Los palestinos, que en un principio parecieron dudar, lo rechazaron en el último momento mediante un memorando ofrecido a diversas embajadas y consulados extranjeros en Jerusalén, alegando que la resolución 194 estipula el retorno de los refugiados a sus hogares, dondequiera que estén, y no a una hipotética entidad palestina en los Territorios. La propuesta estadounidense, señalaba el documento, era la adopción de la posición israelí. No obstante, añadía que “los palestinos están preparados para pensar flexible y creativamente sobre los mecanismos para ejercer el derecho al retorno que finalizarían con el problema de los refugiados, a la vez que complacerían los intereses israelíes al respecto”²¹⁸. El fracaso de esta última ronda de negociaciones fue achacada por la mayoría de los medios israelíes y estadounidenses a Arafat, por no aceptar lo que en principio parecía una oferta atractiva que satisfacía las principales demandas palestinas. No obstante, para algunos analistas, su puesta en marcha hubiese significado la eliminación de toda esperanza por crear un Estado palestino independiente y viable²¹⁹.

Fuera de los objetivos de la prensa internacional, el principal esfuerzo secreto por alcanzar un consenso respecto a los refugiados fue el llamado *Acuerdo Beilin-Abu Mazen*²²⁰ donde ambas partes reconocían el derecho al retorno como justo y lícito, pero

geografía de Gaza, pero sobre todo en Cisjordania, hacían imposible la creación de una entidad estatal palestina viable e independiente.

²¹⁷ Fuentes palestinas como el Centro BADIL o *Passia* consideran que un hipotético Estado palestino en Gaza y Cisjordania sería incapaz de absorber los dos millones de retornados que se espera optarían a ejercer su derecho al retorno, sobre todo por la altísima tasa de natalidad que se registra en ambos territorios.

²¹⁸ Citado en *The New York Times*, 3 de enero de 2001.

²¹⁹ Al respecto, véase el artículo de Jerome Slater, investigador de la Universidad Estatal de Nueva York “What Went Wrong? The Collapse of the Israeli-Palestinian Peace Process”, en *Political Science Quarterly*, vol. 116, número 2, verano de 2001. En su artículo, el autor considera que Arafat fue demasiado lejos desde 1993 al aceptar hechos consumados como la proliferación de asentamientos judíos. Según el autor, el levantamiento iniciado en 2000 es la consecuencia de las injusticias cometidas a los palestinos y la negativa israelí de permitirles crear un Estado viable en Gaza y Cisjordania.

²²⁰ Este documento, con fecha del 13 de octubre de 1995, pero cuya existencia fue negada por ambas partes, fue hecho público en septiembre de 2000 por la revista *Newsweek* tras las conversaciones de Camp David en julio de 2000. Fue elaborado por el equipo israelí encabezado por Yossi Beilin, Ministro de Justicia israelí (perteneciente al grupo Meretz y cercano a Shimon Peres) y Mahmud Abbas (Abu Mazen) por la parte palestina, miembro del Comité Ejecutivo de la OLP y miembro de la comisión para las

que a la luz de la realidad creada sobre el terreno desde 1948, se hacía inviable su puesta en práctica. El derecho al retorno a los hogares de acogida se eliminaría, mientras que Israel aceptaría la entrada de alrededor de 100.000 personas basado estrictamente en cuestiones humanitarias y en condiciones de paz total. En consecuencia, el documento pedía la creación de una “Comisión Internacional para los Refugiados Palestinos” para definir criterios y desarrollar programas de compensación por las pérdidas materiales y morales que llevarían al establecimiento definitivo de los refugiados en las zonas donde se encuentran. El objetivo era que la práctica del retorno fuera menos atractiva para los refugiados que su establecimiento definitivo en un Estado palestino, el país actual de acogida o en cualquier tercer Estado (Passia: 7). Se rumoreó también que ambos negociantes acordaron que el OOPS sería disuelto y que se crearía un nuevo órgano internacional para hacerse cargo de las indemnizaciones y rehabilitación de los refugiados (Hammarberg: 2000). No obstante, ni los dirigentes palestinos ni israelíes aceptaron dicho acuerdo y, tras la pérdida de las elecciones de Shimon Peres en 1996, quedó en la sombra. De hecho, el documento, descrito por sus autores como el camino para una paz completa y duradera, declaraba “nulo e inválido todo acuerdo, declaración, documento o afirmación que contradiga este Acuerdo Marco”. Según Naseer H. Aruri, éste anularía *ipso facto* no sólo la resolución 194, sino todos los demás instrumentos internacionales y provisiones respecto a la legislación sobre refugiados, derechos humanos y derecho humanitario en los que se protegen los refugiados (Aruri: 266).

El último esfuerzo negociador se dio con el intercambio de documentos informales en Taba en enero de 2001. En un primer momento, ambas partes coincidieron en que una solución justa debía estar basada en la resolución 232 del Consejo de Seguridad²²¹ que llevaría al ejercicio de la resolución 194 y al establecimiento de un comité internacional para las compensaciones. Incluso se mencionó que Yosi Beilin, a la sazón Ministro de Justicia israelí y Nabil Sha’at, Ministro palestino de Planificación y Cooperación Internacional²²², buscaron fórmulas

negociaciones del Estatuto Final. El documento se puede consultar en la página de las Naciones Unidas www.un.org/Depts/dpa/qpal.

²²¹ Emitida el 22 de noviembre de 1967, esta resolución demandaba la retirada de Israel de los territorios ocupados en la guerra de ese año, a saber, los Altos del Golán, Gaza, Cisjordania y Jerusalén Este, y pedía además una solución justa al problema de los refugiados.

²²² Participaron, además, por la parte palestina: Yaser Abed Rabbo como cabeza de la delegación, Ministro de Información y miembro del Comité Ejecutivo de la OLP; Faisal al Hussein, Ministro para Jerusalén y miembro del Comité Ejecutivo de la OLP; Nabil Qassi, Ministro para Belén 2000, y Akram

para distribuir dichas indemnizaciones²²³. Sin embargo, los israelíes volvieron a lo estipulado en el plan Clinton (ya rechazado por los palestinos). Realizaron una propuesta informal para absorber en tres años a unos 25.000 refugiados y relanzar la reunificación familiar, lo cual tampoco prosperó. Además, los israelíes proponían que el OOPS desapareciera en un periodo no mayor a cinco años, y que sus competencias fueran transferidas gradualmente tanto a la AP como a los gobiernos de acogida²²⁴. Nuevamente el diálogo no prosperó, pero pese al aparente fracaso, ambas partes señalaron poco después que nunca se estuvo tan cerca de una solución como en Taba. Según el periodista israelí Akiva Eldar²²⁵, ambas partes acordaron presentar a los refugiados cinco opciones: su integración en los actuales lugares de acogida, adquiriendo dicha nacionalidad; su absorción en el nuevo Estado palestino; su establecimiento en Halutza, al sur del desierto del Negev en Israel, la inmigración a un tercer país fuera de Oriente Medio (aceptando, por ejemplo, la supuesta oferta canadiense de absorber cierto número de refugiados como parte de un acuerdo final)²²⁶, y el retorno a territorio israelí. Aunque este periodista concuerda en que se acordó la eliminación del OOPS en un lapso de cinco años, señala que sería sustituido por una nueva agencia internacional que asumiría sus funciones temporalmente, y que los campamentos de refugiados serían anexados a las comunidades adyacentes, por lo que perderían su estatuto extraterritorial.

La intensificación de la segunda *Intifada*, que había estallado el septiembre anterior tras la visita del líder del Likud, Ariel Sharon, a la Explanada de las Mezquitas en Jerusalén, paralizó un Proceso de Paz declarado ya muerto por los principales implicados. Provocaría además retrocesos graves como la reocupación militar israelí de zonas transferidas a la Autoridad Palestina y la práctica desaparición de ésta debido a los ataques militares a su infraestructura y medios.

Haniye, periodista y asesor político de Yaser Arafat. Mahmud Abbas (Abu Mazen), miembro del Comité Ejecutivo de la OLP, supervisaría a los equipos de las negociaciones interinas y del Estatuto Final.

²²³ William A. Orme, "Killing of Two Israelis Shuts Down the Mideast Talks, but Hope is Still in the Air" en *The New York Times*, 24 de enero de 2001.

²²⁴ *Private response to Palestinian refugees paper of January 22, 2001 Draft 2*. En <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/israelrefugees-en>.

²²⁵ Akiva Eldar "How to solve the Palestinian refugee problem" en *Ha'aretz*, 29 de mayo de 2001.

²²⁶ Dicha "oferta" ya había sido desmentida casi un año antes, cuando corrió el rumor en la prensa israelí de que el Primer Ministro canadiense Jean Chrétien había informado a su homólogo israelí Ehud Barak que su gobierno estaba preparado para absorber unos 15.000 refugiados. Tim Martin, el representante canadiense ante la AP desmintió el rumor alegando que su país no había hecho propuesta alguna sobre los refugiados. Véase "Canada: Israeli news claims that it is ready to receive 15,000 Palestinian refugees are denied" en *Shaml Newsletter*, núm. 20, junio de 2000, p.11.

Aunque la opinión pública israelí sigue sin querer hablar del derecho al retorno, otras voces intentan acercar posturas en el proceso negociador. Yosi Beilin, el negociador israelí en Taba, señaló en una entrevista que cualquier solución al problema de los refugiados debe hacer referencia al derecho al retorno, pero que éste no será a lo que hoy es Israel. Según Beilin, desde el punto de vista israelí, una vez que se discutan cifras de retornados, dadas las enormes pretensiones palestinas, en la práctica no existiría dicho derecho al retorno, sino la voluntad israelí de aceptar a cierto número de refugiados. Para este político, los líderes palestinos utilizan la carta de los refugiados para intentar negociar otros aspectos que les interesan más, como el futuro de Jerusalén. Aunque Beilin estaría dispuesto a admitir el retorno de algunos miles, estos no obtendrían la restitución de sus bienes perdidos en 1948, sino que sólo obtendrían alguna compensación económica. En sus palabras, “no estamos en el campo de ‘derechos’ sino de acuerdos prácticos y mutuamente aceptables” (Eldar: 2002).

La rama israelí más conciliadora con los palestinos está en consonancia con la postura de Beilin. Aunque algunos autores, como Ben Morris, reconocen la responsabilidad israelí en la creación del problema y otros piden la creación de un Estado palestino independiente junto a Israel, como A. B. Yehoshua, ningún académico o político pacifista israelí hasta ahora ha dicho nada a favor del retorno. Este último autor apunta que: “Puede ser que la paz sea imposible por el momento, dado que Yaser Arafat exige siempre el regreso de los refugiados palestinos”²²⁷. En enero de 2001, Amoz Os y un grupo de 30 israelíes de izquierda, considerados largamente como pacifistas y a favor de una solución al conflicto basada en la creación de un Estado palestino junto al israelí, difundieron un comunicado de prensa²²⁸ para rechazar totalmente la idea del derecho al retorno, considerado como la eliminación del Estado de Israel. Según Hillel Shuval, profesor israelí de la Universidad Hebrea de Jerusalén y un veterano activista del grupo Paz Ahora, Israel puede y debe manifestar abiertamente su dolor y arrepentimiento por su parte de culpa en la creación del problema de refugiados y por los años de sufrimiento que desde entonces padecen. No obstante, su retorno iría contra el derecho a la autodeterminación del pueblo judío, por lo que deben

²²⁷ A. B. Yehoshua, “Je ne comprends toujours pas pourquoi Barak a démissionné” en *Tribune Juive*, 1er février, 2001, p.14, citado por Paul Giniewski, “Le «droit au retour» des réfugiés palestiniens” en *Défense Nationale*, núm. 5, mayo 2001, p. 129.

encontrarse salidas al problema, ya sea mediante su establecimiento definitivo en los países de acogida, su acogida en el Estado palestino y mediante compensaciones por las pérdidas y el sufrimiento. Para el académico sólo cabe el retorno de un limitado número de refugiados, basado en consideraciones humanitarias y de reunificación familiar. Asimismo, culpa a los líderes palestinos por insistir en mantener a los refugiados en los campamentos y haber rechazado toda oferta de establecimiento definitivo en esos lugares, dado que han preferido utilizar su sufrimiento como herramienta de negociación política. Según Shuval, estos líderes nunca han preparado a los refugiados para que acepten la realidad de que el retorno pueda ser imposible en la práctica y que por el contrario, “a través de los años continuamente han avivado las llamas” (Shuval: 2002) de una esperanza vana. Otros artículos en la prensa internacional se hicieron eco de este tipo de argumentos, tomando por imposible el retorno masivo de millones de refugiados, aunque pidiendo llegar a una fórmula contradictoria que permitiera reconocer el derecho al retorno pero blindara su puesta en práctica²²⁹.

Si la postura israelí más tolerante sostiene la imposibilidad del ejercicio del derecho al retorno, en la última década, los cabecillas políticos palestinos sí han flexibilizado su postura respecto al mismo, con el objeto de encontrar una salida negociada al conflicto basada principalmente en la creación de un Estado palestino en Gaza y Cisjordania. Desde principios de la década de 1990 han sido comunes los “globos sonda” en los medios de comunicación palestinos, israelíes e internacionales que separan el derecho al retorno (irrenunciable) de su ejercicio (a negociar). Dicha estrategia se encaminaría, primero, a reducir el rechazo y temor israelí a la resolución 194 y, segundo, a preparar a su propia opinión pública para aceptar las “concesiones dolorosas” que supone la renuncia en las negociaciones con los israelíes a la visión maximalista del retorno. Declaraciones como las que a continuación se citan han causado desasosiego y revuelo entre la comunidad palestina, principalmente la refugiada. Indican, según Rashid Khalidi, la línea general de pensamiento entre los líderes palestinos al respecto, aunque la OLP no haya tomado una postura oficial explícita respecto al retorno limitado (Suleiman: 2001, 99).

²²⁸ En *Ha'aretz*, 2 de enero de 2001.

²²⁹ Véase, por ejemplo, el artículo “Rights and Refugees” en *The Economist*, vol. 358, núm. 8203 del 6 de enero de 2001.

Con anterioridad a la Conferencia de Madrid, en una carta enviada a la Conferencia Internacional de Líderes Judíos en el Mundo, Yaser Arafat indicaba que el primer paso para resolver la cuestión de los refugiados sería el reconocimiento mutuo entre Israel y la OLP. En la misiva, el líder palestino describía el derecho al retorno como:

Un derecho atesorado en el derecho internacional y reafirmado por las Naciones Unidas en su resolución 194 (...) el derecho al retorno es sagrado. De cualquier forma, estamos listos para discutir las condiciones de su ejercicio basados en la resolución 194²³⁰

Con estas palabras, según Menachem Klein²³¹, Arafat expropió a cada refugiado palestino la opción de negociar el ejercicio de la resolución 194, así como el poder de elección entre el retorno o la compensación (Klein: 8). El cambio de parecer de los líderes de la OLP se venía gestando mucho antes del Proceso de Paz, cuando la central palestina renunció a destruir a Israel y comenzó a buscar un acercamiento diplomático que permitiera la instauración de un Estado palestino limitado a los Territorios Ocupados en 1967, que conviviera junto a Israel (Kodmani-Darwish: 1993, 55).

Uno de los principales miembros de la OLP, Salah Jalaf (Abu Iyad), escribía en 1990 que los palestinos entendían que la realización literal del derecho al retorno no era posible. Esta cuestión debía resolverse en negociaciones, siempre que Israel aceptara el principio del derecho al retorno o compensación. “Por nuestra parte, permaneceremos flexibles respecto a su ejercicio (...) y esperamos que la comunidad internacional juegue su papel respecto a la cuestión de las compensaciones”²³²

Con el inicio del Proceso de Paz en 1991 estos “globos sonda” se multiplicarían. Sari Nuseibe, coordinador de los comités de expertos que asesoraban a la delegación palestina²³³, comentó respecto al discurso del jefe de la delegación Haider Abd al Shafi, en torno a la necesidad de aceptar la resolución 194, que el discurso se refería al

²³⁰ En *Filastin al-Thawra*, 11 de marzo de 1990, citado por Menachem Klein, *op.cit.*, p. 8.

²³¹ Menachem Klein pertenece al Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Bar-Ilan.

²³² Salah Khalaf, “Lowering the Sword”, en *Foreign Policy*, núm. 78, primavera de 1990, p. 103, citado por: Jerome Slater: “What Went Wrong? The Collapse of the Israeli-Palestinian Peace Process” en *Political Science Quarterly*, vol. 116, núm. 2, verano 2001.

²³³ Posteriormente formaría parte de la Autoridad Palestina, corredactaría el Plan Abu-Mazen y sería nombrado rector de la Universidad Al Quds.

“derecho de los palestinos a regresar a los Territorios (ocupados en) 1967”, aunque la resolución se refiera al territorio que hoy comprende el Estado de Israel²³⁴. La misma lectura hacía al año siguiente Nabil Sha’at, otro destacado miembro de la OLP, al señalar el objetivo de la autodeterminación del pueblo palestino: “los palestinos tendrán entonces la opción de escoger un Estado palestino independiente y de ejercer el derecho palestino al retorno, tal y como ha sido su objetivo a largo plazo²³⁵”.

En un artículo para la revista palestino-israelí *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, Ziad Abu Zayad²³⁶, miembro del Consejo Legislativo Palestino, hacía una distinción clara entre el “derecho al retorno” como un principio y el ejercicio de ese derecho mediante el retorno literal a Palestina y a los hogares de origen. El historiador palestino Rashid Khalidi²³⁷, Director del Center for International Studies de la Universidad de Chicago y asesor de la delegación palestina en la Conferencia de Madrid y en las primeras negociaciones de Washington, profundizaría en esta nueva interpretación del derecho al retorno. En un ensayo presentado en 1994 sugería una solución negociada que incluía, entre otras condiciones: a) el reconocimiento israelí de su culpa moral por la creación del problema de los refugiados; b) su reconocimiento al derecho al retorno, a cambio de que los palestinos reconocieran la imposibilidad de ejercerlo dentro de las fronteras israelíes; c) Israel debería permitir el retorno de unas decenas de miles por reunificación familiar; y d) el derecho de los palestinos en el exilio a regresar al futuro Estado palestino. Aunque Salim Tamari²³⁸ considera esta propuesta como original y práctica, apunta que el retorno a las áreas de la Autoridad Palestina no debe ser condicionado, sino un acto de soberanía. Los palestinos no deberían entrar en las negociaciones permutando el derecho al retorno a Israel por el retorno a un mini-Estado palestino (Tamari: 1996b, 39). En un trabajo posterior, Khalidi afirmaba que “es inconcebible que a la mayoría de los refugiados se les permita ejercer su derecho al

²³⁴ En *Ha’aretz*, 1 de noviembre de 1991, citado por Menachem Klein, *op.cit.*, p. 7.

²³⁵ N. Sha’at, “Challenges of 1992. The Palestinian Situation” en *Middle East Policy*, núm. 1, pp. 39-45, citado por Menachem Klein, *op.cit.*, p. 7.

²³⁶ Ziad Abu Zayad, “Statement of Principles” en *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, núm. 2, 1994, p. 77, citado por Jaber Suleiman, “The Palestinian Liberation Organization: From the Right of Return to Batustan”, en ARURI, Naseer (ed.) *Palestinian Refugees. The Right of Return*, Pluto Press, Londres, 2001, p.99.

²³⁷ Rashid Khalidi, “Toward a solution” en *Palestinian Refugees: Their Problem and Future* Washington, D.C., Center for Polity Analysis on Palestine, octubre 1994, pp.24-25, citado por Salim Tamari, *Palestinian Refugee Negotiations From Madrid to Oslo II*, Washington D.C., Institute for Palestine Studies, 1996, p.39.

retorno a sus hogares originarios en lo que es hoy Israel en un futuro próximo o alguna vez”²³⁹. En esta tesitura, para los diversos investigadores israelíes, jordanos y palestinos que trabajaron en un proyecto de la Universidad de Harvard sobre los refugiados palestinos (*The Harvard Project on Palestinian Refugees*, citado más adelante), cuando la OLP firmó los acuerdos de Oslo y alteró su propia carta constitutiva, intercambió las demandas de su pueblo de residir en el Estado de Israel por la oportunidad de crear el Estado de Palestina. Sólo bajo el esquema de reunificación familiar podría haber algún retorno palestino a Israel, unas cinco mil personas al año durante diez años (Borjas *et.al.*: 1996).

Elias Sanbar, redactor jefe de la revista *Revue d'études palestiniennes* y encargado de la delegación palestina en las negociaciones multilaterales sobre refugiados entre 1993 y 1996, escribía en el diario francés *Le Monde*, antes de finalizar las negociaciones de Taba, sobre la necesidad de que Israel reconociera el derecho al retorno “para poder negociar, es decir relativizar, su puesta en práctica”. Según el autor, los israelíes temen que la aceptación del derecho al retorno suponga enfrentarse a una escalada de reivindicaciones palestinas, pero aunque dicho riesgo exista, Sanbar considera que es necesario aceptarlo en aras de un acuerdo de paz justo y duradero (Sanbar: 2001).

Para el negociador en Taba, Nabil Sha'at, en una entrevista con un periodista israelí, el derecho al retorno es el derecho a escoger el retorno. A partir de esta aclaración, Sha'at considera que si se crea un Estado palestino realmente independiente y soberano, muchos palestinos escogerían “volver” a él y no a sus hogares en lo que hoy es Israel. Si se alcanzara un acuerdo formal, la opinión de la mayoría de los refugiados que hoy reclaman su derecho al retorno a sus hogares de 1948, ante la opción de instalarse en un Estado palestino o volverse ciudadanos israelíes optarían por la primera, dado que el retorno es un derecho y no una obligación (Eldar: 2002).

²³⁸ Salim Tamari es director del Institute of Jerusalem Studies, ha sido miembro de la delegación del RWG en las negociaciones multilaterales y en el comité cuatripartito sobre *refugiados*.

²³⁹ Rashid Khalidi “The Palestinian Refugee Problem: A Possible Solution”, en *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, vol. II otoño de 1995, p. 74. Citado por George Borjas *et.al.* *The Harvard Project on Palestinian Refugees*, versión preliminar, 2 de septiembre de 1996, en <http://www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/isepme1.html>.

El citado Sari Nuseibe daría un paso más. En una conferencia ofrecida en la Universidad Hebrea en octubre de 2001, Nuseibe solicitó a los refugiados su renuncia a volver a sus hogares en lo que hoy es Israel, a cambio de la retirada israelí a las fronteras de 1967 y de alcanzar una Jerusalén compartida. El 23 de diciembre de ese año, el diario israelí *Jerusalem Post* informaba que el académico había renunciado públicamente a ese derecho, lo que provocó las iras de muchos de sus compatriotas refugiados.

En resumen, la estrategia de la cúpula política palestina ha sido fragmentar la cuestión del derecho al retorno a través de:

- Una distinción entre el *principio* del derecho al retorno, de carácter no negociable, que es indispensable para intentar que el mayor número posible de refugiados pueda ejercer dicho derecho; y el *ejercicio* de dicho derecho, es decir, sus condiciones de ejercicio y modalidades técnicas (calendarios, montos de las compensaciones, cuestiones jurídicas de nacionalidad, etc.), que es totalmente negociable, debido a que el ejercicio del derecho al retorno no debe poner en peligro el carácter judío de Israel.
- Una distinción entre el derecho al retorno a Israel o recibir las compensaciones financieras, cuestión *negociable*; y el derecho de cada palestino a vivir en el *futuro Estado palestino, no negociable* debido a las prerrogativas de todo Estado soberano (Barberet: 2001).

La nueva argumentación palestina ha calado en muchos estudiosos israelíes o estadounidenses que consideran que gracias a este cambio de actitud el derecho al retorno es sobre todo una cuestión simbólica más que un verdadero obstáculo para un acuerdo definitivo de paz²⁴⁰. La nueva postura palestina les permite comenzar a elucubrar sobre los términos de un acuerdo definitivo. Donna Artz publicó en 1996 su obra *Refugees into Citizens: Palestinians and the End of the Arab-Israeli Conflict* su propuesta de solución al problema de los refugiados en esta misma línea. Aboga por esquemas calculados de asentamiento definitivo en los países de acogida, traslados a

²⁴⁰ Véase, por ejemplo, el artículo del estadounidense de origen judío Jerome Slater, "What Went Wrong? The Collapse of the Israeli-Palestinian Peace Process" en *Political Science Quarterly*, vol. 116, núm. 2, 2002.

Gaza y Cisjordania, terceros países y compensaciones económicas. Admite, además un retorno simbólico de algunos miles a Israel, pues la aceptación israelí del retorno (unas 75.000 mediante esquemas de reunificación familiar) es esencial para facilitar un acuerdo de paz. Los Estados árabes, al percibir que Israel reconoce por lo menos parcialmente el derecho al retorno, a su vez, estarían dispuestos a otorgar la nacionalidad y a absorber definitivamente a miles de ellos en sus propias fronteras. Ruth Klinov, profesora emérita de Economía de la Universidad Hebrea de Jerusalén, ha hecho lo propio calculando los costes de las compensaciones y del asentamiento definitivo de los refugiados en los países de acogida (que asume como la principal solución al problema) en su obra *Reparations and Rehabilitation of Palestinian Refugees*. Su estudio toma en cuenta los costes en la mejora de la vivienda para aquellos que viven en los campamentos y los gastos que supondría la desaparición del OOPS²⁴¹.

En mayo de 1998, el Weatherhead Center for International Affairs de la Universidad de Harvard, aportó su propia solución al problema de los refugiados, en consonancia con ese acercamiento político y académico palestino-israelí de los últimos años. Sin embargo, no parece reflejar la opinión de la mayoría de los millones de refugiados, especialmente de aquellos de los campamentos. En 1994, dicho centro creó el llamado Grupo Conjunto de Trabajo del *The Harvard Project on Palestinian Refugees* con participación de notables y académicos palestinos, israelíes y jordanos que, mediante reuniones y discusiones no oficiales, elaboraron una propuesta de resolución que pudiera servir a sus representantes políticos en las discusiones del Estatuto Final. La propuesta, presentada cuatro años después con el título de *The Palestinian Refugee Problem and the Right of Return*²⁴², presentó dos soluciones de compromiso, una por cada parte, al problema de los refugiados. La propuesta palestina hacía hincapié en la necesidad de que Tel Aviv reconozca su responsabilidad en la creación del problema, pero admitía que con los cambios suscitados en los últimos cincuenta años y las necesidades israelíes, sólo sería posible un número limitado de retornos. A cambio, Israel debía retirarse a las fronteras previas a 1967. La propuesta del grupo israelí coincidía en la repatriación de algunas decenas de miles de refugiados,

²⁴¹ Citado por Ruth Klinov en “Reparations and Rehabilitation of Palestinian Refugees”, en *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, vol. 9, núm. 2, 2002, pp. 102-110.

²⁴² Joseph Alpher y Khalil Shikaki, *The Palestinian Refugee Problem and the Right of Return*, estudio del Weatherhead Center for International Affairs, Universidad de Harvard, mayo de 1998, 20 pp. Versión electrónica en: <http://www.ciaonet.org/wps/alj01/alj01.html>.

pero sólo bajo el esquema de reunificación familiar, además de aceptar su parcial responsabilidad por el sufrimiento de los refugiados. Ambos grupos coincidían en que el término del problema supondrá el desmantelamiento de la totalidad del aparato internacional que ha sostenido tanto a los refugiados como a los campamentos, es decir, el OOPS.

Pese a estos acercamientos argumentales que tienen como principales destinatarios a Israel y la comunidad internacional, el discurso de la OLP ante sus representados sigue siendo mayoritariamente de defensa a ultranza del derecho al retorno. Este doble lenguaje, sumado a los retrasos en las negociaciones sobre los refugiados, ha provocado un ambiente de desconfianza y rumores entre la comunidad palestina, especialmente entre el colectivo de refugiados, que acrecienta su sentimiento de marginación y abandono hacia los que ha considerado sus legítimos representantes. Ghada Karmi (2002) califica esta ambigüedad política como una amenaza que puede dividir la ya fracturada sociedad palestina, sacrificando los derechos de los que están en el exilio por las necesidades inmediatas de aquellos que están dentro de los Territorios. El rechazo de la comunidad refugiada a renunciar a un derecho que fue enarbolado durante décadas por la OLP pesa demasiado en la cúpula palestina y, por ejemplo, se considera uno de los factores que obligaron a Arafat a rechazar el Plan Clinton. Las voces de la resistencia no parecen aminorar. Un estudio del Refugee Studies Center de la Universidad de Oxford de octubre 2000, *Children and Adolescents in Palestinian Households: Coping with the Effects of Forced Migration and Prolonged Conflict*, señalaba, tras indagar en campamentos de las cinco zonas de operación del Organismo, que las generaciones más jóvenes perciben en el retorno tanto un derecho como una reparación moral inalienable a los que no están dispuestos a renunciar. Como se analiza en el último capítulo de este trabajo, el grueso de las organizaciones de refugiados que se han creado en la última década –donde, al igual que en la *Intifada*, los jóvenes son el motor- tienen como objetivo el mantenimiento impoluto de su derecho al retorno tal como lo establece la resolución 194. Exigen el mantenimiento del OOPS y sus servicios hasta que dicho derecho sea ejercido.

Dado el actual balance de poder, para diversos estudiosos, el mejor trato que la OLP/AP podría negociar sería el retraso en las negociaciones sobre los refugiados, pues parece poco probable que los palestinos puedan alcanzar un acuerdo sin realizar

concesiones significativas respecto al derecho al retorno y sin perder el apoyo de los refugiados. A esto se añade la oposición política dentro de Israel al retorno, lo que provoca que difícilmente Tel Aviv pueda ofrecer un acuerdo de mínimos aceptable para los palestinos (Rempel: 1999, 46). Salim Tamari considera que, ante la actual desigualdad de fuerzas y apoyos, no se debe discutir el estatuto de los refugiados, si el resultado de las negociaciones puede ser humillante, por lo que si no se ofrecen soluciones aceptables definitivas, sólo se deberían negociar medidas interinas (Abowd: 88). Como señala Ignacio Álvarez-Ossorio, muchos palestinos prefieren prorrogar indefinidamente la autonomía palestina existente que firmar un tratado de paz desventajoso con Israel (Álvarez-Ossorio: 2000). No obstante, ante el deterioro socioeconómico de los palestinos de los Territorios y en el exilio, una espera indefinida se vuelve una bomba de relojería que da al traste con cualquier avance alcanzado. El estallido de la segunda *Intifada* es prueba de ello.

3.1.3 El Comité Cuatripartito

Las negociaciones bilaterales sobre el futuro de los refugiados sólo conciernen a los de 1948. Los palestinos que fueron evacuados por vez primera por el conflicto de 1967 son clasificados como “desplazados” y su futuro se negocia en el Comité Cuatripartito. A diferencia de las negociaciones multilaterales, este comité constituye un marco de negociación que deja fuera tanto a los europeos como estadounidenses y limita el problema a un ámbito regional.

Las negociaciones sobre los desplazados tienen su antecedente en los Acuerdos de Camp David de septiembre de 1978, del que prácticamente se copia el texto en la Declaración de Principios de 1993. Ésta, en su artículo XII distinguía entre “refugiados” y “desplazados” al hacer un llamamiento a negociaciones inmediatas entre Israel, los palestinos, Jordania y Egipto sobre “las modalidades de admisión [que no repatriación] de las personas desplazadas de Gaza y Cisjordania en 1967, junto con las medidas necesarias para impedir trastornos y desórdenes”. Posteriormente, se estableció el Comité Cuatripartito para dar seguimiento a esta modalidad. En la primera reunión del

Comité a nivel ministerial, celebrada en Ammán en mayo de 1995, se acordó considerar la Declaración de Principios palestino-israelí, sus anexos, los artículos concernientes a las personas desplazadas en el acuerdo jordano-israelí y el Acuerdo de Camp David como las bases para las deliberaciones de este comité (Suleiman: 2001, 98). Seis reuniones posteriores se realizaron en Bersheba, El Cairo, Gaza, Ammán y Haifa durante ese año y el siguiente. Desde su inicio, el Comité sufrió enormes dificultades para avanzar en las negociaciones, sobre todo respecto a la definición de “persona desplazada”, el número de potenciales retornados a los Territorios (que no a Israel, aunque muchos son refugiados de 1948), y sobre quién controla la modalidad del retorno (si es la AP o Israel quien debe controlar el paso fronterizo y los permisos de residencia otorgados a los admitidos). Respecto al número de personas desplazadas en 1967, Israel alegó unas 200.000, mientras los árabes estimaban un total de 800.000 (el OOPS calculaba unas 350.000). La diferencia se atribuía principalmente a la negativa israelí a contar a las esposas, hermanos e hijos de aquellos que huyeron en 1967. Con el incremento natural de la población en 28 años, se calculó que los 350.000 desplazados computados por el OOPS se habrían duplicado en 1995. Otras discrepancias menores en las negociaciones provinieron de la negativa israelí a admitir a algunos cientos de personas relacionadas con actos terroristas, y aquellos cuyo futuro está relacionado con otras cuestiones del Estatuto Final -los residentes en Jerusalén Este; aquellos cuyos pueblos se convirtieron desde 1967 en asentamientos judíos; y los que siendo refugiados de 1948 fueron desplazados nuevamente en 1967, dado que estos últimos representan una categoría ciertamente numerosa (Artz: 28)-. Uno de los pocos acuerdos alcanzados fue el establecimiento de la identidad de los desplazados mediante los registros del OOPS, la Cruz Roja, el Departamento de Asuntos sobre Refugiados jordano, el registro de población palestina refugiada después de 1967 del gobierno egipcio, el censo israelí de los Territorios Ocupados de 1967, el registro de población israelí y el de la OLP. No obstante, el equipo israelí canceló el encuentro programado en marzo siguiente tras la perpetración de varios actos suicidas.

Según Donna Artz, la cuestión de los desplazados sería más fácil de solucionar porque no implica la repatriación a Israel, sino sólo a Gaza y Cisjordania. Por ello se podría alcanzar un acuerdo final en este tema incluso antes de resolver los temas del Estatuto Final (Artz: 29). De hecho, la opinión pública israelí puso gran énfasis en su

desarrollo como si la negociación sobre los desplazados fuera el punto central del problema de los refugiados y su retorno representara el preludeo al retorno de los palestinos emigrados en 1948. El israelí Shlomo Gazit, quien fuera nombrado asesor especial en las rondas multilaterales, señaló en su momento que en las negociaciones directas con la Autoridad Nacional Palestina se debía incluir “la liquidación de la cuestión de los refugiados dentro de la Franja de Gaza, la abolición del estatuto formal de los refugiados, la supresión del OOPS en esa zona, la eliminación de la ayuda al Organismo, el desmantelamiento de los campamentos de refugiados y el traslado de quienes los habitan a viviendas permanentes”²⁴³.

El deterioro del Proceso de Paz llevó a este Comité a un estancamiento, sin lograr avances significativos a partir de 1997. Tras la firma del Memorándum de Sharm el Cheij, se acordó reactivar el Comité Cuatripartito. Se convocó una nueva reunión ministerial, celebrada el 6 de febrero de 2000 en el Cairo que decidió celebrar posteriores reuniones a nivel técnico con el objeto, entre otros, de elaborar un cuestionario para ser contestado por aquellos que quisieran ser reconocidos como desplazados, discutir sobre el número de los mismos y presentar listas de ellos. No obstante, en la reunión técnica a mediados de marzo de ese año en Ramala, Israel reafirmó su posición de impedir el regreso de palestinos a los Territorios de la AP alegando la incapacidad de ésta para alojar y dar trabajo a los retornados²⁴⁴. Como en la vía multilateral y bilateral, en este marco no ha habido avances significativos tras el estallido de la segunda *Intifada*.

3.1.4 El Acuerdo jordano-israelí

En el caso de las negociaciones bilaterales con Jordania, el tratado de paz firmado entre el Reino Hachemí y Tel Aviv, en octubre de 1994²⁴⁵ también hace referencia al

²⁴³ Citado por Salim Tamari, “The Future of Palestinian Refugees in the Peace Negotiations” en *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, vol. II, núm. 4, otoño 1995, pp. 10-11.

²⁴⁴ “Israel rejects the return of the 1967 displaced even after the date of establishment of a Palestinian State” en *Shaml Newsletter*, núm. 20, junio de 2000, p. 7.

²⁴⁵ Previo a este documento, la declaración firmada por el rey y el Primer Ministro Yitzhak Rabin el 25 de julio de 1994 terminó el estado de beligerancia entre Jordania e Israel. Dicho documento incluía un artículo en el que Tel Aviv reconocía el papel especial de los hachemís en la custodia de los santos

problema y a los foros de discusión anteriormente señalados. Tras reconocer “el masivo problema humano, en el Artículo VIII, titulado “Refugiados y Personas Desplazadas” las partes acordaron resolver la cuestión:

- a. En el caso de las personas desplazadas, en un Comité Cuatripartito junto con Egipto y los palestinos.
- b. En el caso de los refugiados,
 - i. En el marco de un Grupo Multilateral sobre Refugiados (RWG).
 - ii. En negociaciones, en un marco a ser acordado, bilateral u otro diferente, en conjunción con él y al mismo tiempo con las negociaciones del estatuto permanente de los Territorios referidos en el Artículo 3 de este tratado [ejemplo, los Territorios “que quedaron bajo control del gobierno israelí en 1967”].

El acuerdo de paz jordano-israelí exigía también que los movimientos de población no deseados por las dos partes fueran impedidos en la medida de sus posibilidades. Ello implicaba que Israel se comprometía a no expulsar más palestinos de Gaza o Cisjordania hacia el Reino Hachemí y que éste no les obligaría a regresar a los Territorios Palestinos si el derecho al retorno fuera reconocido por Israel (Kodmani-Darwishi: 1997, 65).

La pronta respuesta favorable a la paz del reino hachemí se explica por su debilidad económica, dado que cuenta con pocos recursos naturales, y que la mitad de su escasa población es de origen palestino. Para muchos, Jordania sólo esperaba la firma del acuerdo israelo-palestino para acercarse a Israel y comenzar proyectos de desarrollo regional. De hecho, según Dalia Dassa Kaye, durante muchos años, ambos países habían cooperado ya, discretamente, en proyectos acuíferos y de seguridad (Kaye: 55). Para ambos países ha sido muy importante el control de la población palestina en su frontera común. Además, la firma israelí de la paz con Jordania –que seguía a la alcanzada con Egipto décadas antes en los Acuerdos de Camp David- relajó sensiblemente la presión árabe sobre Israel respecto al tema de los refugiados. El acuerdo seguía la lógica jordana de mantener a toda costa su *statu quo* territorial y

lugares de Jerusalén. Esto sentó mal tanto a la OLP como a muchos palestinos de Jordania, dados los reclamos de los palestinos sobre Jerusalén Este como su futura capital.

demográfico, como venía haciendo desde hacía décadas, hasta el final de las negociaciones palestino-israelíes.

Para Jordania, la resolución de la cuestión de los refugiados es un problema de seguridad. Por ello, reclama un tratamiento regional de la cuestión apoyado por un “Plan Marshall” para el Medio Oriente que sería financiado por la Unión Europea, Japón y las monarquías del Golfo. El reino hachemí espera recibir una cuantiosa compensación económica por haber recibido el grueso de los refugiados de 1948, 1967 y 1990 (Kodmani-Darwishi: 1997, 64). Espera, dado el improbable retorno de todos los refugiados a la pretendida entidad estatal palestina, que de las negociaciones multilaterales surja un reglamento que permita la integración definitiva y total de los palestinos en los países en los que se encuentran.

Según Leila Zakharia, el acuerdo jordano-israelí viola los derechos nacionales de los palestinos al eliminar del problema de los refugiados su contenido político y su dimensión legal internacional. Dicho acuerdo considera a los refugiados puramente un problema humanitario. En el ámbito político, sugiere el reasentamiento y absorción de los mismos, violando la resolución 194. Según esta autora, el acuerdo tampoco hace referencia a la resolución 237 de 1967 del Consejo de Seguridad que garantiza el retorno incondicional de los refugiados palestinos desplazados durante la guerra de 1967 (Zakharia: 1996).

Por el trato dado al asunto de los refugiados en los foros de negociación, tanto multilaterales como bilaterales, muchos estudiosos consideran que se ha fragmentado deliberadamente al pueblo palestino en general y a la comunidad refugiada en particular, con el objeto de debilitar su postura. El futuro de los refugiados de 1948 sería discutido al final de las negociaciones, aparte de los desplazados de 1967 a los que Israel permitiría regresar a los Territorios Palestinos. Mientras tanto los palestinos instalados en Gaza y Cisjordania -que esperan disfrutar de las inversiones prometidas por los países donantes y las ONG- como los que se encuentran fuera de los Territorios deben continuar dependiendo de la limitada ayuda del OOPS (Klein: 15). Esta fragmentación incrementa el sentimiento de debilidad política, no sólo entre los refugiados, sino en la propia OLP.

Los críticos al Proceso de Paz señalan que el asunto del desposeimiento del pueblo palestino se ha dejado de lado. Las negociaciones se han limitado a discutir problemas específicos del campo, como las discusiones bizantinas respecto a la definición de “refugiado”. Según Selma Dabbagh:

La fragmentación de los temas en las conversaciones sobre refugiados es inherente a su estructura, con foros multilaterales, bilaterales y cuatripartitos. El asunto de las “personas desplazadas” es diferente del de los “refugiados”, aunque el primer grupo consta de los refugiados de 1967 y otras categorías anacrónicas de palestinos deportados, sin patria y exiliados. El tema de los refugiados de 1948...no se ha tocado de ninguna manera significativa (Dabbagh: 1998).

Asimismo, se critica que el Proceso de Paz, tal como se ha llevado a cabo, ha despolitizado la cuestión de los refugiados al plantearlo básicamente como una cuestión humanitaria por resolver. Según Mohammad Jaradat del Centro BADIL, la intención israelí en los distintos foros de negociación del Proceso de Paz es intentar que la cuestión deje de ser un derecho nacional, político y espiritual para el pueblo palestino y se convierta en una cuestión de ayuda humanitaria, como mucho de reunificación familiar para ser estudiada caso por caso. Israel desvía el problema de los refugiados palestinos de su contenido político y de su dimensión legal internacional (Zakharia: 1996). Deja de lado todas las resoluciones importantes sobre el tema, la 194, que expresa el derecho al retorno de los refugiados de 1948; y la resolución 237 del Consejo de Seguridad, que garantiza el retorno incondicional de los palestinos desplazados en la guerra de 1967.

Al concentrar los principales esfuerzos en los Territorios Ocupados de Gaza y Cisjordania, la OLP deja de lado a más de la mitad del pueblo palestino, disgregado en el exilio y con un futuro incierto. Los refugiados se sienten abandonados y recelosos del Proceso de Paz. El desarrollo de las negociaciones ha provocado que gobiernos de acogida (como el libanés o el libio) endurezcan sus políticas respecto a la presencia de esos inquilinos incómodos, los expulsan o provocan su emigración por asfixia económica, lo que a su vez genera que los refugiados se aferren con más fuerza al derecho al retorno. Una encuesta realizada en 1999 en Gaza y Cisjordania, indicaba que la opinión mayoritaria entre los refugiados de los campamentos sobre la solución más

justa a su estatuto pasaba por la aplicación de la Resolución 194. Curiosamente, casi una cuarta parte considera que, pese a ello, la solución más factible se basaría en un retorno limitado y un sistema de compensaciones a negociar entre palestinos e israelíes (Daneels: 2001). Una minoría se conformaba con poder entrar libremente a su país de origen. Samia, nacida en el Líbano, aunque se siente dispuesta a vivir entre vecinos judíos si se le da la oportunidad de volver a Tarshiha, el pueblo de sus padres, afirma que “El retorno, en el plano concreto, no es forzosamente importante. Pero yo quiero poder entrar libremente”. No obstante, la gran mayoría, sobre todo la de los campamentos, comparte la postura de Samira, otra refugiada en el Líbano, quien afirma que “No olvidaremos jamás Palestina, ni renunciaremos al derecho al retorno”²⁴⁶. Cabe destacar que mucha de la crispación de los refugiados respecto al conflicto se debe a la llamada Ley del Retorno israelí que permite a todos los judíos de cualquier nacionalidad inmigrar a Israel y adquirir inmediatamente la nacionalidad israelí, mientras que a las personas identificadas como refugiados palestinos se les niega incluso el visado de turista. De este modo, el derecho al retorno pasa por el levantamiento israelí de estas restricciones que impiden a los refugiados entrar en territorio israelí. Algunos refugiados, sobre todo aquellos que han encontrado mejor acomodo en los países de acogida, señalan que no desean vivir bajo el gobierno de Tel Aviv, pero reclaman el derecho a poder entrar y salir de él para visitar a sus familiares y antiguos hogares.

3.2 La nueva situación del OOPS

Hasta el inicio de la *Intifada*, para las naciones donantes, el OOPS era sólo el órgano subsidiario de las Naciones Unidas que mantenía a los refugiados en condiciones de vida relativamente aceptables, hasta que llegara una solución final al conflicto árabe-israelí. El objetivo era que el Organismo coadyuvara en el mantenimiento del statu quo de los refugiados mientras se negociara la paz, de manera global, en otros escenarios (Schiff: 1995, 279). Pero el levantamiento popular supondría un cambio en el interés de los donantes, principalmente el de los Estados Unidos, orientado a la ampliación del papel del OOPS -hasta entonces, exclusivamente

²⁴⁶ Citadas por Alan Gresh “Rêves et colère des palestiniens: les réfugiés dans ‘arrière-cour de la patrie’”

humanitario- a la asistencia general y cierta protección legal de la población palestina en los Territorios Ocupados. Posteriormente, el optimismo político que trajo consigo el Proceso de Paz introdujo un nuevo escenario en el que los donantes percibían al Organismo como uno de los pilares sobre los cuales se construiría el potencial Estado palestino. Le exigieron entonces un papel activo en el Proceso de Paz que debía materializarse en la construcción de una infraestructura socioeconómica permanente, como paso previo a su propia supresión y a la transferencia de sus competencias a la emergente Autoridad Palestina, ante lo que parecía la inminente creación de una entidad estatal palestina. Las nuevas directrices se hicieron públicas desde el principio. En noviembre de 1991, el entonces Comisionado General, Ilter Türkmen, informaba a la Asamblea General de que el Organismo se encontraba en un momento decisivo por los cambios que acarrearía el recién iniciado Proceso de Paz. Estos afectarían a las tareas del OOPS en la zona, por lo que debía prepararse la posible transferencia de sus competencias a una entidad palestina emergente en los Territorios Ocupados en un futuro no muy lejano.

Dicha preparación se materializó en programas enfocados en la promoción de la autosuficiencia económica de los refugiados, entre ellos, los esquemas de generación de ingresos promovidos en el marco del Programa Ampliado de Asistencia. Éste se puso en marcha a partir de 1988 para hacer frente a los estragos económicos de la *Intifada*. En un principio consistió en la concesión de pequeños créditos y la capacitación a familias en especial necesidad para desarrollar pequeños negocios como peluquerías, pequeños telares, pastelerías o imprentas. Posteriormente, ante la enorme demanda de empleo, se realizaron préstamos a bajo interés para desarrollar pequeñas empresas agrícolas e industriales con el objeto de generar empleos (muchos destinados a mujeres).

Estos programas se aplicaron en un principio en los Territorios Ocupados y se extendieron después al resto de las zonas de operación del OOPS, beneficiando a más de 2.700 familias (Peretz: 1996, 108). A diferencia de los grandes proyectos de desarrollo regional que fracasaron en la década de los cincuenta, la respuesta a estos programas fue muy positiva tanto por parte de los beneficiados como por los donantes internacionales. Cuatro décadas antes, cuando dichos proyectos fracasaron, también la

en *Le monde diplomatique*, núm. 537, diciembre 1998, p.14.

AG decidió introducir proyectos menores de autoayuda y preparación técnica²⁴⁷ pero la situación de los refugiados era relativamente nueva y creían que la vuelta a sus tierras no estaba muy lejana, por lo que la respuesta fue menos exitosa que la recibida en la década de 1990.

La ayuda no se dedicaría exclusivamente a la rehabilitación económica de los refugiados, sino también a la creación de infraestructura en los territorios transferidos a los palestinos. Previo a la firma de la Declaración de Principios entre Israel y la OLP, el Secretario General de las Naciones Unidas pidió al Grupo de Tareas (*task force*) conformado por el OOPS, UNICEF y el PNUD que realizara un estudio sobre el desarrollo económico y social de Gaza y Jericó. Este grupo presentó su informe el 23 de septiembre de 1993, titulado *El apoyo a la transición: Una respuesta inmediata de las Naciones Unidas al periodo interino en Cisjordania y la Franja de Gaza*, con varias recomendaciones que serían presentadas en la Conferencia de Apoyo al Proceso de Paz en octubre. Según el informe, era vital que los palestinos de los Territorios Ocupados percibieran el entorno de las negociaciones como una nueva oportunidad para la paz, por lo que sus dos principales recomendaciones eran que los programas y servicios en curso al servicio de los palestinos debían mantenerse y que debían realizarse grandes inversiones en la infraestructura local que mejoraran los servicios públicos y crearan nuevos empleos (hasta 15.000 en el primer año). Se presentaron proyectos valorados en 138 millones de dólares para ser realizados durante el primer año del gobierno interino, lo que suponía un incremento de cerca del 55% de los gastos de las Naciones Unidas en Gaza y Cisjordania respecto a 1993. El primer objetivo era aumentar la capacidad de la AP para asumir las responsabilidades de los servicios sociales, educativos, sanitarios, de generación de ingresos, etc. Para ello, el documento apuntaba que debían mantenerse los servicios ofrecidos por las agencias de las Naciones Unidas operantes en la zona, – principalmente el OOPS-, hasta que la AP pudiera asumirlos. El segundo era mejorar la infraestructura física básica: canalización de residuos, tratamiento de aguas residuales, caminos, electricidad y sistemas de comunicación (ONU: 1993).

Al mismo tiempo, conforme a este plan, el OOPS comenzó a preparar su propio plan de trabajo para apoyar el Proceso de Paz en las nuevas zonas con administración

²⁴⁷ Resolución 1456 (XIV) del 9 de diciembre de 1959.

palestina. Dicho plan suponía una serie de proyectos que contribuirían a mejorar las condiciones sociales y económicas de Gaza y Cisjordania y crear oportunidades de empleo. Celebró consultas con la OLP en Túnez y con los principales donantes respecto a su nuevo papel y a su programa, que fue presentado formalmente como Programa de Aplicación de la Paz (PAP) el 6 de octubre de 1993. El PAP, que se aborda más adelante, supuso la consolidación de los programas de autoayuda y la mejora de las condiciones de vida dentro de los campamentos de refugiados (que se planteaban ya en el Grupo Multilateral de Trabajo sobre Refugiados) con vistas a la posible supresión del OOPS. Por tanto, fue acogido favorablemente por los países donantes y con temor por muchos refugiados.

La dimensión “desarrollista” del Organismo se acentuó (Al Hussein: 2003, 75). Desde principios de la década de 1980, se había implicado oficialmente en la construcción estatal palestina en Gaza y Cisjordania. El optimismo inicial de la comunidad internacional hacía ver cercano el momento de la desaparición del Organismo. En esta tónica, la Asamblea General pidió al OOPS que trasladara su sede al área de operaciones, para que participara activamente junto a las otras agencias de las Naciones Unidas y el Banco Mundial en dar “un ímpetu renovado a la estabilidad económica y social de los Territorios Ocupados”²⁴⁸.

Mientras los principales donantes del Organismo sugerían que la transferencia de servicios e instalaciones a la AP se realizara antes e independientemente de la conclusión de las negociaciones sobre el Estatuto Final, los planes de Estados Unidos respecto al OOPS iban un poco más allá. La potencia americana había abogado por convertir al Organismo en una agencia de desarrollo que trabajaría en coordinación con la Autoridad Palestina, pero sin ser absorbido en el aparato de ésta (Al Hussein: 2000b, 102). De este modo, tras la firma del acuerdo del Cairo en mayo de 1994 entre la OLP e Israel, en el marco de las negociaciones multilaterales Estados Unidos pidió al OOPS que abordara la cuestión de su propia desaparición. Washington, apoyado por la delegación israelí, pedía la transferencia de sus competencias a la AP. Argumentaba la finalización del periodo interino del acuerdo palestino-israelí en mayo de 1999 que

²⁴⁸ Resolución 48/40A de la Asamblea General del 10 de diciembre de 1993.

llevaría a la resolución del problema de los refugiados. Asimismo, desde 1995, ese país no han votado, por primera vez desde que fue adoptada, la resolución 194.

Los cambios en el terreno no se hicieron esperar. Cuando el ejército israelí se retiró de la mayor parte de Gaza en mayo de 1994, el OOPS debió establecer trato directo con las nuevas autoridades palestinas. La relación se formalizó con el intercambio epistolar que realizaron el a la sazón Comisionado General Ilter Türkmen y Yaser Arafat en junio de ese año. En él, la OLP solicitaba al Organismo que continuara sus servicios en las áreas de autonomía palestina durante el periodo interino. A su vez, que se establecía un comité tripartito conformado por Israel, la AP y el OOPS con el fin de regular las operaciones del último en los Territorios de la semiautonomía palestina. El nuevo interlocutor supuso un cambio radical en las relaciones del Organismo con la autoridad de los Territorios Ocupados basada en una franca cooperación, muy diferente a la relación sostenida con Israel.

Conforme se iban estableciendo las autoridades palestinas y sus fuerzas policiales, las RAO fueron suprimidas, principalmente en Gaza. Dado que la retirada israelí fue mucho menor en Cisjordania, el Programa de Oficiales para Asuntos de los Refugiados perduró para vigilar la ocupación, con excepción hecha de Jericó (bajo autoridad palestina) y Hebrón, que contó con vigilancia internacional²⁴⁹ a raíz de la masacre de palestinos perpetrada en la Tumba de Abraham el 25 de febrero de 1994, por un fundamentalista judío de origen estadounidense.

Se hizo evidente la necesidad de armonizar los servicios que prestaba el Organismo con aquellos que comenzaba a proporcionar la AP. Tras el inicio del Proceso de Paz se puso énfasis en las conferencias en la armonización de los servicios del OOPS según el “cambio de su papel” durante el periodo de transición. Con el se pretendió la “normalización de sus programas [respecto a aquellos de los países de acogida y de la AP] y que contribuyera al desarrollo de eficientes estructuras independientes, en particular en relación a la capacidad y la participación de la sociedad

²⁴⁹ Por resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (resolución 904 del 18 de marzo de 1994), y mediante el acuerdo de palestinos e israelíes, se estableció la Presencia Internacional Temporal en Hebrón (TIPH).

civil palestina”²⁵⁰. Se recalcó la necesidad de que dicha armonización se produjera en las cinco zonas de operación del Organismo y que no supusiese una reducción de su presupuesto, aunque significara el racionamiento de los servicios. En el ámbito educativo, por ejemplo, ambas entidades proyectaron actualizar los conocimientos de los profesores como primer paso para establecer métodos y normas de enseñanza armonizados tanto en las escuelas del OOPS como en las públicas. La AP solicitó al Organismo la construcción de nuevas escuelas para dar cabida a los hijos de aquellos retornados que ingresaban en el cuerpo de policía palestino. A petición de la central palestina, el Organismo le facilitó una escuela en el campamento de Aqabat Yabr en el área de Jericó, para albergar a las nuevas autoridades educativas. El OOPS también se encargó el mantenimiento de escuelas primarias traspasadas por la Administración Civil israelí a la AP y construyó nuevas escuelas secundarias que serían traspasadas a la AP tras su conclusión. En materia sanitaria la cooperación fue similar. El Organismo proveyó a los centros traspasados por la AC israelí a la AP con material sanitario y prestó sus propios servicios clínicos a los miembros del cuerpo de policía. Locales vacantes del Organismo en el área de Jericó fueron usados como residencias temporales, por ejemplo, el campamento deshabitado en Nuwaime²⁵¹. El OOPS acordó ofrecer a dicho campamento apoyo técnico y económico para su transformación en aldea. En julio de 1996 el OOPS traspasó la primera instalación a la AP, el centro sanitario de Bido, en Cisjordania. Asimismo, a petición expresa de la Asamblea General²⁵², el OOPS pagó los salarios y otros costes iniciales de las fuerzas policiales palestinas de abril a diciembre de 1995.

Mientras se estrechaba la colaboración entre ambas entidades en respuesta a los requerimientos de los países donantes respecto a su futura desaparición, el OOPS formuló un plan quinquenal (1995-1999) que asumía tácitamente que sus servicios serían transferidos en un futuro cercano a otras entidades, incluida la Autoridad Palestina. En él, el OOPS consideraba su propia desaparición como inevitable, basada en la Declaración de Principios, el Acuerdo Jordano-Israelí y su propio acuerdo con la Autoridad Palestina, a pesar de que “la eliminación de sus servicios unilateralmente antes de una solución al problema de los refugiados sería inconsistente con la evolución

²⁵⁰ “1996 Informal Meeting of Major Donor and Host Governments” en *Shaml Newsletter*, núm. 3, junio de 1996. Versión electrónica en <http://www.shaml.org/publications/news/news3.htm>

²⁵¹ Sus habitantes, refugiados de 1948, lo abandonaron durante la guerra de 1967.

histórica del mandato y papel del Organismo”. Al mismo tiempo, apuntaba que su supresión requería, al menos, del cumplimiento de uno de los siguientes requisitos: una solución política a la cuestión de los refugiados, una decisión de la Asamblea General, o la petición formal de uno de los países de acogida²⁵³. Simultáneamente, el Comisionado General Türkmen subrayaba que preparar la supresión del Organismo presentaba tres principales desafíos.

- a) La entrega organizada y planificada de sus operaciones cuando las partes del conflicto resolvieran la cuestión de los refugiados de 1948 y cuando la parte palestina, con un territorio propio, lo considerara oportuno.
- b) La organización de todos sus archivos y fuentes documentadas de la historia reciente de los refugiados, desde títulos de propiedad hasta fotografías, para traspasarlos a aquellos a quienes les incumba, básicamente las autoridades palestinas.
- c) La planificación del periodo de transición de cinco años previsto en la Declaración de Principios, lo que significaba proyectar las actividades y financiación del Organismo durante el mismo periodo (Türkmen: 1995, 30-31).

Para hacer frente a esos desafíos, el OOPS presentó su propuesta de trabajo quinquenal en una reunión de los principales donantes y los países de acogida, celebrada en Ammán el 15 de marzo de 1995, mediante el documento *UNRWA and the transitional period: a five-year perspective on the role of the Agency and its financial requirements*. El escrito supuso un parteaguas en la historia del Organismo. Por primera vez se abordaban claramente las cuestiones relativas a su propia eliminación y la transferencia de sus servicios a la AP y a los gobiernos de acogida. Particularmente, proponía ampliar su marco funcional y financiero –hasta entonces limitado por la necesidad de confirmar su continuidad cada tres años en la Asamblea General- a un periodo de cinco años. Esto permitiría establecer una aproximación de los costos de sus

²⁵² Resolución 49/21 O de la Asamblea General.

²⁵³ OOPS, *The Role of UNRWA and its Future*, Ammán Headquarters, marzo de 1995. Citado por Leila Zakharia, “The Situation of Palestinian Refugees: the Challenge to a Just, Comprehensive and Durable Peace” en *FOFONET Digest*, del 5 al 7 de julio de 1996. En www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/zacharia.html.

servicios durante el periodo interino de las negociaciones palestino-israelíes²⁵⁴. El documento, que sucumbía a la euforia del momento, reseñaba:

Desde el punto de vista del OOPS, la finalización de la labor del Organismo en proveer servicios a los refugiados palestinos debería ocurrir en los próximos cinco años, esto es, no más tarde que la finalización exitosa de las negociaciones políticas sobre el problema de los refugiados. Finiquitar sus servicios unilateralmente antes de una resolución del problema de los refugiados sería visto como inconsistente con la evolución histórica del mandato y papel del Organismo.

Se esperaba entonces que la AP asumiera gradualmente el relevo de los servicios del Organismo. Mientras, éste último continuaría con los servicios prestados en los gobiernos de acogida. Según el documento, el OOPS debía “comenzar las discusiones con la Autoridad Palestina respecto al traspaso de sus servicios”, comenzando con la armonización de los servicios públicos con los ofrecidos por el Organismo y otras medidas necesarias para preparar un traspaso eventual de funciones. Dicha armonización debía realizarse dentro de los siguientes cinco años (hasta 1999), es decir, antes de culminar las negociaciones respecto a los refugiados, ya que:

la población de Cisjordania y la Franja de Gaza, independientemente de su estatuto de refugiada, es palestina y la Declaración interina de autonomía se aplica a toda la población de las regiones autónomas.

La cesión de servicios podía adelantarse a petición de la Autoridad Palestina y la Asamblea General. El traspaso de la sede del Organismo de Viena a Gaza y Ammán se enmarcaba en estas medidas, dado que los principales departamentos, como el administrativo, recursos humanos, cuestiones legales, relaciones externas e información pública y finanzas se quedaron en Gaza, junto a las oficinas del Comisionado General²⁵⁵. La permanencia de la sede de los otros programas en Ammán fue un gesto político del OOPS y sus donantes hacia los refugiados de el Líbano, Siria y Jordania para que sintieran que sus necesidades seguían siendo tomadas en cuenta, pese a que la

²⁵⁴ El periodo interino de cinco años citado en la Declaración de Principios se inició en mayo de 1994 con la retirada de las fuerzas israelíes de la Franja de Gaza y Jericó y debía concluir a mediados de 1999. Los cinco años propuestos por el OOPS comenzaban el 1 de enero de 1995 y deberían haber finalizado el 31 de diciembre de 1999, coincidiendo con el año fiscal.

²⁵⁵ Las oficinas de los programas de educación, salud y servicios sociales quedaron en la capital jordana.

atención internacional se centraba en Gaza y Cisjordania²⁵⁶. A estos movimientos, se añadió el apoyo logístico que el Organismo ha dado a la AP, mediante la puesta a disposición de edificios, material e, incluso, recursos financieros.

En el caso de los países de acogida, cualquier cesión de competencias requeriría la solución política a la cuestión de los refugiados o una resolución de la Asamblea General. Igualmente se requería la previa autorización de la autoridad que recibiera las obligaciones. De este modo, el traspaso no debía ser un acto unilateral.

El documento hacía hincapié en que el creciente déficit del Organismo le forzaría a realizar recortes en sus servicios, lo que equivaldría a la cesión de los mismos, lo que no beneficiaba a los refugiados ni a la estabilidad regional. Los refugiados debían ser informados de los cambios que sufriría el OOPS en los años venideros, ya que “la incertidumbre política y financiera alrededor del Organismo es en sí misma un factor desestabilizador con consecuencias políticas para la región y el Proceso de Paz”. El Organismo planteaba la necesidad de alcanzar un consenso entre donantes y países de acogida sobre su futuro para evitar percepciones políticas erróneas (como el sempiterno “complot” internacional para acabar con la lucha refugiada si el presupuesto del Organismo seguía empobreciéndose). En su informe anual 1993-1994 a la Asamblea General, el Comisionado del OOPS señalaba la ironía de que

... mientras el Organismo recibía contribuciones importantes para ayudar a mejorar la infraestructura social y física básica de Cisjordania y la Franja de Gaza, la falta de contribuciones a su presupuesto ordinario amenazaba con erosionar la calidad y el alcance de los programas que habían ayudado a aliviar a los refugiados palestinos durante más de 40 años²⁵⁷.

Sus nuevos programas –como el PAP- en los Territorios gobernados por la AP no sólo respondían a la creación de infraestructura necesaria, sino a la necesidad de crear oportunidades de empleo para los palestinos, refugiados o no. Según este documento, los nuevos proyectos no contradecían la naturaleza temporal del Organismo, puesto que la duración de los mismos no excedería el periodo de transición.

²⁵⁶ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1993 al 30 de junio de 1994.

Las mejores condiciones de vida para los refugiados, especialmente los englobados en las *situaciones especialmente difíciles*, se alcanzarían mediante proyectos de autoayuda, capacitación y programas de generación de ingresos. El objetivo para los siguientes años era asistir a los centros comunitarios de rehabilitación para discapacitados, los centros de mujeres y otros servicios e instalaciones financiados por el Organismo para convertirlos en entes financiados y gestionados por la propia comunidad. Tanto sus programas regulares, como sus nuevas iniciativas desarrollistas, ayudarían a preparar a la población a su cargo para afrontar el ceses de la ayuda internacional. Esto sería cuando la cuestión de los refugiados fuera solucionada.

Se decidió renovar anualmente, hasta 1999, los contratos de sus funcionarios y crear un fondo de indemnizaciones para los mismos, que requeriría la aportación de 12,7 millones de dólares anuales durante ese lustro. Este periodo no afectaría a la permanencia del Organismo, ni significaba obligadamente su futura supresión, aunque suponía el traspaso gradual de sus competencias educativas y sanitarias a la AP. El Organismo, siempre cauto, apuntaba entonces que su supresión estaba en manos de la Asamblea General, conforme lo establece la resolución 302 (IV) de diciembre de 1949 por la que fue creado, no por el ejercicio de la resolución 194. Según Ignacio Álvarez-Ossorio, estos acuerdos constituyeron una clara muestra de que se planeaba la desaparición del OOPS sin que se ejerciera el derecho al retorno estipulado en la resolución 194 (III) de la Asamblea General (Álvarez-Ossorio: 1998, 59-60). No obstante, cabe acotar que el documento señala que sus proyectos se basaban en tres supuestos: que el trabajo del Organismo continuaría durante el periodo transitorio aunque posiblemente de manera reducida o modificada; que las negociaciones sobre la cuestión de los refugiados culminarían durante ese periodo, y que a partir de entonces comenzaría su propia supresión. Conforme a lo anterior, Lex Takkenberg, subdirector del OOPS en Siria, consideraba en 2001 que dicho documento ya no era válido debido al fracaso del Proceso de Paz²⁵⁸. Empero, los objetivos planteados no han dejado de perseguirse. Hasta 2000, los informes anuales indicaban un seguimiento de los logros alcanzados según el plan quinquenal. Por ejemplo, la transferencia de la administración

²⁵⁷ *Ibidem*, párrafo 35.

²⁵⁸ Lex Takkenberg, entrevista personal realizada el 27 de noviembre de 2001 en la sede del OOPS en Damasco.

y financiación de los centros de mujeres, juveniles y para discapacitados del OOPS a los propios refugiados seguía en marcha. Aunque, según el OOPS, el plan quinquenal permitiría a los refugiados sentirse tranquilos respecto a la continuidad de los servicios que disfrutaban, “aun si no [los recibían] necesariamente del Organismo”, no se tomaba en cuenta el significado político de la permanencia del OOPS para los refugiados, es decir, como garante de que la comunidad internacional está con ellos hasta que se alcance una solución justa y duradera a su situación.

Las directrices del plan quinquenal estaban en consonancia con la percepción de los países donantes de que el probable final del OOPS requería la revisión del tipo de ayuda humanitaria, sobre todo respecto a la nueva AP. La prioridad se delineaba en términos de proyectos de desarrollo en los campamentos. Asimismo, en repetidas ocasiones se sugirió que los servicios prestados por el Organismo debían otorgarse bajo un criterio exclusivo de necesidad y dejaran de distribuirse de manera general a todos los refugiados inscritos en el Organismo. Éste debía mejorar su burocratizado funcionamiento (Al Hussein: 2003, 78).

Otro indicio que apuntaba a una política deliberada de los países donantes destinada a la desaparición del OOPS y la eliminación del problema de los refugiados mediante su instalación definitiva en los países árabes, fue la existencia de diversos estudios elaborados por universidades y centros de investigación occidentales. Las soluciones al problema de los refugiados que aportaban dichos proyectos, dibujaban un futuro Oriente Medio sin el OOPS. Por ejemplo, entre los resultados parciales del *The Harvard Project on Palestinian Refugees*²⁵⁹ presentados en septiembre de 1996, se evaluaban las consecuencias de la desaparición del OOPS, a través de la transferencia de sus competencias tanto a la AP como al gobierno jordano. Según el estudio, esta transferencia sería la opción más viable de solución al problema. Había que planificar la forma más rápida de realizarla y los costes ocasionados. Ello no implicaba la renuncia al derecho a la compensación de los refugiados, pero sí al retorno. Asimismo, el estudio sugería la transformación de los campamentos, tanto en los Territorios Ocupados como

²⁵⁹ Dicho estudio consideraba que a través de las negociaciones iniciadas con la Declaración de Principios, los palestinos cedían su derecho al retorno a sus lugares de procedencia a cambio del “retorno”, de algunos de ellos a un futuro Estado palestino en los Territorios Ocupados. Consideraba que la compensación económica debía ser financiada por la comunidad internacional y no por Israel. Como se observa, sus posturas se acercaban a las sostenidas por Tel Aviv. Véase George Borjas *et. al.*, *op.cit.*

en los países de acogida, en residencias permanentes. Es significativo que dicho proyecto ignorara la importante aportación del OOPS a la cuestión de las compensaciones, dado que, según sus autores, los documentos de propiedad que podrían apoyar los reclamos de los palestinos no están disponibles o son de mala calidad. En 1999, el *think tank* estadounidense Council of Foreign Relations publicaba su estudio *Independent Task Force Report: Strengthening Palestinian Public Institutions*. En él recomendaba a la Autoridad Palestina que realizara un estudio sobre los costes de la incorporación del OOPS en el gobierno local y que armonizara la escala salarial y laboral de sus empleados con la del OOPS en espera de la desaparición del último.

Ni los objetivos planteados en Ammán en el plan quinquenal, ni los proyectos de “solución” se alcanzaron debido a los retrasos y retrocesos en el Proceso de Paz, sobre todo, a raíz de los sucesos violentos y cambios políticos vividos en Israel y los Territorios en 1996. Así pues, el Proceso de Paz no evitó que el ejército israelí siguiera imponiendo restricciones a la circulación, cierres de los accesos a Israel, ni que continuara violando los derechos de los palestinos y del propio OOPS. Por el contrario, prácticamente esas acciones se incrementaron a partir de la matanza de Hebrón, apenas unos meses después de la firma de la Declaración de Principios, y han variado de intensidad desde entonces. La represión se recrudeció en 1996 como respuesta a la ola de atentados suicidas cometida por miembros del grupo islámico *Hamás* y volvió a incrementarse desde el inicio de la llamada *Intifada al Aqsa*, en octubre del 2000, cuyo detonante fue la visita de Ariel Sharon a la explanada de las mezquitas en Jerusalén.

Conforme se desarrollaban los acontecimientos, el optimismo inicial de las naciones donantes respecto al Proceso de Paz fue disminuyendo paulatinamente. Las negociaciones se veían afectadas por brotes de violencia, promesas incumplidas y maniobras dilatorias. La pronta desaparición del OOPS comenzó a percibirse lejana como un arreglo justo y duradero a la cuestión de los refugiados, pero paradójicamente, los donantes seguían actuando como si el Proceso de Paz fuera exitoso y el fin del Organismo cercano (Al Hussein: 2000b, 106). Es decir, los donantes destinaban más fondos a la creación de infraestructura y menos a los servicios tradicionales. En la inauguración de la nueva sede central del OOPS en Gaza el 15 de julio de 1996, el Comisionado General Peter Hansen enfatizaba ante los medios de comunicación que el

OOPS continuaría su trabajo hasta que el problema de los refugiados fuera resuelto. En agosto, un comunicado oficial del Organismo desmentía el persistente rumor de una prevista desaparición en 1999 (Pulfer y Jaradat: 1997). No obstante, los temores de una supresión por decreto del Organismo fueron sustituidos por nuevos temores a un desmantelamiento gradual de sus programas debido a la creciente crisis presupuestaria que fue padeciendo a lo largo de la década de 1990.

3.2.1 Deterioro económico

Como se señaló en el apartado 1.5 del presente trabajo, al carecer de un presupuesto regular asegurado por la Asamblea General o sus Estados miembros, el apoyo financiero al OOPS depende del interés que despierte la cuestión de los refugiados palestinos entre los donantes internacionales, hecho que varía enormemente dependiendo del momento histórico del problema. Así, en casos de crisis locales como la *Intifada* o ante la inminente declaración de bancarrota del Organismo, su Comisionado General en turno logra recaudar mayores fondos a través de llamamientos y reuniones extraordinarias... hasta afrontar el próximo trance económico. Esta situación, repetida cada vez con mayor frecuencia, ha minado no sólo la confianza de los refugiados, que ven disminuir sus servicios por los recortes presupuestarios, sino la de los propios donantes que, pese a esos recortes, observan que el Organismo sigue proporcionando un “aceptable” nivel de auxilio a los palestinos. Sigue siendo uno de los principales empleadores, gastando en ellos aproximadamente, entre 250 y 300 millones de dólares anuales. Sin embargo, sus ingresos han disminuido seriamente en la última década.

Cabe destacar que, aunque la situación presupuestaria del OOPS nunca ha sido boyante, desde 1970 se multiplicaron los llamamientos de la AG para financiar al Organismo y así evitar recortes en sus servicios. Como señala Terry Rempel, coordinador de investigación e información del Centro BADIL en Belén, “No existe un solo informe del Organismo que no incluya un punto referente al creciente desfase entre las actuales necesidades de los refugiados y las capacidades financieras del OOPS”

(Rempel: 2000b, 21). Generalmente, en las conferencias son los propios donantes los que recalcan que el trabajo del OOPS debe continuar hasta que se alcance una solución global al tema de los refugiados según las resoluciones de las Naciones Unidas. Pese a ello, a partir de la década de 1990 su situación económica ha empeorado drásticamente.

Cuadro 3.1

CONTRIBUCIÓN DE LOS 13 PRINCIPALES DONANTES AL PRESUPUESTO REGULAR DEL OOPS EN MILLONES DE DÓLARES (en 1997)			
Donante	Contribución real	Contribución estimada con un incremento del 5% anual	Diferencia entre las contribuciones real y estimada
Estados Unidos	75	81,4	-6,4
Unión Europea	54,2	12,9	41,3
Japón	21,2	25,1	-3,9
Suecia	17,5	19,8	-2,3
Noruega	12	10,2	1,8
Reino Unido	9,5	12,2	-2,7
Canadá	7,2	10,6	-3,4
Italia	4,2	19,4	-15,2
Suiza	7,6	8,9	-1,3
Dinamarca	7,2	3,2	4
Alemania	5,7	8,3	-2,6
Holanda	5,4	5,7	-0,3
Arabia Saudí	3	1,5	1,5

Fuente: BADIL Information Center, www.badil.org/Publications/Majdal/1999/top13tab.htm

La principal barrera económica que afronta el Organismo es que, tal como se ejemplifica el Cuadro 3.1, las naciones donantes no incrementan sus aportaciones en conformidad con el 5% requerido para mantener los niveles de servicio existentes. William Lee, de la Oficina del OOPS en Nueva York, opina que “Debido al crecimiento de la población refugiada, el OOPS enfrenta un crecimiento en el costo de sus actividades, particularmente visible en las escuelas del Organismo”. Cada año el número de inscritos crece un 3% (ONU: 1997b). En consecuencia, las necesidades

financieras del Organismo crecen cada vez con mayor rapidez que los ingresos. A partir de 1993, el presupuesto regular del OOPS se ha mantenido sin aumentos significativos en sus contribuciones, pese a que la población refugiada ha crecido un 33%, lo que provoca una caída estrepitosa en el capital invertido en cada refugiado. El gasto promedio por refugiado pasó de 200 dólares en 1975, a 97 dólares en 1992 y luego a 70 dólares a partir de 1997, es decir, una caída del 65% en 22 años y del 26% en cinco años. Por tanto, en 2000, el presupuesto era de 0,19 dólares diarios por refugiado. Por contraste, sólo la ayuda estadounidense a Israel, de unos 3 mil millones de dólares anuales, supone un monto de más de 500 dólares anuales por cada israelí.

El crecimiento anual del presupuesto no alcanza el porcentaje requerido para ir a la par al crecimiento de la población refugiada. Asad Abdul Rahman, jefe del Departamento de Asuntos para los Refugiados de la OLP calculaba que de 1993 a 1999, los servicios del Organismo se habían reducido en un 35%, y que su gasto por cada refugiado había descendido un 30% en esa década (Rempel: 2000b, 6). En el Cuadro 3.2 se observa este declive en el gasto por refugiado de 1987 a 1997. A partir de 1998, aunque la caída persiste, no ha variado significativamente²⁶⁰.

Cuadro 3.2

GASTOS DEL OOPS DE 1987 A 1997			
Año	Presupuesto regular en dólares americanos	Número total de refugiados	Presupuesto regular gastado por refugiado (dólares americanos)
1987	181.142.128	2.201.123	82,30
1988	188.746.621	2.268.595	83,20
1989	201.816.373	2.334.637	86,44
1990	229.860.825	2.422.514	94,89
1991	231.700.221	2.519.487	91,96
1992	256.679.308	2.648.707	96,91
1993	219.790.061	2.797.179	78,58
1994	247.633.868	3.006.787	82,36
1995	247.383.380	3.172.641	77,97
1996	243.256.900	3.308.133	73,50
1997	245.610.557	3.417.688	71,86

El presupuesto no incluye los proyectos especiales ni actividades extrapresupuestarias.

Fuente: UNGAA/53/569 "Report of the Working Group on the Financing of the UNRWA in Near East" Anexo 3, noviembre de 1998. Citado por B. Schiff, "UNRWA's Bureaucratic Evolution, 1950-2000" en Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *The Palestinian Refugees and UNRWA in Jordan, the West Bank and Gaza, 1949-1999*, Simposio Internacional, Mövenpick Hotel, Mar Muerto, Jordania, del 21 de agosto al 2 de septiembre de 1999. En prensa.

En palabras del OOPS, desde 1991 el crecimiento de las donaciones se ha rezagado respecto al incremento general del presupuesto regular del OOPS, basado en las necesidades y no en los ingresos esperados o las aportaciones. Por ello se debieron introducir desde 1993 medidas de austeridad para reducir la brecha entre los gastos presupuestados y los ingresos. No obstante, conforme la brecha se amplía, los recortes se mantienen y acrecientan²⁶¹. De hecho, desde la segunda mitad de la década de 1990 se manejan tres cifras respecto al presupuesto general, como se observa en el Cuadro 3.3. La primera es el presupuesto general aprobado por la Asamblea General que introduce un incremento anual del 5% para mantener el nivel de servicios acorde al crecimiento de la población e incluye el presupuesto necesario para revertir los recortes realizados. El segundo es el que ha debido ofrecer el OOPS a los donantes, el cual suma los gastos mínimos necesarios para no interrumpir sus servicios y seguir operativo, aunque no toma en cuenta el crecimiento de la población. Es el monto que espera recibir de los donantes. El tercero es el dinero que realmente gasta durante el año. Por ejemplo, en 1998, la Asamblea General acordó que para mantener el nivel de servicios y acoplarse al crecimiento del 5% de la población refugiada, el OOPS necesitaría un presupuesto general de 314 millones de dólares, que se elevaba a 345 si se incluía el dinero para eliminar las medidas de austeridad (Usher: 1999). No obstante, sus aportaciones no crecieron y el presupuesto general siguió rondando los 250 millones de dólares al finalizar el año.

El manejo de este tipo de cifras por parte del OOPS ha creado confusión entre estudiosos y donantes del OOPS. Es difícil determinar “hasta qué punto el presupuesto general representa lo que realmente se necesita para que los programas del OOPS funcionen y hasta qué punto es lo que el Organismo cree que puede obtener” (Blome: 58).

²⁶⁰ La carencia metodológica en la presentación de los informes del OOPS dificultan el seguimiento de este deterioro en los últimos años.

²⁶¹ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1997 al 30 de junio de 1998, párrafo 7.

Cuadro 3.3

DÉFICIT ANUAL DEL OOPS 1997-2000 (en millones de dólares)				
AÑO	Presupuesto regular aprobado por la AG de Naciones Unidas	Presupuesto regular del OOPS presentado a los donantes	Gasto anual real	Déficit anual respecto al presupuesto presentado por la AG
1997	312,0	262,0	262,0	50,0
1998	314,0	252,0	253,0	61,0
1999	322,1	273,2	260,7	61,4
2000	300,9	270,9	280,7	20,2

Los presupuestos no incluyen los proyectos especiales.
 Fuente: Elaboración propia con base en OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente*, varios años.

Otra factor causante del franco deterioro económico del Organismo se encuentra en la crisis del Golfo y la *Intifada*. Como se mencionó anteriormente, la asistencia del OOPS nunca ha bastado para que los refugiados vivieran de ella, sino que ha sido un suplemento (en ocasiones indispensable) a los propios ingresos de los refugiados. La expulsión de los palestinos que trabajaban en los países del Golfo y los cierres de frontera, que comenzaron con la *Intifada* y que se agudizaron a partir de 1993, han supuesto que miles de familias se queden sin trabajo y sin ingresos. El OOPS no ha podido suplir dichos ingresos, por lo que las necesidades crecen y la crisis presupuestaria del OOPS se agudiza.

Aunque la amenaza de bancarrota ha forzado recurrentes llamamientos de rescate del Organismo, no ha bastado para mantener la calidad de sus servicios. Al parecer, sus gritos de emergencia ya no son escuchados con la misma atención y credibilidad. La amenaza del lobo de la inestabilidad regional (por hacer un símil con la obra de Sergey Prokofiev) ya no causa el mismo efecto entre los donantes. Además, ante el surgimiento de otras bolsas de refugiados en el mundo, el OOPS ya no se encuentra entre las prioridades de los donantes. Consecuentemente, éste ha debido recurrir a sus reservas y aplicar medidas de reducción de costos para sostener sus servicios, lo cual ha socavado gradualmente la calidad de sus servicios. Según el propio OOPS, dado que las naciones que aportan tradicionalmente el grueso del presupuesto sufren “una pesada carga en sus propios presupuestos”, no están dispuestos a realizar

aumentos significativos en sus aportaciones²⁶² estableció desde principios de la década de 1990 una serie de medidas para seguir funcionando:

- a) Medidas de austeridad que incluyen el recorte de servicios, reducción del personal internacional, congelaciones y reducción de contrataciones locales y en los esquemas de remuneración.
- b) Medidas para mejorar el control financiero que hicieran más claro el sistema de planificación tanto para los donantes como para control del OOPS. Como muchas otras dependencias de las Naciones Unidas, el Organismo ha sido acusado de obesidad y se la ha pedido recortes en sus gastos.
- c) Esfuerzos por expandir la base de donantes, especialmente entre los Estados del Golfo.
- d) Esfuerzos para regular las contribuciones y obtenerlas lo más pronto posible cada año. Es común, debido a los sistemas financieros internos, que los donantes retrasen sus pagos hasta el final del año, lo que provoca problemas de liquidez en el Organismo durante gran parte del mismo.
- e) En lo posible, explotación de las crisis regionales para obtener contribuciones específicas (Schiff: 1999).

Prácticamente desde el Proceso de Paz, el OOPS ha sufrido un déficit anual que oscila entre 30 y 60 millones de dólares, por lo que ha debido hacerle frente mediante peticiones extraordinarias a los donantes, recortes presupuestarios y su capital de reserva, prácticamente agotado desde 1996. Por ejemplo, en 1997, el hueco entre el presupuesto aprobado por la Asamblea General y su ingreso estimado ascendía a 70 millones de dólares. Los recortes habían permitido ahorrar 50 millones, pero para agosto hacían falta todavía 20 millones, lo cual supuso que se anunciaran nuevos recortes. Sin ellos, señaló Hansen, “estaremos en bancarrota en diciembre y seremos incapaces de pagar salarios o proveer algún servicio”²⁶³. Sólo tras la conferencia de donantes en septiembre, donde se recaudaron 21 millones más, se pudieron revocar parte de las nuevas medidas (ONU: 1997b). Unos meses después, en diciembre de ese

²⁶² “1996 Informal Meeting of Major Donor and Host Governments” en *Shaml Newsletter*, núm. 3, junio de 1996. Versión electrónica en <http://www.shaml.org/publications/news/news3.htm>.

²⁶³ *The Economist*, 30 agosto de 1997.

año, los donantes prometieron una ayuda de 125 millones de dólares hasta 1998, apenas un 40% de sus gastos previstos (ONU: 1998).

Las medidas de austeridad introducidas en 1993 se ahondarían en 1996, 1997 y 1998 para mantener a flote los servicios del Organismo. Entre ellas se encontraban la congelación salarial y de nuevos puestos de trabajo. Esto desembocaba en una cantidad de trabajo por encima de las normas establecidas que hacía cada vez más difícil retener y atraer a personal local necesario para que el buen funcionamiento de los programas, particularmente personal con conocimiento especializado tales como ingenieros, profesores y cargos de responsabilidad. De hecho, a partir de 1997, los pocos profesores que han sido reclutados o cuyo contrato ha expirado, acceden al Organismo con un contrato de carácter temporal (mensual) por los que no disfrutaban de beneficios como baja por enfermedad o compensación por despido. Otras medidas incluían la eliminación de algunas plazas tanto locales (incluidas las temporales) como internacionales, la imposición de recortes en los servicios de hospitalización, de distribución gratuita de medicamentos, en la compra de suministros médicos, escolares, alimentos, vehículos y equipos. Se redujo la ayuda económica para las *situaciones especialmente difíciles* y estrechado los criterios de clasificación de las mismas, dejando fuera a muchos refugiados en situación de extrema pobreza.

Aunque algunas de estas medidas se pudieron revertir después de que se recibieran aportaciones adicionales que permitieron llegar al Organismo a final de año, el resto se mantuvieron sin que aminorara su déficit presupuestario durante toda la década. Al respecto, el Comisionado General, Peter Hansen, comentaría que no hay forma de evaluar o controlar las contribuciones voluntarias, y que aun así muchos países aportan varias veces la contribución que se espera de ellos, basada en su capacidad de pago²⁶⁴. De hecho, actualmente requiere un aumento anual de su presupuesto del 7,5%, basado en un crecimiento demográfico de los refugiados del 3,5%, y un crecimiento de la inflación anual en las zonas de operación del Organismo cercano al 4%.

Los primeros recortes introducidos en febrero de 1993 –de unos 17 millones de dólares- fueron en respuesta a las estimaciones de déficit de 28,5 millones para ese año.

No obstante, los recortes no impidieron que el Organismo terminara 1993 con un déficit de 10 millones de dólares que debió cubrir con sus reservas. Los ajustes afectaron primero al área administrativa – principalmente la congelación de salarios y de las contrataciones. Pero este tipo de recortes comenzaron a resultar insuficientes, dado que los gastos generales representan apenas un 10% del presupuesto general del Organismo. Pronto afectaron a la expansión y mejora de algunos servicios. Ya que la gran mayoría de su presupuesto regular se dedica al pago de su personal (principalmente profesores y personal sanitario), las medidas de austeridad inevitablemente incluyeron el recorte o congelación de plazas muy requeridas, lo que provocó que las aulas estuvieran más hacinadas y que los médicos atendieran cada día a un número mayor de pacientes. El OOPS informó a sus donantes de estas medidas y señaló que si no se revertía su precariedad financiera, los recortes pronto podrían alcanzar a programas enteros –como la educación superior, hospitalización, las campañas de inmunización, etc.-, lo que a la larga terminaría por suceder.

El OOPS cerró el año siguiente (1994) con un déficit de 6 millones de dólares que no comprendía los costos de cancelar las medidas de austeridad adoptadas en 1993. Esto redujo sus reservas o capital de explotación a 16,6 millones de dólares, mientras el mínimo aceptable era de 22 millones (el gasto mensual promedio del Organismo). La desaparición de este fondo significaba que cualquier futuro déficit no solamente tendría el efecto de congelar el crecimiento de los servicios existentes, sino que supondría la reducción de los mismos.

El deterioro persistió y en junio de 1995 el Organismo estimaba que finalizaría el año con un déficit de 16 millones. Dicho monto hubiera terminado con sus reservas, por lo que decidió aplazar los incrementos salariales previstos ese año para el siguiente, lo que supuso el ahorro de 12 millones de dólares. Asimismo, en el mes de octubre, introdujo un esquema de pago compartido para tratamientos en hospitales concertados.

Si ya la carga de gastos parecía insostenible, su déficit se agravó con la introducción de una nueva partida. En una conferencia informal de los principales donantes y los gobiernos de acogida celebrada en Ammán en 1995, Estados Unidos,

²⁶⁴ Center for Policy Analysis on Palestine, “Diminishing Resources and Increasing Needs for Palestinian

apoyado por Israel, propuso incluir en los presupuestos del Organismo una partida para crear un fondo de indemnizaciones para los empleados para cuando el OOPS desapareciera, aun si el personal continuaba en los mismos puestos, pero con diferente empleador²⁶⁵. Se decidió que el Organismo reservaría 12,7 millones de dólares anualmente de su presupuesto para este fin²⁶⁶.

La amenaza de una nueva crisis que acabara con las reservas de capital provocó que en junio de 1996 se tomaran nuevas medidas de austeridad por valor de 9 millones de dólares. Estas incluían la congelación de ciertos puestos y recortes en partidas del presupuesto destinadas a la construcción, mantenimiento, hospitalización, equipo médico, trabajo temporal, vehículos, ordenadores, equipo y materiales. En ese momento, el Organismo estimaba un déficit anual de 9,3 millones de dólares y un déficit acumulado de 32,5 millones, si se tomaban en cuenta los 23,2 millones de dólares requeridos para levantar las medidas de austeridad introducidas en febrero de 1993 y junio de 1996. Además de ese déficit, el Organismo requería 12,7 millones de dólares para su fondo de indemnizaciones, lo que elevaba a 45,2 millones de dólares el total de monto que necesitaba para cumplir con sus metas y obligaciones para ese año. Según el propio Organismo, el déficit reflejaba la incapacidad de algunos donantes para incrementar sus contribuciones conforme al crecimiento anual del presupuesto del Organismo equivalente al 5%, incremento mínimo necesario para mantener el nivel de sus servicios por el aumento natural de la población y a la inflación. Otros factores que empeoraban el deterioro presupuestario eran los gastos imprevistos debido a la situación regional, el retraso o impago de donaciones prometidas, el impago del reembolso del IVA y cargos de aduana que debían los países de acogida y la AP al Organismo²⁶⁷.

El retraso en los pagos de las donaciones provocó un severo problema de liquidez que amenazó con el parón de las operaciones del Organismo en octubre de 1996. Debido a ello, el Comisionado General convocó una reunión extraordinaria el 23

Refugees” en *Palestine Chronicle*, 21 de septiembre de 2001. En <http://palestinechronicle.com>.

²⁶⁵ “1996 Informal Meeting of Major Donor and Host Governments” en *Shaml Newsletter*, núm. 3, junio de 1996. Versión electrónica en <http://www.shaml.org/publications/news/news3.htm>

²⁶⁶ Esta medida vino a ahondar las sospechas de los refugiados de una pronta y forzosa desaparición del Organismo ajena a la aplicación de su derecho al retorno.

²⁶⁷ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1995 al 30 de junio de 1996, párrafos 25 y 26.

de septiembre para prevenir a los donantes de las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del Organismo. Como respuesta, se anunciaron donaciones extraordinarias por 15 millones de dólares, de las cuales, 10,25 millones irían al presupuesto regular y el resto para proyectos- El OOPS pudo evitar la insolvencia ese año, pero debió mantener las medidas de austeridad impuestas en febrero de 1993 y mediados de 1996. Dejó sin aportaciones el fondo de indemnizaciones y sus propias reservas (capital de explotación), que apenas alcanzaban los 5 millones de dólares a principios de 1997. El mantenimiento de las medidas de austeridad agudizó el deterioro en la calidad de los servicios y acumuló la carga de trabajo entre el personal. En agosto de ese año suspendió la ayuda a la hospitalización para tratamientos de emergencia en los hospitales privados de Jordania. Su impacto se ilustra en la caída del 29% en el gasto anual por refugiado en cuatro años, que pasó de 110,4 dólares en 1992 a 78,2 dólares en 1996, sin tomar en cuenta los efectos de la inflación. Esta caída en la calidad y cantidad de los servicios la resintieron los refugiados más necesitados. Por ejemplo, en PNB en Gaza y Cisjordania había declinado en esos años un 36,1%²⁶⁸. A pesar de los fondos extraordinarios, el Organismo se declaró a finales de 1996 en “bancarrotta técnica” al tomar en cuenta el déficit acumulado en sus proyectos especiales –aquellos fuera de su presupuesto regular- : 16,7 millones de dólares del EMLOT, 7,2 millones del Hospital Europeo de Gaza y 3,5 millones del traslado de la sede de Viena a Gaza. Juntos representaban gastos por 27,4 millones de dólares que el OOPS debía cubrir de su fondo general, lo que se conoce como “deuda interna”. Desde ese año se ha visto obligado a realizar campañas extraordinarias de recaudación para finalizar el año sin interrumpir sus servicios por insolvencia. Pero las medidas de austeridad tomadas en 1993 y 1996 no fueron suficientes para terminar con la situación crítica del Organismo ni para convencer a los donantes de que se habían hecho ya todos los esfuerzos para optimizar los recursos. “Hemos cortado hasta el hueso” señalaba entonces Lynn Failing, de la Oficina de Información Pública de Gaza, “simplemente ya no hay más de dónde cortar”²⁶⁹.

²⁶⁸ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1996 al 30 de junio de 1997, párrafos 8 y 10.

²⁶⁹ “UNRWA Cutting the Fat or Heading for Starvation?” en *Palestine Economic Pulse*, vol. II, núm. 4, julio-agosto 1997, p. 22. En: <http://www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/pepunrwa.html>.

Dado el agotamiento de sus tradicionales fuentes de financiación, el OOPS comenzó a probar otras formas de hacerse de fondos. Primordialmente, intentó ampliar su base de donantes a otros gobiernos y organismos internacionales. Por ejemplo, en noviembre de 1996, el OOPS participó en la Conferencia Económica del Medio Oriente y Norte de Africa, donde recibió, entre otras donaciones, el suministro anual de insulina requerido para el tratamiento de la diabetes en todas sus zonas de operación y el equipamiento informático para uno de sus centros de formación profesional. Asimismo, estableció contactos con una ONG internacional para apoyar los proyectos de promoción del desarrollo en Cisjordania, Gaza y el Líbano.

Otros cambios fueron el resultado de críticas internacionales. Por ejemplo, el *Informe Bristol*, la propia ONU y autores como Benjamin Schiff o El Natour²⁷⁰ acusaron al OOPS de falta de transparencia en el manejo de los fondos y de centralismo en la designación de proyectos y prioridades. En el primer caso, a modo de ejemplo se puede mencionar la falta de un criterio determinado en el Organismo para informar sobre sus presupuestos y finanzas a la Asamblea General y al público en general. De un año a otro suelen variar los parámetros de sus estadísticas. Un año el presupuesto regular incluye las aportaciones en especie, y al siguiente no; el déficit puede o no incluir el fondo de compensaciones, el déficit acumulado de los años anteriores, el capital de reserva, etc. De este modo, tanto para los estudiosos como para los países donantes, resulta muy complicado identificar y calibrar el deterioro presupuestal del OOPS.

En respuesta, a finales de 1996 y principios de 1997 el Organismo comenzó un proceso de descentralización de sus programas según las necesidades de cada zona de

²⁷⁰ En 1995, Karl Paschke, cabeza de la Oficina de Servicios de Supervisión Internacional (International Oversight Services, OIOS) de las Naciones Unidas realizó un estudio administrativo del OOPS. El informe, llamado "Review of the Management and Administrative practices of UNRWA", acusaba al Organismo de vicios administrativos como extrapolación de funciones, mala comunicación entre departamentos, administración de manera "personalista, poco profesional, errática, orientada a la autoridad, poco cooperativa" y que trabajaba por decreto. Como consecuencia de este estudio, el Comisionado General del Organismo, Ilter Türkmen fue sustituido por Peter Hansen, quien prometió reformas, transparencia y mejorar la capacidad del OOPS para adaptarse a las nuevas circunstancias regionales. Cuatro años después, Schiff consideraba que las descripciones de la OIOS seguía describiendo el funcionamiento del Organismo y que incluso estaba cada vez más centralizado y que su personal local se sentía cada vez con menor representación. Benjamin Schiff, "UNRWA's Boreaucratic ...". Asimismo, también se ha acusado a los altos mandos del Organismo de corrupción, por lo menos en el Líbano mediante la construcción de edificaciones y la compra de material por mucho más de su valor real. Souheil M. El Natour, *Les Palestiniens du Liban...*, p. 139.

operación, de transparencia económica y de optimización en la gestión de sus recursos. El objetivo era alcanzar mayor eficiencia y efectividad en el cumplimiento de su misión y acorde a las reformas llevadas a cabo en las Naciones Unidas. Se consultó con los donantes para revisar la organización, las funciones, los sistemas de información, y la gestión del presupuesto. Se propuso informatizar diversas funciones, descentralizar algunos temas administrativos y de personal. Las reformas eran claves porque desde la década de 1990, los donantes han dado mucha importancia a la transparencia y efectividad de la función del OOPS. Por ejemplo, en una conferencia de donantes celebrada a mediados de 1998 en Ammán, Inglaterra prometió incrementar sus aportaciones al Organismo un 33% para el año siguiente, sin embargo, ligó cualquier futuro incremento en sus ayudas a las reformas administrativas y financieras que entonces realizaba el Organismo²⁷¹.

Pese al alcance de las reformas y recortes, algunos críticos consideran insuficientes las medidas emprendidas por el OOPS. Para unos, el traslado de la sede de Viena a Gaza y Ammán resultó perjudicial para el Organismo. Según Jalal Al Hussein²⁷², los donantes no se dan cuenta de la terrible situación del Organismo porque no tienen contacto con la zona. Por la peligrosidad de la región, pocas representaciones diplomáticas se acercan a Gaza o Jerusalén a hablar con los dirigentes del OOPS o visitan los campamentos. Aunque los representantes de los países donantes con sede en Israel han estado trabajando directamente en las discusiones con el OOPS sobre las reformas administrativas y sobre los problemas financieros del Organismo, con la eliminación de la sede de Viena se ha perdido el contacto con diplomáticos de alto nivel de esas naciones que el OOPS necesita recuperar. Además, según Benjamin Schiff, la división de la sede entre Gaza y Ammán ha traído serios problemas de comunicación y de organización. Al respecto, el autor sugiere trasladar toda la sede central a Ammán y mejorar la oficina de relaciones exteriores (Schiff: 1999). Para revertir esta situación en 2000 se estableció una nueva oficina de enlace en Ginebra, Suiza, con el fin de mejorar

²⁷¹ “Britain increases its Aid To Palestinian Refugees” en *Shaml Newsletter*, núm. 12, julio de 1998, p.15

²⁷² Jalal Al Hussein, entrevista personal realizada el 6 de noviembre de 2001 en el Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), Ammán.

las relaciones del OOPS con sus donantes, especialmente con los países europeos y los programas y agencias de las Naciones Unidas establecidos en esa ciudad²⁷³.

Otra estrategia de los últimos años ha sido intentar incrementar las aportaciones de los donantes árabes, especialmente los Estados del Golfo. En una reunión con los donantes en diciembre de 1996, Peter Hansen señaló que las contribuciones de los países árabes constituían apenas el 1% del presupuesto total del OOPS, por lo que se esperaba incrementar este porcentaje hasta un 15% en los siguientes años. El OOPS buscó entonces ampliar su base de donantes, tratando de involucrar al mayor número de Estados posibles. En febrero y marzo de ese año, el Comisionado General visitó prácticamente todos los países del Golfo para promover mayores aportaciones y dialogar sobre medidas que permitieran al OOPS operar en una base más segura. Cabe recordar que, durante muchos años, dichos países se abstuvieron de financiar al Organismo por considerar el problema de los refugiados la consecuencia de las políticas coloniales occidentales. La lista de posibles nuevos donantes se completaba con países del sudeste asiático, el sector privado y las ONG²⁷⁴. Con este objetivo, en mayo de 1997, Hansen visitó Brunei y Malasia.

El OOPS comenzó 1997 con sus reservas mermadas y un déficit proyectado para final de año de aproximadamente 40 millones de dólares. Todo a pesar del mantenimiento de las medidas de austeridad impuestas en 1993 y 1996. El Comisionado General debió introducir otro paquete de medidas de austeridad en febrero de 1997 por 18,7 millones de dólares. Éste incluía la eliminación del presupuestado incremento salarial, la eliminación de la reserva para el traslado de la sede, la anulación de algunas vacantes y la reducción significativa de partidas para trabajo temporal, vehículos, equipamientos, equipo médico, formación, mantenimiento, hospitalización y viajes. Estas medidas redujeron las partidas de manera similar a las medidas de austeridad impuestas en junio del año anterior, pero de una manera más amplia.

²⁷³ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 2000 al 30 de junio de 2001.

²⁷⁴ “UNRWA Seeks A Widening Contributors’ Base and Arab States Top the List” en *Sham! Newsletter*, núm. 6, febrero de 1997, p. 8.

El 10 y 11 de junio de 1997, en Ammán, se realizó una reunión informal entre los principales donantes y el OOPS. Éste último resumió su crisis financiera, su estado de “bancarrota técnica”, las negras perspectivas para su futuro y las consecuencias de inestabilidad regional que provocaría. Los distintos representantes estatales reafirmaron al Organismo que no cabía esperar su desaparición prematura, y se acordó encontrar una solución que combinara mayores donaciones con ahorros internos y mejores métodos de otorgamiento de los servicios²⁷⁵.

A mediados de 1997, el monto total de las medidas de austeridad alcanzaba los 50 millones de dólares. Estos recortes habían reducido el gasto estimado del programa regular del nivel presupuestado de 312 a 262 millones de dólares (el mínimo aceptable). No obstante, el ingreso esperado para ese año era de sólo 242 millones de dólares, por lo que el OOPS afrontaba un nuevo déficit previsto de 20 millones de dólares. Éste se elevaba hasta 70 millones si se tomaba en cuenta el presupuesto aprobado por la Asamblea General. En su informe anual a la AG, el Comisionado General hacía un llamamiento para revertir el creciente deterioro del Organismo. La crisis crónica afectaba seriamente a los programas de asistencia y sus repercusiones podían ser “catastróficas”²⁷⁶. Para evitar la insolvencia del Organismo que, prevista para finales de año, hubiese provocado el cese de sus operaciones, se anunciaron nuevas medidas de austeridad en agosto. Las principales suponían la congelación inmediato de unos 250 nuevos puestos para profesores, necesitados en todas las zonas de operación del OOPS para hacer frente al crecimiento de los alumnos matriculados; la reducción en un 15% de los puestos internacionales; la cancelación de los servicios de hospitalización para los casos que no fueran de emergencia durante los dos últimos meses de 1997, excepto para los casos especialmente difíciles; la interrupción de la partida del presupuesto regular dedicada a las becas universitarias²⁷⁷, y a la rehabilitación de barracas; la cancelación de la ayuda de emergencia en efectivo; y la congelación de las plazas temporales. Además, el Organismo anunciaba la introducción, por vez primera en su historia, de cobros por matrícula en sus colegios, similares a los establecidos en los

²⁷⁵ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1996 al 30 de junio de 1997, párrafo 94.

²⁷⁶ *Ibidem*.

²⁷⁷ El OOPS siguió manteniendo algunas de las becas ya concedidas al desviar fondos, en principio, destinados a proyectos especiales. No obstante, los 185 estudiantes que recibían sus becas del presupuesto regular vieron peligrar sus estudios.

países de acogida y el cobro por los libros de texto en Gaza y Cisjordania. En contraste con las primeras medidas de austeridad en 1993 y 1996, que afectaban áreas de poca prioridad, estas repercutían en los servicios básicos que el Organismo había prestado a los refugiados palestinos como parte integral de su programa regular. En Gaza, las familias de retornados incrementaron el número de inscritos en sus escuelas desde 1994, lo que había obligado al Organismo a emplear nuevos profesores con contratos temporales y con salarios menores a aquellos empleados permanentes del OOPS. Con la congelación de plazas de agosto de 1997, esta medida se amplió a Cisjordania, mientras que en el Líbano, Jordania y Siria el OOPS contrató profesores adicionales mediante pago diario. Pronto se demostró que este tipo de convenios tenía un impacto negativo en el aprendizaje de los estudiantes, pero el Organismo justificó la medida alegando que sin ella no habría tenido otra opción que dejar a los refugiados sin escuela. Como señalaría el Organismo, aunque en un primer momento el OOPS justificó que esos recortes y reducciones garantizarían que los servicios básicos del OOPS continuaran intactos, los ahorros provenientes de los recortes aplicados apenas cubrían una tercera parte del déficit de 1997 (Al Abed: 1997).

Las reacciones en contra de esas medidas se generalizaron en todas las zonas de operación del Organismo, por parte de los refugiados y los gobiernos de acogida²⁷⁸. Ante la gravedad de la situación, el OOPS convocó otra reunión de extraordinaria con los principales donantes y los gobiernos de acogida en septiembre en Ammán. Les presentó la magnitud de la crisis y sus posibles consecuencias. Finalmente, recibió una ayuda extraordinaria por 21 millones de dólares para el presupuesto de ese año, lo que le permitió evitar la insolvencia y revocar, antes de su puesta en marcha, dos de las medidas anunciadas más criticadas: la cancelación de los servicios de hospitalización y el cobro de matrículas en sus escuelas²⁷⁹. El resto, sin embargo, se mantuvo. Más aún, la oficina de Gaza despidió a 49 ingenieros y técnicos de su departamento de ingeniería en noviembre de 1997 como parte de su política de recortes. Como consecuencia, el abismo entre la capacidad del OOPS de responder a las demandas de una creciente población se acrecentó. En el área sanitaria, el número del personal en los campamentos era un 26% menos del estipulado en las normas del OOPS, debido a la congelación de

²⁷⁸ Las protestas se analizan en el siguiente capítulo.

nuevas plazas. En promedio, un doctor asistía a 100 consultas diarias y hasta 118 en Gaza. En lo educativo, el OOPS no pudo responder a la petición de la AP de introducir un grado más en sus escuelas de Gaza y Cisjordania, para armonizar su sistema educativo al de la Autoridad Palestina, que había ampliado su educación básica de nueve a diez cursos²⁸⁰. Las medidas de austeridad, junto a la caída de las donaciones en especie al programa de ayuda en alimentos, provocaron una reducción en las asignaciones, afectando directamente a los más necesitados. La insuficiencia de personal en los servicios sociales disminuyó la capacidad del Organismo para ayudar a quienes más lo necesitan. Los trabajadores sociales apenas pudieron dedicar un promedio de seis horas anuales por familia para auxiliarles mediante los programas de autoayuda y para *situaciones especialmente difíciles*.

Durante 1998 se debieron mantener las medidas de austeridad. Los ingresos esperados para ese año eran de 252 millones de dólares en efectivo para su presupuesto regular, bastante menos del presupuesto regular aprobado por la Asamblea General de 314 millones²⁸¹. A los recortes ya en marcha se sumó una reducción de costes y la no utilización de ciertas líneas presupuestarias debido a controles financieros más estrictos, por lo que el gasto anual se reduciría a 253 millones de dólares, pero aun se preveía un déficit de 1 millón de dólares. No obstante, dado que muchos de las cantidades prometidas no habían sido dadas, el déficit anual se colocaba en 62 millones de dólares, y con sus reservas prácticamente inexistentes²⁸². El OOPS se hacía vulnerable ante cualquier eventualidad respecto a los ingresos o gastos esperados (Oxfam: 1999).

A mediados de 1998 se estableció en la sede de Gaza la unidad de análisis político, que debía investigar las formas de mejorar su presupuesto (hacerlo más transparente para los donantes) y hacer un estudio histórico comparativo de los niveles

²⁷⁹ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1996 al 30 de junio de 1997, párrafo 16.

²⁸⁰ Aunque no pudo introducir el nuevo año escolar en ambas zonas de operación, era el cuarto año consecutivo que había sido incapaz de hacerlo en Cisjordania.

²⁸¹ En diciembre de 1998, en la Conferencia Anual de Donantes para el OOPS, celebrada en Nueva York, se prometieron 68,5 millones de dólares en contribuciones para su presupuesto de 1999, calculado en unos 322 millones de dólares. Estados Unidos, por ejemplo, anunció un incremento del 4,5% en su donación²⁸¹, medio punto porcentual debajo de los requeridos por el OOPS para mantener el mismo nivel de servicios.

de ingresos y gastos del Organismo. Éste realizó un estudio sobre el impacto de las medidas de austeridad introducidas en los noventa. Según sus resultados, disposiciones como la reducción en el presupuesto para hospitalización, la congelación de la ayuda en metálico para casos las *situaciones especialmente difíciles* y la falta de fondos necesarios para la expansión y mantenimiento de la infraestructura educativa eran los recortes más resentidos directamente por la comunidad de refugiados. Las otras medidas afectaban principalmente al personal del Organismo, que se veía desbordado de trabajo mientras se le pedía que alcanzara los mismos resultados con limitaciones financieras y de personal²⁸³.

Dado que 1999 se presentaba igual de sombrío, en la primavera de ese año, el OOPS hizo un llamamiento a sus donantes para realizar contribuciones extraordinarias y que pagaran las cantidades ya comprometidas. Ellos respondieron anunciando el 29 de abril de 1999 en Ammán un incremento de sus contribuciones. No obstante, Peter Hansen señaló en esa ocasión que el estado financiero del OOPS era todavía difícil, “a pesar de las medidas de austeridad llevadas a cabo”²⁸⁴. Las medidas de austeridad y reducción de costos fueron mantenidas rigurosamente, por lo que el monto total de gastos para el presupuesto regular de 1999 fue de 273,2 millones de dólares mientras el presupuesto aprobado por la Asamblea General era de 322,1 millones (el necesario para revertir las medidas de austeridad y mantener los servicios a la par al crecimiento de la población), y los ingresos recibidos ese año de apenas 260,7 millones.

A mediados de 1999, el OOPS introdujo un nuevo reglamento para el personal, que permitiría continuar con la reducción del volumen de su déficit. Se pudo regularizar la situación de parte de su personal, principalmente profesores, que habían estado

²⁸² OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1997 al 30 de junio de 1998, párrafos 105 y 106.

²⁸³ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1998 al 30 de junio de 1999, párrafo 6.

²⁸⁴ Por ejemplo, algunos de los países que prometieron incrementar las aportaciones para 1999 eran: Canadá, 40% más que el año anterior; Gran Bretaña donaría cerca de 11 millones de dólares; Francia anunció un incremento de 170.000 dólares; Japón, anunció que daría 6,7 millones de dólares para el programa de alimentos, mientras que Australia pagaría 8 millones de dólares de un total de 16 millones destinados a Palestina, distribuidos durante 3 años. “UNRWA: More Funds, but Financial Difficulties remain” en *SHALM Newsletter* núm. 16, mayo 1999.

trabajando con contratos temporales desde mediados de la década de 1990²⁸⁵. Según el propio OOPS, los contratos temporales contenían una serie de mejoras en las prestaciones –como cursos de formación profesional para mantener la calidad de la enseñanza-, pero menores salarios para los nuevos contratados, comparados con el personal empleado bajo las anteriores normas. Las reducciones se debieron a la incapacidad del Organismo para prestar sus servicios con menos presupuesto a un cada vez mayor número de refugiados. Asimismo, se mantuvieron congelados los salarios porque esa partida del presupuesto general, aprobada por la Asamblea General, quedó como otros años sin financiamiento²⁸⁶. Ese año el OOPS finalizó con un déficit de 61,4 millones de dólares²⁸⁷.

Cuadro 3.4

Relación entre gastos presupuestados y realmente realizados por el OOPS entre 1992 y 2000 (%)			
Periodo (año o bienio)	Presupuesto general aprobado por la AG	Gastos reales	Gastos reales/ gastos presupuestados (%)
1/1/1992-31/12/1993	525.700	476.470	91%
1/1/1994-31/12/1995	562.075	495.017	88%
1/1/1996-31/12/1997	624.574	488.767	78%
1/1/1998-31/12/1999	672.072	527.211	78%
1/1/1999-31/12/2000	300.891	280.672	93%

Fuente: Elaboración propia basada en Marzio Babilie, *et al.*, *Finding Means UNRWA's Financial Crisis and Refugee Living Conditions*, Vol. III, *Social Service Delivery to Palestinian Refugees: UNRWA and other providers*, UNRWA financial and donor environment, Fafo report no. 427, 2003, pp. 215-216.

El presupuesto regular aprobado por la Asamblea General para 2000 sumaba los 300,9 millones de dólares, aunque las entradas de capital fueron sólo de 270,9 millones. Dado que el gasto total anual del presupuesto regular ascendió a 280,7 millones, el déficit anual superó los 20 millones de dólares. Mientras, el OOPS continuaba con sus

²⁸⁵ Durante el curso escolar 1998-1999 había 870 profesores contratados en Gaza, el 21,2% del profesorado del OOPS en la zona; 236 profesores contratados y 30 trabajando con pago diario en Cisjordania (el 16,2% del total del profesorado); y un total de 423 profesores con paga diaria en Jordania, el Líbano y Siria (el 5,8% del total). OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1998 al 30 de junio de 1999, párrafo 21.

²⁸⁶ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1999 al 30 de junio de 2000, párrafo 5.

²⁸⁷ *Ibidem*, párrafo 93.

reformas administrativas para mejorar la eficiencia y efectividad en el uso de sus recursos. En el Cuadro 3.4 se observa el desfase entre el dinero presupuestado por la AG para el OOPS y los ingresos que éste recibió en la última década²⁸⁸.

Los resultados de casi una década de contención del gasto son escuelas deterioradas atestadas de alumnos; centros de salud insuficientes y en condiciones deplorables; y la disminución de la ayuda a quienes más lo necesitan. En materia educativa, entre los cursos escolares 1993/1994 y 2000/2001, aunque los edificios escolares crecieron un 0,5%, el número de escuelas disminuyó de 641 a 634 y el número de matriculados creció un 19,7%. Esto provocó que entre 1998 y 2000, el índice de ocupación por aula fuese de 44 alumnos, aunque en Gaza el promedio rondaba los 50 alumnos. Además, de las 640 escuelas a su cargo, el 72% trabajaban a doble turno. Asimismo, la falta de fondos ha afectado a la capacidad del Organismo para actualizar su sistema de enseñanza a las reformas introducidas en sus zonas de operación. El caso más claro es el de la Franja de Gaza y Cisjordania. Dado que de 1997 a 2000, el Organismo se vio incapaz de ampliar sus cursos de educación básica de 9 a 10 años para homologarlos al sistema público palestino, el cual había introducido el año adicional en 1997. Tampoco pudo introducir nuevos cursos de formación profesional o mejorar sus sistemas informáticos en todas sus zonas de operación. En la segunda mitad de la década de los noventa, el Organismo solamente fue capaz de contratar a cerca de la mitad de nuevos profesores requeridos para mantener el equilibrio de sus servicios educativos con el crecimiento de la población estudiantil. La calidad de la enseñanza se deteriora hasta el día de hoy debido a la enorme carga de trabajo que sufren profesores y supervisores; también por la menor interacción entre profesores y alumnos; así como por las mayores dificultades para contratar personal cualificado por el escaso atractivo de los contratos ofrecidos por el Organismo, principalmente los bajos salarios.

En cuanto a los servicios sanitarios, en las clínicas del Organismo se realizaban entre 1999 y 2000, un promedio de 101 consultas diarias por médico, frente a las 94 de cuatro años antes. En Gaza el promedio de consultas alcanza las 105 diarias. La reducción en la partida de hospitalización significó que no todos los pacientes que requerían cuidado hospitalario lo recibieran. Se mantuvo el sistema de pago compartido

²⁸⁸ Como se apuntó con anterioridad, las estadísticas que presenta el OOPS no suelen ser claras ni

de los tratamientos en hospitales concertados, que afectaba especialmente a los paupérrimos refugiados del Líbano, sin acceso a los servicios sanitarios públicos. Permaneció la suspensión de subsidios en metálico para tratamientos de emergencia en hospitales privados en Jordania. La cantidad de medicamentos e instrumentos médicos para asistir a los refugiados se redujo. Finalmente, respecto a los servicios sociales y de socorro que ofrece el OOPS, la limitación y el retraso en las aportaciones que constituyen su presupuesto provocó demoras e interrupciones en la ayuda directa a las personas en *situación especialmente difícil*, tanto en efectivo (unos 40 dólares anuales) como en alimentos (a principios de la década de los noventa se realizaban seis distribuciones al año, pero a finales se realizaban sólo cinco). De 1997 a 1999, la congelación de la partida de ayuda en efectivo selectiva dejó a más de 10.000 familias catalogadas como *situaciones especialmente difíciles* sin la posibilidad de acceder a este servicio. En enero de 2000, esta partida fue parcialmente recuperada, y en el primer semestre de ese año se pudo asistir con un promedio de 140 dólares a 1.766 familias que afrontaban situaciones de emergencia, como la pérdida de propiedades o ingresos debido a incendios, inundaciones, muerte o incapacidad de las cabezas de familia. No obstante, se estimaba que unas 10.717 familias necesitaban este tipo de ayuda, la cual ha disminuido de 200 dólares anuales por familia en 1994 a 140 en el 2000. En 1994 el OOPS estrechó todavía más los criterios para que un caso fuese catalogado como *situación especialmente difícil* al requerir que la familia careciera de un varón capaz de trabajar. Eso eliminó las aspiraciones de muchas familias que sí contaban con un padre o hijo en condiciones de trabajar pero que durante periodos extremadamente largos no encontraban trabajo y estaban realmente necesitados. Según Susan Hijazi, trabajadora social del OOPS en Jordania, los nuevos criterios son demasiado reducidos y han dejado fuera a mucha gente que realmente necesita la ayuda²⁸⁹. El caso de las reparaciones de viviendas es significativo de la disminución de este tipo de ayudas. Entre julio de 1999 y junio de 2000 apenas se repararon 217 albergues de familias en *situación especialmente difícil*, comparados con los 1.305 reparados en el periodo anterior. Se calculaba que unas 13.397 familias pobres, es decir, el 25% del total de las familias catalogadas como *situaciones especialmente difíciles* y que suponían unas 51.787

homogéneas, por lo que resulta muy complicado hacer un seguimiento claro de su crisis presupuestal.

²⁸⁹ Susan fue mi guía en las visitas a los campamentos de refugiados de Marka (Hitteen) y Yabal al Husein, en noviembre de 2001.

personas, vivían aún en barracas que no cumplían el mínimo de condiciones de higiene, ventilación, ruido o espacio²⁹⁰.

Los cortes en los servicios de mantenimiento provocaron la pronta pérdida de materiales y equipos. Debido a que la crisis impidió al OOPS reparar y dar mantenimiento a las escuelas, en 1999, en el campamento de Deheishe (Cisjordania), los muros de una de ellas se vinieron a bajo, por lo que los estudiantes debieron tomar sus lecciones en tiendas de campaña, una escena que recordó a los refugiados los primeros y difíciles años del exilio. Los residentes del campamento protestaron cerrando la calle principal, denunciando la falta de profesores y al hacinamiento en las aulas (Budeiri: 2000). Por su parte, los cortes en las partidas de viajes y asesorías mermaron la capacidad de los directores para proveer apoyo técnico y supervisar las operaciones. Su personal no recibía aumentos salariales y, ni siquiera, puede asegurar el fondo de indemnización requerido para su posible supresión. El número de su personal internacional se redujo un 24% entre abril de 1997 y mayo de 1998.

El deterioro del OOPS se ha dejado sentir con mayor fuerza entre los refugiados de los Territorios Ocupados y los del Líbano, que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Al contrario de lo que se esperaba, la situación de los refugiados en la Franja de Gaza y Cisjordania a partir del Proceso de Paz se ha deteriorado por los constantes cierres de fronteras y cortes de carreteras israelíes, los cuales impiden a decenas de miles de palestinos acceder a sus empleos o comercializar sus productos. Dos años después del establecimiento de la AP, se acumulaban 165 días de cierres, es decir, un promedio de 83 días por año. El número total de cierres bajó en 1997, pero volvió a incrementarse al año siguiente (Al Qudsi: 2000, 89). Antes de la primera *Intifada*, se calculaba que una tercera parte de los trabajadores de los Territorios Ocupados, unos 115.000, se empleaba en Israel (Banco Mundial: 1993)²⁹¹. Pero en

²⁹⁰ El total de las situaciones especialmente difíciles sumaba 53.589 familias en las cinco zonas de operación del Organismo, esto es, 207.150 personas o el 5,54% del total de la población inscrita como refugiada. OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1999 al 30 de junio de 2000, párrafo 60.

²⁹¹ Los estudios del Banco Mundial (*Developing the Occupied Territories. An Investment in Peace*, cinco volúmenes, septiembre de 1993) y de Diwan y Walton (*Palestine: From Dependent to Autonomous Growth*, Working Paper Series, número 9409, El Cairo, Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran and Turkey, World Bank, 1994), señalan que la economía de Gaza y Cisjordania había sido integrada a la región de manera distorsionada, dado que su principal “mercancía” había sido la mano

1998, se calculaba un flujo diario de apenas unos 48.500 trabajadores (Al Qudsi: 2000, 89). Así, entre 1992 y 1996, el ingreso per cápita en Gaza y Cisjordania cayó alrededor del 36%, siendo los refugiados el colectivo más vulnerable (Oxfam: 1999). Según el OOPS, en 1999, el 38% de los residentes de la Franja de Gaza vivían en la pobreza, y el 26% en la absoluta pobreza. Asimismo, los refugiados vivían en peores condiciones, dado que entre ellos el 42% vivía por debajo del nivel de pobreza. El desempleo rondaba en 1997 aproximadamente el 18% de la población económicamente activa en Cisjordania y 32% en Gaza²⁹², aunque se elevaba hasta el 60% en la Franja con el cierre periódico de los accesos a Israel, donde muchos refugiados tenían sus empleos. Estas elevadísimas tasas de desempleo se incrementaron también por la política israelí de sustitución de la mano de obra palestina por trabajadores de otros países²⁹³. Según el US Committee for Refugees, de 1993 a 1997 los empleadores israelíes habían reemplazado a unos 70.000 trabajadores palestinos por rumanos y tailandeses. Asimismo, la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados estimó, en septiembre de 1997, que los periodos de cierre total habían provocado, en promedio, 1,35 millones de dólares diarios de pérdidas en salarios para los estimados 51.000 palestinos empleados en Israel. Los cierres totales también provocaron una pérdida diaria de 1,3 millones en ingresos por exportaciones para los Territorios Palestinos. La inversión privada, que había sido mayor a mil millones de dólares en 1992, había descendido a apenas 255 millones en 1996²⁹⁴. Pese a que los refugiados estaban mejor educados que los no refugiados²⁹⁵, mantenían un índice de desempleo más elevado²⁹⁶ y

de obra, tanto en Israel como en los países del Golfo, mientras vendía muy pocos productos. De esta manera, aunque en los primeros años de ocupación los ingresos y salarios de los palestinos crecieron muy rápido por la demanda de la mano de obra, las oportunidades de inversión productiva doméstica fueron restringidas por las regulaciones israelíes que impidieron a los productos palestinos competir con los propios. De esta manera, el número de palestinos que trabajaban en Israel pasó de cero antes de 1967 a cerca de 75.000 en 1979 y en 1989 a los 115.000, que conformaba el 35% de la mano de obra de Cisjordania y el 45% de la gazatí. Esta dependencia explica el extraordinario impacto que tienen los cierres fronterizos israelíes en la economía de los Territorios Ocupados.

²⁹² Según datos del US Committee for Refugees (<http://www.refugees.org>).

²⁹³ Sara Roy realiza un interesante análisis sobre el deterioro de las condiciones de vida de los gazatíes en su artículo "Alienation or Accommodation?" en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXIV, núm. 4, 1995, pp.73-82.

²⁹⁴ Datos del US Committee for Refugees (<http://www.refugees.org>).

²⁹⁵ El 61% de los refugiados mayores de nueve años tienen algún grado de educación formal, comparado con el 56% de los palestinos no refugiados. Asimismo, más refugiados han obtenido el *tawjihi* (bachillerato) o estudios similares que los no refugiados. Datos de la Oficina Central de Estadística de la AP, acopiados en 1995.

²⁹⁶ El desempleo es significativamente más alto en Gaza, donde la mayor parte de la población es refugiada. No obstante, en Cisjordania son los refugiados los que más sufren el desempleo, un 22% comparado con el 18% entre los palestinos no refugiados (datos de la Oficina Central de Estadística de la AP, 1995). El desempleo es mayor entre los refugiados con poca preparación académica y entre aquellos

una mayor incidencia de arrestos y ausencias laborales que los no refugiados. Asimismo, solían vivir en peores viviendas²⁹⁷, con deficiente acceso al transporte y a los servicios públicos (Al Qudsi: 2000, 79-80). Además, como consecuencia de la instauración de la AP, Gaza y Cisjordania habían recibido a miles de retornados que demandaban servicios básicos. Consecuentemente, por ejemplo, en el ámbito educativo, el OOPS requería contratar entre 200 y 300 nuevos profesores para satisfacer el incremento de alumnos de entre un 7 y 9% anualmente.

El deterioro en las condiciones de vida de los refugiados llevó al Organismo a establecer diversos programas de emergencia destinados a paliar el hambre, el desempleo y la falta de servicios. Por ejemplo, durante los enfrentamientos que siguieron a la matanza de la mezquita de Hebrón, en febrero de 1994, el OOPS operó un programa especial de reparto general de alimentos en los Territorios Ocupados. En la crisis de 1996, se promovieron dos programas para paliar el creciente desempleo. En Gaza se ejecutó el proyecto *Creación de empleos de emergencia a corto plazo*. Éste supuso trabajo temporal durante cinco meses, para más de 2.800 desempleados en el campo de la educación, salud, medioambiente y construcción, proyectos del OOPS y otras ONG, que fue financiado por el gobierno noruego. No obstante, hubo protestas desesperadas cuando el proyecto finalizó y se terminaron los fondos de los donantes. En Cisjordania, el Programa de Mejoramiento de los Campamentos supuso la generación de empleos a corto plazo y el establecimiento de nuevos proyectos en materia de reparación y construcción de escuelas, reparación de su mobiliario, reparación de guarderías, plantación de árboles, pavimentación de calles, limpieza, y otros más. Pese a estas ayudas, la situación de los refugiados continuó deteriorándose. A la falta de fondos por parte de los donantes, se han sumado la inflación y los gastos inesperados provocados por los actos violentos en los Territorios, los cuales aumentan el déficit del Organismo. Esto ha provocado que, en momentos de cierres, el Organismo ya no ha podido hacer frente a los requerimientos de los refugiados de asistencia humanitaria.

que tienen el bachillerato, que esperan proseguir sus estudios en el extranjero o, simplemente, no encuentran trabajo. Elnajjar sugiere que el OOPS ha promovido esta emigración a través de su sistema educativo, en lugar de crear suficiente trabajo en los sitios donde se encuentran los refugiados. Citado por Sulayman S. Al-Qudsi "Profiles of Refugee and Non-Refugee Palestinian from the West Bank and Gaza" en *International Migration* vol. 38, núm. 4, 2000, p. 88.

²⁹⁷ El 84% de los refugiados viven en hogares hechos con malos materiales comparados con el 60% de los no refugiados. Muchos de ellos pagan alquiler por sus "refugios". Datos de 1995 de la Oficina Central de Estadística de la AP.

Por ejemplo, una cuarta parte de los refugiados del Programa de *situaciones especialmente difíciles* habitan en viviendas que no cumplen los mínimos de habitabilidad. No obstante los esfuerzos del OOPS por mejorar las casas de algunos cientos, la enorme tarea sobrepasa sus posibilidades actuales.

El caso libanés es también preocupante por la difícil situación en la cual permanecen los refugiados en ese país desde el final de la guerra civil en 1989. Los refugiados que vivían por debajo del nivel de la pobreza pasó del 60% del total de este colectivo en 1992 al 80% en 1996. El deterioro de los servicios del OOPS se ha resentido más por la retirada de las instituciones sociales que la OLP mantenía en el país, así como la escasez de ONG que trabajen a favor de los refugiados. Los recortes en los servicios del Organismo han afectado enormemente a la escasa calidad de vida de los palestinos en el Líbano. En materia sanitaria, por ejemplo, el OOPS apenas contribuye con una parte mínima de los gastos de hospitalización de los refugiados. Además, esta ayuda está limitada a un periodo de 20 días y apenas cubre los costos parciales de tres tipos de operaciones: corazón, cáncer y tumor cerebral, siempre y cuando el enfermo no sea mayor de 59 años. Por ejemplo, una cirugía a corazón abierto cuesta entre 10.000 y 15.000 dólares, de los cuales el OOPS no cubre más de 2.700. Los altos costos hospitalarios frente a los escasos recursos de los refugiados han resultado en casos de recién nacidos o cadáveres de enfermos que son retenidos durante semanas en los hospitales hasta que la familia – o algún donante particular – paga las deudas por los servicios prestados (Rempel: 2000b, 22). En lo que respecta a los más pobres, el Líbano presenta el mayor porcentaje de *casos especialmente difíciles*, con más del 10% de los refugiados inscritos. Debido a los recortes consecutivos, estas personas ya no reciben la misma cantidad o calidad de ayuda que antaño en alimentos, ayuda en efectivo y servicios complementarios, como programas de rehabilitación para discapacitados o programas de autoayuda. Pero la solución se escapa de las manos del Organismo. Incluso sin los actuales recortes, el OOPS sería incapaz de detener el deterioro de una población a quien el gobierno de acogida le niega derechos tan básicos como el empleo, la salud, la educación o la vivienda.

Aunque de 1995 a 2000, 19 de los 22 principales donantes han incrementado gradualmente sus contribuciones en sus propias monedas, el OOPS ha pedido que

incrementen sus contribuciones conforme al tipo de cambio del dólar como medida para que el OOPS pueda superar su déficit presupuestario²⁹⁸. Un buen comienzo sería el tan solicitado incremento anual del 5% que en 1995 los donantes se comprometieron a alcanzar. Esto permitiría al Organismo ir a la par del crecimiento de la población y hacer frente a los procesos inflacionarios de la región. Pese a que Occidente sigue siendo el principal donante del Organismo, la contribución de los países árabes se ha incrementado significativamente en los últimos años, pero aún pueden aportar mucho más. Según Peter Hansen, “Los países árabes no lo están haciendo tan mal. En su conjunto, los países del Golfo ya no tienen los niveles de ingresos que ostentaban en 1973. De hecho, la combinación de sus PNB es mucho menor que el de Italia, y están pagando más” (Williams: 2000a).

Si cualquier modificación del OOPS o sus servicios a lo largo de sus cinco décadas de existencia ha tenido lecturas y repercusiones políticas en toda la región, la crisis presupuestaria de la última década y el consiguiente deterioro de sus servicios ha despertado mayor interés sobre el futuro del Organismo y su papel inmediato en el Proceso de Paz. Aunque la mayoría de los estudiosos e, incluso, los políticos de las naciones donantes concuerdan en que la crisis del OOPS puede poner en juego la estabilidad regional, existen diferentes opiniones respecto a si dicha crisis es una política deliberada para eliminar gradualmente al Organismo o es el resultado natural de nuevos factores generados por los cambios internacionales y regionales. Estos últimos se suman a los que históricamente han provocado la vulnerabilidad económica del Organismo: su financiación voluntaria, el crecimiento de la población, los procesos inflacionarios, otras crisis de refugiados en el mundo, etc.²⁹⁹.

Para Souheil El Natour, “La disminución progresiva del presupuesto del Organismo es una nueva etapa del camino a la supresión de los servicios y del abandono de la comunidad internacional de sus responsabilidades de cara al crimen del siglo cometido contra nuestro pueblo” (El Natour: 1993, 147-8). Esta medida, premeditada según este autor, está encaminada a obligar a los refugiados a aceptar los proyectos de integración que prevén la indemnización económica. En este sentido, Abu Dakka, del Centro palestino *Shaml* opina que “los actuales problemas financieros son creación de

²⁹⁸ La entrada del euro pudo limar algunas de estas dificultades.

los países involucrados en las negociaciones de paz, como Estados Unidos y algunos países europeos”. Estos países están interesados en forzar el Proceso de Paz y han comenzado a devaluar al OOPS. Se anticipan al tiempo cuando los refugiados no necesiten más la ayuda internacional, es decir, a la solución justa que debía alcanzarse en las negociaciones. Ahmad Budeiri acusa también a los países árabes, dado que apenas aportan un 7% del presupuesto y muchas veces con retrasos o de manera incompleta (Budeiri: 2000).

Aunque la motivación política no puede ni debe descartarse de ningún aspecto del conflicto árabe-israelí, hay autores que buscan otras explicaciones para el deterioro del Organismo. Benjamin Schiff (1999) y Jalal Al Hussein (2000b, 106) consideran que los actuales problemas financieros del OOPS no son el resultado de una decisión política deliberada dado que los donantes conocen la inestabilidad que una liquidación del OOPS traería a la región. Schiff alega que los principales donantes han intervenido en repetidas ocasiones con generosas donaciones extraordinarias para rescatarlo del déficit y que, incluso, muchas de esas donaciones son retroactivas. Por ejemplo, en diciembre de 1999, Estados Unidos prometió aportar al presupuesto del Organismo del año 2000 unos 80 millones de dólares, la contribución más grande realizada en la historia del Organismo. Para este autor, el meollo de la crisis pudiera encontrarse en que los donantes perciban irregularidades o mal funcionamiento en la administración del OOPS. Pesan todavía las acusaciones de centralismo, despilfarro, mala organización, e incluso corrupción. Esto explicaría que, aunque los donantes son conscientes del deterioro del Organismo y de los recortes realizados durante la última década, quizá supongan que aún se puede optimizar la utilización de sus recursos. Hay voces que piden que los servicios sean redistribuidos según un criterio de necesidad y no de registro. El discurso amenazador “sin mí, el caos”, repetido cinco décadas de crisis continuadas, parece que ha perdido efectividad. Al respecto, Al Hussein³⁰⁰ califica las conferencias de donantes como “aburridísimas” y repetitivas. Durante esta última década mientras los donantes piden a los palestinos que dejen de pensar en el Organismo como si fuera a continuar *ad infinitum*, Arafat alega que los servicios del

²⁹⁹ Véase el apartado de Recursos Financieros.

³⁰⁰ Todo el mundo está invitado a estos encuentros, pero sólo suelen ir los representantes de los principales donantes, quienes, según Al Hussein, van con reticencias porque saben que serán presionados para dar más dinero. Entrevista personal realizada el 6 de noviembre de 2001 en el Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), Ammán.

OOPS son un derecho de los refugiados que debe permanecer hasta que se aplique el derecho al retorno. De este enfrentamiento de posturas no sale nada, excepto el declive en las donaciones *per cápita* a los refugiados.

La ONG Oxfam comparte con Al Hussein que otro factor del deterioro del presupuesto del OOPS es que la comunidad internacional continuó operando basado en el éxito del Proceso de Paz, bajo el cual se esperaba que el OOPS dejara de existir en el futuro inmediato, a pesar de los frenos y retrocesos que ha afrontado desde 1996. Por ello, se ha decantado por financiar los proyectos de autoayuda y creación de infraestructura esperando que sus servicios tradicionales de salud, educación y servicios sociales fueran pronto traspasados a los gobiernos locales y la AP. Para Oxfam, además, el considerable incremento de la asistencia internacional a los Territorios Ocupados desde 1993, ha disfrazado el hecho de que en el mismo periodo la ayuda al OOPS se ha estancado (Oxfam: 1999). Es decir, el OOPS ha debido competir con otras ONG, locales e internacionales, y con la propia AP por los mismos y escasos fondos de ayuda internacional, puesto que todo se considera como ayuda al pueblo palestino. En el Convenio 1996-1998 de la Unión Europea con el OOPS ya se estipulaba que si cualquiera de las funciones del OOPS era traspasada a la AP, o a cualquier otra institución, se realizarían los ajustes necesarios (Mestres: 1998), es decir, se traspasarían los fondos a la nueva entidad. Asimismo, el gobierno japonés, que con el Proceso de Paz desvió parte del dinero destinado hasta entonces al OOPS hacia el desarrollo de los Territorios Ocupados, anunció hacia finales de la década de 1990 que por sus problemas económicos recortaría sustancialmente sus fondos de ayuda internacional.

3.2.2 La nueva distribución de los fondos: el Programa de Aplicación de la Paz

Ya se ha señalado que, hasta el inicio del Proceso de Paz, en los Territorios Ocupados el trabajo del OOPS y las ONG quedaba limitado a medidas paliativas. Israel imponía enormes restricciones a cualquier proyecto encaminado al desarrollo económico o social de los refugiados, en particular, y de los palestinos en general que redujera la dependencia estructural creada con la ocupación. Voluntaria o

involuntariamente, este tipo de proyectos que permitían mantener el *statu quo* de la ocupación, en palabras de Sara Roy³⁰¹, significaron el *subsidio* de la ocupación. Incrementaban la dependencia palestina de la economía israelí y quitaban responsabilidad financiera a la potencia ocupante, a la vez que contribuían a incrementar la dependencia palestina de la ayuda externa (Roy: 1991, 77). La implantación de la semiautonomía palestina, supuestamente encaminada a la pronta creación de una entidad estatal independiente, permitió al OOPS y a las ONG lanzar múltiples proyectos de desarrollo aparcados durante años. Estos se habían ido gestando conforme a los cambios de la concepción internacional sobre ayuda humanitaria.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la filosofía de muchas ONG respecto a la ayuda que prestaban comenzó a cambiar, pasando de una mentalidad de “caridad”, entendida como limosna, a otra dirigida al “desarrollo”. La caridad se había encaminado simplemente a paliar los efectos de la pobreza y la opresión, mientras que la nueva ayuda, entendida como rehabilitación, pretendía terminar con las causas que las producen. La principal estrategia de la nueva filosofía, que persiste hoy en día, es otorgar al beneficiario voz y voto en la planificación y aplicación de los programas destinados a su propia recuperación y autosuficiencia, ya sea física, social o económica, con el objeto de finiquitar una viciada relación de dependencia de los ayudados³⁰².

Con relación a Oriente Medio, este cambio de mentalidad fue introducido paulatinamente por las ONG internacionales que ahí operan desde hace décadas. Por ejemplo, la ONG internacional ANERA ha sido pionera al trabajar durante 35 años en los Territorios Ocupados ayudando a los palestinos a mejorar su calidad de vida a través de proyectos agropecuarios y pesqueros y mediante pequeños préstamos para el establecimiento o ampliación de pequeños negocios. Una parte importante de la ayuda se destina a mujeres a través préstamos rotativos que les permiten comprar maquinaria y equipo para establecer sus propios negocios en casa. Además, ANERA les ofrece cursos de capacitación en bordado, labor de punto o artesanía (Lorenz: 1993). Este tipo de

³⁰¹ Sara Roy es investigadora asociada del Centro de Estudios sobre Medio Oriente de la Universidad de Harvard.

³⁰² Algunas agencias apelan al derecho al desarrollo, subrayado en las Conferencias de las Naciones Unidas de Río (1992) y Roma (1996), como un derecho humano inalienable y una parte integral de las libertades fundamentales que se centra en el ser humano como participante de pleno derecho y beneficiario del proceso de desarrollo.

programas dirigidos a la autosuficiencia de los refugiados han encontrado una excelente acogida entre las múltiples ONG locales que han proliferado en la zona durante la última década, como la Asociación *Najdeh* del Líbano, que desde 1994 también ofrece préstamos a refugiados para proyectos productivos. Pero este rápido cambio no sólo se explica por la apertura que precedió al Proceso de Paz, sino también por que muchas de las ONG locales, especialmente en los Territorios, reciben la práctica totalidad de sus fondos de Occidente. En consecuencia, muchas de sus esfuerzos están en consonancia con la política de privatización y reformas de dichas economías estatales hacia el libre mercado, con énfasis puesto en los servicios públicos. Las necesidades de los grupos marginados se abordan mediante proyectos que estimulan la autoayuda a nivel comunitario. Por ejemplo, se pretende traspasar los servicios de cuidado pre y postnatal a manos de las ONG y no de los gobiernos (Carapico: 2000, 13). Además, se les invita a organizarse, a unirse a la economía formal e invertir en el libre mercado, con la idea de que esto suavizará la liberalización y la reforma económica necesaria sin generar inconformidad general.

Esta mentalidad ha calado en el OOPS desde principios de la década de 1980. La percepción de las otras ONG respecto al OOPS lo confirman: “El OOPS fue creado como una agencia de ayuda y de trabajo, y por trabajo entendemos *desarrollo*”³⁰³. El detonante de esta nueva política fue la política israelí de estrangular económicamente a los Territorios Ocupados mediante el cierre de fronteras que dejó a miles de palestinos sin trabajo y sin mercados para sus productos. Lo que en un principio parecía una medida de emergencia cobraría forma de estrategia permanente del OOPS conforme los cierres se prolongaban y nuevos factores empeoraban las condiciones de vida de los refugiados. El retorno masivo de refugiados a su zonas de operación –principalmente a los Territorios Ocupados y Jordania – tras su expulsión de los países del Golfo o el endurecimiento de las política libanesa respecto al trabajo y permanencia de los palestinos en su territorio impulsaron estos proyectos. Así, el Programa Ampliado de Asistencia, creado en 1988 gracias a la cooperación de diversas ONG para el desarrollo, buscaba generar una base de independencia económica entre sus beneficiarios a través de esquemas de generación de ingresos y apoyo a pequeñas y medianas industrias.

³⁰³ Peter Coleridge, representante de Oxfam, “Disability, Development and Social Action in UNRWA’s Sphere of operations”. Ensayo presentado en la conferencia del OOPS y las ONG sobre los Programas

Suponía un primer paso a hacer su presencia entre los refugiados algo innecesario en un futuro no muy lejano.

El nuevo escenario político que surgió con la Conferencia de Madrid obligó al OOPS a contribuir en la medida de sus posibilidades en la consolidación del Proceso de Paz, mediante el mayor impulso a los proyectos de creación de empleo y rehabilitación económica. En ese entonces, agencias de voluntariado y estudiosos – algunos a petición de los propios donantes – evaluaron el trabajo del Organismo con miras a profundizar en la nueva línea desarrollista que se presentaba como la mejor aportación del OOPS al Proceso de Paz y el primer paso para hacer innecesaria su existencia. El documento, en el cual convergían las principales sugerencias de cambio en la actuación del Organismo, es el citado *Informe Bristol* presentado en el marco del Grupo Multilateral sobre Refugiados por la UE y realizado por la Universidad de Oxford. En primer lugar, se criticaba que la ayuda de carácter humanitario dada hasta entonces por el OOPS había suprimido o, por lo menos disuadido la capacidad de organización y el poder de decisión de los refugiados. Además, había dejado de lado problemas fundamentales que afrontaban los refugiados (Weighill: 1995, 268). Dado que, por sus implicaciones políticas, cualquier intento de mejorar la seguridad física de los refugiados –como reparación de viviendas, construcción de sistemas sanitarios o rehabilitación de los campamentos- podría ser visto como un intento de establecer definitivamente a los refugiados en sus lugares de acogida, el Organismo se desentendió durante décadas de estos aspectos que afectaban negativamente a la vida cotidiana de los refugiados, centrándose en áreas “no políticas” como la educación y la salud. Según el informe, esto produjo tres consecuencias principales:

- a) La concentración en los campamentos como sitios de suministro, reforzó el aislamiento de los refugiados respecto a las comunidades de acogida, así como la creencia de que los palestinos constituyen una carga en lugar de un potencial recurso humano.
- b) Con objeto de no ser contemplada como un medio que afectara el *statu quo* de los beneficiarios, la ayuda que otorgó a los refugiados para salir de la miseria que suponía el campamento se hizo en una base individual y no comunitaria. Por

comunitarios de rehabilitación para los refugiados palestinos discapacitados, Ammán, del 10 al 12 de

ejemplo, su sistema educativo permitió a muchos refugiados abandonar el campamento mediante su emigración laboral a los países del Golfo, pero aquellos que permanecieron conformaron una comunidad atrasada y aislada respecto a su entorno.

- c) En el ámbito de su programa sanitario, hasta entonces se había dejado de lado la medicina preventiva, que suponía mejorar las pobres condiciones medioambientales de los campamentos (viviendas deterioradas, calles sin asfaltar, suministro de agua potable o redes de alcantarillado deteriorados o inexistentes, etc.).

Asimismo, según el informe, la política de asunción de los problemas de los refugiados como si se tratara de una situación temporal, las limitaciones legales de los refugiados para trabajar en los países de acogida, el difícil acceso al capital y la discriminación social hacían de la creación de empleos viables la necesidad más apremiante para ser desarrollada por la asistencia internacional. El informe sugería por tanto un cambio que permitiera al OOPS revertir estos problemas mediante el impulso a los proyectos de generación de ingresos y a la ampliación de la asistencia fuera de los campamentos, donde reside la mayoría de los refugiados, finalizando la distinción entre refugiado y no refugiado (Weighill: 1995). Esta última sugerencia sobre la asistencia del OOPS tanto a los refugiados como a las poblaciones cercanas –planteamiento compartido por muchos en Occidente-, creó mucha controversia. Los palestinos lo interpretaron como un primer paso para que el OOPS dejara de ser un ente identificado exclusivamente con los refugiados, para convertirse en un agente de desarrollo internacional para todos los palestinos de los Territorios Ocupados, aunque el documento acotaba que la ayuda a los refugiados no debería perjudicar sus derechos o anticiparse a las negociaciones del Estatuto Final. El *Informe Bristol* (1994, 40) consideraba también que con la distinción rigurosa en el programa de *situaciones especialmente difíciles* entre pobreza y vulnerabilidad (viudas o incapacitados) para el suministro de ayuda material y económica, excluía a los pobres con capacidad de trabajar. Ya que estos pobres no cumplimentaban satisfactoriamente los estrechos criterios establecidos para recibir la ayuda, pese a encontrarse también muy necesitados de ella, recomendaba que esta política debía complementarse con un programa económico que creara empleo sostenible.

mayo de 1992.

Según Marie-Louise Weighill (1997, 311), ex empleada del OOPS y colaboradora en el informe Bristol, los nuevos proyectos a favor de los refugiados debían ser **sostenibles**, es decir, dirigidos a poner en marcha los recursos y capacidades locales que debían continuar dando beneficios después de que la financiación externa hubiese acabado; **independientes**, esto es, que el establecimiento de prioridades, distribución de recursos, diseño y aplicación de los proyectos debían ser responsabilidad de los propios beneficiarios a través de organizaciones locales; y **responsables**, que la ayuda humanitaria externa se mirara a sí misma como responsable ante la población beneficiaria.

En ese momento histórico, según el representante de Oxfam, el OOPS tenía el mandato de crear el entorno para el desarrollo social y personal de los refugiados en la fase transitoria previa a la existencia de un gobierno palestino. Tanto el OOPS como las ONG extranjeras tenían claramente la obligación de dar apoyo a los entes nacionales en estado embrionario, con tal de que gozaran de credibilidad”³⁰⁴. Con el cambio de circunstancias, la mutación de estrategia no debía esperar. Si el objetivo, durante mucho tiempo, fue proveer conocimientos y no trabajo, dado que existía un entorno laboral favorable, “Muchos empleados del OOPS conciben estos programas como parte del esfuerzo del OOPS para cambiar la mente de los refugiados, de una mentalidad de asistencia a una mentalidad de desarrollo” (Fuger). Incluso el tipo de ayuda ofrecida hasta entonces comenzó a ser vista por algunos como parte del problema. Para Saber Al Nirab, representante de la ONG palestina Programa de Salud Mental de la Comunidad de Gaza, aquellos que reciben ayuda o apoyo social del OOPS y de otras agencias suelen tener problemas de dependencia psicológica. No son lo suficientemente creativo para crear empresas propias o encontrar un trabajo (Al Nirab: 1998).

A partir de Oslo, gracias al entusiasmo de los donantes, el OOPS se fue decantando por programas de autoayuda, llamados por Benjamin Schiff “desarrollismo humanitario” (Schiff: 1999). Según el propio OOPS, las nuevas circunstancias del Proceso de Paz requerían que el Organismo realizara nuevas iniciativas de una naturaleza más desarrollista, particularmente en los Territorios. Se requería la asunción

³⁰⁴ *Ibidem.*

de proyectos urgentemente para afrontar no sólo las necesidades en infraestructura, sino también las necesidades de oportunidades de empleo tanto para refugiados como no refugiados (OOPS: 1995c). Además de su independencia económica, el otro objetivo de la nueva propuesta era que los propios refugiados tomaran las riendas de su comunidad, con el respaldo del OOPS, las agencias de voluntariado, y en coordinación con las autoridades responsables. Bajo estas premisas, se ha pretendido, por ejemplo, que sean los propios discapacitados quienes administren y financien sus centros de rehabilitación, o que las refugiadas sean quienes mantengan y dirijan los centros de mujeres existentes. Aunque la aplicación de esta nueva estrategia era prioritaria en los Territorios traspasados a la AP, no excluía al resto de las zonas de operación del OOPS

El consenso internacional parecía decantarse por esta opción. La Asamblea General, en su resolución 48/40 A, adoptada el 10 de diciembre de 1993, reconocía que:

[...] el nuevo contexto creado por el Acuerdo palestino-israelí del 13 de septiembre de 1993 tendrá importantes consecuencias para las actividades del Organismo, el cual está de ahora en adelante llamado, en el marco de una fortalecida cooperación con las agencias especializadas y el Banco Mundial, a hacer una contribución decisiva dirigida a dar un renovado ímpetu a la estabilidad económica y social de los Territorios Ocupados y subraya también que el funcionamiento del Organismo continúa siendo esencial en todas sus áreas de operaciones³⁰⁵.

El 6 de octubre de ese año, apenas unos días después de la firma de la Declaración de Principios entre la OLP e Israel, el OOPS lanzó el Programa de Aplicación de la Paz (PAP) como su aportación al proceso recién iniciado. El programa, en consonancia con las recomendaciones del informe de las Naciones Unidas, *El apoyo a la transición: Una respuesta inmediata de las Naciones Unidas al periodo interino en Cisjordania y la Franja de Gaza* había sido elaborado bajo la supervisión de la OLP, los principales donantes y la Comisión Asesora del propio Organismo, aunque sin representación directa de los beneficiarios. Mediante el PAP, el Organismo lanzaba diversos proyectos a uno y dos años vista dirigidos principalmente a los Territorios Ocupados, que incluían préstamos para pequeños negocios a través del Programa de Generación de Ingresos (GPI), mejoras en escuelas, clínicas, centros para mujeres, construcción de nueva infraestructura y apoyo al desarrollo social. Todo ello suponía

³⁰⁵ Asamblea General AG/48/40 A, 10 de diciembre de 1993.

un coste adicional a su presupuesto de 175 millones de dólares (aproximadamente 100 millones destinados a los Territorios y 75 millones para proyectos en el Líbano, Siria y Jordania)³⁰⁶.

Como se ha señalado, el PAP surgía como continuación y expansión del Programa Ampliado de Asistencia desde 1988, y el primer gran programa encaminado a la autosuficiencia de los refugiados. En su informe anual, el Comisionado General informaba a la Asamblea General de que:

La evolución de la forma en que el OOPS aborda toda una serie de cuestiones fue un factor fundamental que permitió al Organismo responder con rapidez a la nueva situación [regional]. Entre estos nuevos enfoques cabe mencionar la creación de nuevas oportunidades de generación de ingresos con miras a mitigar la pobreza; la mayor participación de los beneficiarios en el diseño y la ejecución de los programas; el apoyo al sector privado mediante el fondo rotatorio de préstamos; la capacitación a empresas palestinas; y la iniciación de un amplio proceso de planificación global y de construcción ulterior de infraestructura ambiental en la Franja de Gaza³⁰⁷.

En todas sus zonas de operación, el Programa de Aplicación de la Paz sería de gran importancia para hacer sentir a los refugiados los beneficios de la paz. No obstante, se abriría una distinción importante entre el trabajo por desarrollar en Gaza y Cisjordania respecto al resto de sus zonas de operación. En los Territorios Ocupados:

El OOPS está abordando necesidades de desarrollo a largo plazo mediante sus considerablemente ampliados proyectos de inversión pública del PAP. Aunque el PAP también cubre las otras tres zonas, ahí los proyectos están más dirigidos a mejorar las condiciones de vida y no a proveer una infraestructura permanente. El valor de las contribuciones del PAP en Jordania, el Líbano y Siria han sido cerca del 10% de las destinadas a Cisjordania y la Franja de Gaza (OOPS: 1995c).

De hecho, muchos de los proyectos presentados en el PAP beneficiaban directamente a la Autoridad Palestina, principalmente en materia de infraestructura educativa y sanitaria a través de la construcción, ampliación, mejoras y mantenimiento

³⁰⁶ OOPS, "In Brief... UNRWA's Peace Implementation Programme" en *Palestine Refugees Today*. *UNRWA Newsletter*, núm. 135, Viena, enero de 1994, pp. 4-5.

de escuelas públicas, clínicas, laboratorios públicos, sistemas de drenaje, alcantarillado municipal, donación de equipo sanitario, etc. Por ejemplo, durante el primer año del programa en Gaza, se construyó y dio mantenimiento a 5 escuelas del OOPS y a 30 de la AP, se construyeron 40 patios de recreo para el OOPS y 30 para la AP y se mejoró el sistema municipal de recolección de basura (OOPS: 1994a). Estos avances hacían pensar que el PAP sería la última iniciativa de desarrollo realizada por el Organismo hasta que su mandato fuera revisado por la Asamblea General³⁰⁸, que podría, conforme avanzara el Proceso de Paz, decretar su supresión. Para Ilter Türkmen, el entonces Comisionado General:

Los proyectos incluidos en este programa se inscriben en la línea de las operaciones tradicionales del Organismo, pero su amplitud y la importancia que concedía a las infraestructuras educativas, médicas y sociales marcaban una orientación todavía más dirigida hacia el desarrollo, principalmente en Gaza y Cisjordania (Türkmen: 1995, 29).

Asimismo, Türkmen señalaba los tres objetivos puntuales del PAP como:

Primero, mejorar la infraestructura básica física y de servicios sociales, especialmente en esos sectores donde se espera que los palestinos asuman la autoridad en un futuro. Segundo, generar puestos de trabajo necesarios de manera urgente. Y tercero, apoyar el Proceso de Paz a través del mejoramiento de las condiciones de vida, sociales y económicas de los palestinos³⁰⁹.

Una de las características comunes de dichos proyectos era, según el propio Organismo, que “serían necesarios en cualquier escenario” (OOPS: 1994a), es decir, que fuera cual fuera el desarrollo del Proceso de Paz, las necesidades que intentaba cubrir el PAP estaban ya sobre el terreno. A diferencia de las decrecientes aportaciones al presupuesto regular, el PAP obtuvo en un principio una enorme respuesta por parte de los países donantes, que consideraron el programa como una herramienta para finiquitar el problema de los refugiados en el entorno del Proceso de Paz. El Cuadro 3.5 resalta

³⁰⁷ OOPS, *Informe del Comisionado General del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente*, del 1 de julio de 1993 al 30 de junio de 1994, párrafo 5.

³⁰⁸ OOPS, *UNRWA and the transitional period: a five-year perspective on the role of the Agency and its financial requirements*, 31 de enero de 1995.

³⁰⁹ OOPS, “UNRWA: Supporting the peace” en *Palestine Refugees Today*, núm. 135, Viena, enero de 1994, pp. 3-4.

los principales proyectos, con sus respectivos presupuestos, que se presentaron en la primera fase del PAP (conocida como PAP I).

Cuadro 3.5

PROYECTOS DEL PROGRAMA DE APLICACIÓN DE LA PAZ		
Construcción y reformas		
Zona de operación del OOPS	Proyecto	Presupuesto (en millones de dólares)
Gaza	Construcción y equipamiento de 14 escuelas.	10,8
	Construcción y equipamiento de 2 centros de salud en Beit Hanún y Jan Yunis.	1,2
	Construcción y equipamiento de 5 Centros de programas para la mujer.	0,84
	Construcción y equipamiento de una escuela de enfermería.	2,3
	Construcción y reparación de 36 clínicas no pertenecientes al OOPS.	4,6
	Mejora de 5 escuelas pertenecientes al OOPS y otras 30 instituciones educativas no administradas por el OOPS.	3,5
Cisjordania	Construcción y equipamiento de 3 escuelas.	2,2
	Construcción de 8 aulas escolares, 4 laboratorios de ciencias, salones multiusos y bibliotecas.	1,4
	Un taller de vehículos diesel; 2 talleres en el Centro de Formación Profesional de Kalandia; un auditorio multiusos y 2 talleres en el Centro de Formación para Varones de Ramala.	1,2
	Mejora de 10 escuelas y diversas instalaciones deportivas	2,3
Jordania	Construcción de 5 escuelas	3,6
Proyectos medioambientales		
Gaza	Creación de un sistema de canalización del agua de lluvia en el campamento de Yabalia	1,25
	Creación de sistemas de eliminación de residuos sólidos en 4 campamentos	1,75
	Mejoras en la recolección de basura, drenaje y sistemas de eliminación de aguas residuales y de lluvia	2,6
Cisjordania	Ampliación de la recolección de desechos y financiamiento de un estudio sobre sistemas de drenaje y alcantarillado en 5 campamentos	0,75
El Líbano	Mejora de las condiciones de salud en 10 campamentos	11,5
Siria	Construcción de un nuevo esquema de alcantarillado para los campamentos de Jan Eshiej y Jan Danun	5,0
Vivienda		
Gaza	Reparación de viviendas en los campamentos.	4
	Reparación del tejado de aproximadamente 2.100 viviendas.	1,5
Cisjordania	Reparación o reconstrucción de 1.800 viviendas con mano de obra refugiada, pagada o concertada en los proyectos de autoayuda.	12
El Líbano	Otorgamiento de viviendas a cerca de 4.800 familias (de las 6.000 desplazadas durante la guerra civil)	14
Siria	Reconstrucción de las barracas del campamento de Neirab.	Varios millones
Generación de ingresos		
Gaza	Creación de 300 puestos de trabajo a través de la concesión de préstamos a pequeñas empresas.	2,2
	Dotación de 50 préstamos se destinarían a mejorar el rendimiento de empresas medianas.	6
Cisjordania	Dotación de 50 préstamos a pequeñas empresas.	1

Fuente: Elaboración propia basada en: OOPS, "UNRWA: Supporting the peace" en *Palestine Refugees Today*, núm. 135, Viena, enero de 1994.

Se debe acotar que el Programa de Generación de Ingresos, establecido formalmente desde 1991, adquirió un impulso considerable en el PAP. Uno de sus principales objetivos era el estímulo de la economía local a través del apoyo al establecimiento de nuevas empresas y la consolidación de las ya existentes en los Territorios Ocupados. El PGI y el resto de iniciativas, a su vez, promoverían la creación de empleo y animarían la producción local de bienes y servicios y, por tanto, el mercado interno, en detrimento de la demanda de productos importados, casi siempre de Israel. Por ejemplo, cada millón de dólares invertido en la reparación de viviendas crearía directamente cerca de 55 empleos a tiempo completo por un año. Asimismo, el OOPS se vería favorecido al hacerse de los bienes y servicios producidos por los propios palestinos, es decir, dentro de su área de operaciones, con la reducción de costos que eso implicaría (OOPS: 1996, 77). Por ejemplo, en un proyecto para aumentar los servicios de eliminación de residuos sólidos en la Franja de Gaza, el Organismo contrató a empresas locales para construir contenedores de basura e instalaciones similares para los camiones recolectores, en lugar de importar estos artículos fuera de Gaza³¹⁰. Una vez presentado el PAP, los países que en un principio aceptaron financiar los proyectos del OOPS fueron los que tradicionalmente se han constituido en los principales donantes del Organismo (Cuadro 3.6). Todos estos proyectos debían realizarse en un periodo máximo de dos años a partir de la fecha en que se obtuvieran los fondos necesarios para su ejecución.

Cabe destacar uno de los principales proyectos del PAP, la construcción del Hospital General de Gaza, financiado por la Unión Europea, cuya construcción se inició en octubre de 1993. La finalización del nosocomio, que cuenta con 232 camas, se alcanzó en 1996, pero la crisis presupuestaria del Organismo y el cierre continuo de fronteras y carreteras por parte del ejército israelí retrasaron su inauguración hasta julio de 2000. El hospital, que no funciona óptimamente por la escasez de personal e instrumentos, está siendo integrado en el sistema sanitario de la AP, junto con una escuela de enfermería. Pero el inmueble resulta insuficiente si se toma en cuenta que

³¹⁰ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1995 al 30 de junio de 1996, párrafo 5.

desde 1967 las autoridades de ocupación no construyeron ningún otro hospital en Gaza, pese a ser una zona densamente poblada.

Cuadro 3.6

APOYO DE LOS DONANTES AL PROGRAMA DE APLICACIÓN DE LA PAZ	
<i>Donante</i>	<i>Tipos de proyecto</i>
Australia	Construcción de un centro de salud y una clínica dental, generación de ingresos, alivio a la pobreza en Gaza y Cisjordania.
Bélgica	Construcción de cuatro escuelas en Gaza.
Canadá	Programa de actividades juveniles en Gaza y Cisjordania.
Dinamarca	Reconstrucción de viviendas en el Líbano. Salud ambiental, financiamiento de expertos en Gaza.
Unión Europea	Reparación de viviendas, construcción y expansión de escuelas en Gaza y Cisjordania.
Finlandia	Proyectos por ser determinados.
Alemania	Estudio de salud medioambiental. Renovación y construcción de centros de salud en Cisjordania. Reparación de viviendas en el Líbano. Construcción y mejora de escuelas en Siria.
Japón	Reparación de viviendas y salud medioambiental en Gaza y Cisjordania.
Luxemburgo	Proyectos por ser determinados.
Holanda	Renovación de un centro de salud en Gaza.
Noruega	Programas de irrigación en Gaza y Cisjordania.
Suecia	Construcción de una escuela en Cisjordania.
Suiza	Mejora de escuelas y centros de salud en Gaza.
Estados Unidos	Reparación de viviendas y mejora de escuelas en Gaza. Reconstrucción de viviendas en el Líbano.

Fuente: OOPS, *PALESTINE REFUGEES today*. UNRWA Newsletter enero 1994.

Posteriormente, otras naciones y organismos internacionales de cooperación se incorporaron a la realización del PAP con donaciones o participación en proyectos específicos, entre ellos: Francia, Irlanda, Italia y Arabia Saudí, así como el Programa del Golfo Árabe para las Organizaciones para el Desarrollo de las Naciones Unidas (AGFUND), la Asistencia Australiana a los Refugiados (AUSTCARE), el Pueblo Australiano para la Salud y Educación (APHEDA), el Deutsche Stiftung Für UNO-Flüchtlingshilfe, la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), la Ayuda Médica para los Palestinos (MAP) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El número de proyectos propuestos por el Organismo se incrementaba considerablemente, a la vez que la identificación de necesidades y prioridades se realizaba en colaboración con las autoridades palestinas (sobre todo con

el PECDAR) y los donantes internacionales. El peso de estos últimos en la elaboración de los proyectos y el destino de los fondos, es reconocido por la propia agencia: “La comunidad internacional, que creó al OOPS como un instrumento activo de ayuda a las necesidades de los refugiados de Palestina, tendrá que decidir los cambios a ser realizados en su actividad, de acuerdo con las partes concernidas”³¹¹. De este modo, muchos donantes influyen en la evolución del PAP al señalar dónde y cómo se deben aplicar sus aportaciones. Por ejemplo, en 1994 Arabia Saudí, que hizo la mayor aportación individual con 20 millones de dólares para el Programa a través del Fondo Saudí para el Desarrollo, especificó que sus aportaciones no debían ser usados en el presupuesto general. Exigió que fueran invertidas en la construcción de nuevas escuelas, especialmente en el área de Jerusalén.

En junio siguiente, el OOPS contaba ya con 85 millones de dólares para Gaza y Cisjordania, más otros 10 millones destinados a proyectos en Jordania, el Líbano y Siria. Prácticamente, las aportaciones se estancaron en estas cifras en los meses siguientes y muchos de los programas proyectados no podían seguir adelante sin que los fondos fueran asegurados. Desde un principio, el Comisionado General Peter Hansen trató de dar toda la promoción posible al PAP con el objetivo de atraer nuevos donantes. En una reunión informativa celebrada el 29 de septiembre de 1994 en Viena, Hansen apuntaba que más de mil personas habían encontrado trabajo como resultado directo del programa en Gaza y Cisjordania. “Por lo menos en Gaza, los proyectos del OOPS constituyen la mayor inversión pública... [Y e]sta situación probablemente continuará en el corto plazo”³¹².

Al año de lanzarse el PAP y el Proceso de Paz entre palestinos e israelíes, en septiembre de 1994, el Organismo decidió lanzar la segunda fase del Programa, conocida como PAP II, que asumía los proyectos inconclusos del PAP I (por ejemplo, en materia de reconstrucción de viviendas, apenas se habían reparado unas mil de las más de dos mil que estaban programadas) y sumaba otros tantos por un valor de 250

³¹¹ OOPS, “UNRWA: Prospects for the Future” en *Palestine Refugees Today*, núm. 137, enero de 1995, p. 23.

³¹² OOPS, “Commissioner-General praises staff, expresses concern about Agency finances at informal meeting in Vienna” en *UNRWA News*, núm. 318, 5 de octubre de 1994.

millones de dólares³¹³. Los nuevos proyectos, muchos para realizarse entre 18 y 24 meses, fueron discutidos y aprobados por los entonces recién creados AP y el PECDAR, además de los donantes y los países de acogida. Medio año más tarde, el valor de los proyectos ascendía a 311 millones de dólares, que incluían a los proyectos del PAP I sin financiar por valor de 78 millones de dólares. El PAP II, que esperaba ser “la última gran iniciativa de inversión realizada por el OOPS” (OOPS: 1995c), contenía proyectos a más largo plazo respecto a las necesidades que intentaba satisfacer, particularmente en el área de salud medioambiental.

Conforme iban afianzándose la Autoridad Palestina y los mecanismos palestinos para coordinar esfuerzos con los donantes y organismos de ejecución de programas, el OOPS comenzó a examinar y coordinar proyectos e iniciativas con funcionarios del PECDAR, pero también con otras ramas de la AP/OLP. En junio de 1994, el OOPS y la OLP intercambiaron notas en las que ésta pedía que el OOPS continuara suministrando sus servicios en las zonas autónomas durante el periodo provisional. A medida que la AP se afianzaba en los Territorios bajo su mando, el OOPS dio prioridad a la armonización de los servicios con aquellos facilitados por el sector público palestino. En el ámbito educativo, el Organismo y el Departamento de Educación General y Superior de la OLP firmaron un memorando de entendimiento en mayo de 1994 con vistas a fomentar la cooperación y coordinación en todas las escuelas e instituciones de formación profesional del OOPS en los Territorios Ocupados. Se pretendía mejorar las aptitudes de los maestros del sector público como punto de partida para armonizar los métodos y modelos de enseñanza en las instituciones de ambas entidades. Los palestinos solicitaron al Organismo nuevas escuelas para dar cabida a los hijos de los policías palestinos que volvían a las zonas autónomas, así como la cesión de una escuela desocupada en el campamento abandonado de Aqabt Yabr para acoger a la nueva dirección de educación. En el sector sanitario, el Organismo cooperó con la Sociedad de la Media Luna Roja Palestina (perteneciente a la OLP), el Consejo Palestino de Salud y organizaciones sanitarias no gubernamentales para determinar los medios de armonización de sus servicios. Desde entonces, el OOPS ha facilitado suministros

³¹³ Para ver en detalle los proyectos lanzados en esta nueva fase y los recuperados del PAPI véase: OOPS, *UNRWA and the Peace Implementation Programme in the Gaza Strip and West Bank*, Viena 14 de septiembre de 1994 OR 120/02 (PIP) General y OOPS: *UNRWA and the Peace Implementation Programme in Jordan, Lebanon and the Syrian Arab Republic*, Viena 14 de septiembre de 1994 OR 120/02 (PIP) General.

médicos a la AP cuando le han hecho falta, además, ha hecho mejoras en las instalaciones sanitarias públicas con fondos del PAP, además de otorgar suministros básicos y acceso a los dispensarios a las nuevas fuerzas policiales palestinas.

El PAP permitió crear trabajos, fortalecer las empresas, generar riqueza y hacer frente a las necesidades de los pobres. Durante los cierres fronterizos, interurbanos y otras restricciones del ejército israelí que impidieron a muchos palestinos acceder a sus puestos de trabajo en Israel, o realizar sus actividades comerciales en los propios Territorios o hacia el exterior, fondos procedentes de este programa permitieron crear trabajos temporales para miles de palestinos, tanto refugiados como no refugiados, tales como limpieza de calles, de los campamentos y reparación de viviendas de los refugiados. Por ejemplo, en 1996, el OOPS anunciaba que para combatir la difícil situación económica creada por los cierres militares en los Territorios, en el marco del PAP daría empleo temporal a 2.550 desempleados, tanto refugiados como no refugiados.

A mediados de 1997 se habían financiado 310 proyectos del PAP. El deterioro del Proceso de Paz había afectado al apoyo de los donantes a este programa y ya en mayo de 1996, el Organismo debió suspender temporalmente la reparación de viviendas por falta de fondos. Ante la marcada disminución de las aportaciones y promesas de contribuciones, decidió concentrar sus esfuerzos en la conclusión de los proyectos que ya contaran con financiación y en la recaudación de fondos, dando por terminada la etapa de creación masiva de proyectos. En junio de 2000, el OOPS había recibido un total de 238,1 millones de dólares en contribuciones y capital comprometido. Este dinero estaba dirigido a 435 proyectos del PAP, la mayoría destinados a mejorar la infraestructura del OOPS o a actividades especiales dentro de sus programas regulares en Gaza y Cisjordania³¹⁴.

Como se observa, la disminución de la confianza y optimismo generados al inicio del Proceso de Paz también afectó el apoyo de las naciones donantes al PAP, dejando muchos proyectos sin financiar y otros tantos en el tintero. La falta de fondos y el deterioro del Proceso de Paz provocaron que el OOPS finalizara formalmente el PAP

en diciembre de 1999, aunque mantuvo los proyectos ya financiados o a medio financiar hasta su conclusión. No obstante, el PGI persistió con el nombre de Programa de Microempresas y Microfinanciamiento. Pese a los logros que el PAP pudo haber obtenido en sus siete años de existencia, su aplicación también presentó limitaciones que van más allá de la obtención de fondos, y que derivaron fundamentalmente en dos críticas generales.

Primero, tanto los refugiados de Jordania, Siria y el Líbano como los gobiernos correspondientes criticaron el hecho de que el PAP fuera un programa claramente destinado a los Territorios Ocupados. Dado que aproximadamente el 80% de los proyectos del Programa estaban dirigidos a Gaza y Cisjordania, dejaron fuera al 60% de la totalidad de los refugiados, es decir, a aquellos que se encuentran en los países de acogida, quienes obtuvieron mínimos beneficios de los nuevos proyectos. De hecho, Gaza se benefició de la mayoría de los fondos. Entre 1998 y 1999, 3,6 millones de dólares fueron invertidos en la Franja, esto es, poco más del 50% de los fondos invertidos en todas las zonas de operación del OOPS. Peor aún, dado que los donantes financiaban los proyectos de manera discrecional, la mayoría de las donaciones se centraron en los Territorios Ocupados, mientras los escasos proyectos de Siria, el Líbano y Jordania recibieron pocas aportaciones. Por ejemplo, un año después del lanzamiento del PAP I, a diferencia de Gaza y Cisjordania, donde la mayoría de los proyectos presentados habían sido financiados, en el resto de las zonas de operación del OOPS apenas se habían recibido un total de 10 millones de los 65,8 millones de dólares que se necesitaban para realizar los proyectos identificados. Esto dejó sin financiamiento a proyectos evaluados en 17 millones de dólares para Jordania, 20 millones para el Líbano y 18 millones para Siria (OOPS: 1994b). Esto es particularmente grave en el caso libanés, donde los refugiados que vivían por debajo del nivel de la pobreza pasó del 60% en 1992 al 80% en 1996. Cabe recordar que el PAP fue “hecho en consonancia con las recomendaciones hechas en el informe *El apoyo a la transición* de las Naciones Unidas” (OOPS: 1994a), el cual estaba destinado al apoyo del Proceso de Paz en los Territorios y no en los países de acogida. El propio OOPS reconoce que la inclusión de Siria, Jordania y el Líbano en el PAP “fue hecha para demostrar a los refugiados que viven en esos países que el Proceso de Paz produciría

³¹⁴ Véanse en los apéndices los cuadros referentes al monto de las donaciones al PAP por donantes,

mejoras en sus vidas también, no sólo en la de los refugiados de Cisjordania y la Franja de Gaza” (OOPS: 1995c). Según Ahmad Abu Shalal, del Paletinian Return Center, la decisión de concentrar los fondos del PAP en los Territorios Ocupados contradecía la obligación del Organismo de servir con equidad a los refugiados donde quiera que se encuentren (Abu Shalal: 1999a). No obstante, para Yves Besson solamente se trataba de una adaptación del OOPS a las nuevas circunstancias. Para este autor, el final del arabismo, el final del consenso árabe y los acuerdos de paz separados –firmados o por firmar- han fragmentado el destino de los refugiados palestinos y continuarán haciéndolo, forzando al OOPS a ajustar a ello sus políticas y programas (Besson: 342). Así, mientras en Gaza y Cisjordania el OOPS parecía abocarse a crear infraestructuras para ser transferidas a la AP, en el Líbano se dedicaba prácticamente a paliar una creciente miseria con programas de emergencia y a reconstruir o únicamente remozar los campamentos y viviendas ante la negativa de Beirut de permitir la reconstrucción de los campamentos destruidos durante la guerra civil.

En segundo lugar, se solía subrayar la limitación administrativa que impedía la utilización de los fondos del PAP para compensar el déficit del presupuesto ordinario del OOPS (de más de 20 millones de dólares en 2000). El dinero solía estar destinado a proyectos concretos, mientras los servicios tradicionales del Organismo mermaban en calidad y número en todas las zonas de operación. Respecto al tema, los países donantes informaron al OOPS que las fuentes de financiamiento para su presupuesto regular eran diferentes a las que financiaban sus proyectos de inversión. Por tanto, el Organismo no creía que los donantes, intencionalmente, financiaran más a los proyectos especiales que a su presupuesto regular. Voluntariamente o no, los resultados eran los mismos. A la vez que se construían nuevas infraestructuras (por ejemplo, escuelas y hospitales), el recorte al presupuesto ordinario provocaba que los palestinos no recibiesen los servicios básicos como antaño, pues no se ampliaba la plantilla docente o médica necesaria. Las consecuencias de esta contradicción las padecía en mayor grado los refugiados más desfavorecidos. Como lo señalaba el Comisionado General Peter Hansen en una reunión urgente en septiembre de 1996: “No hemos sido capaces de proveer a los más pobres de entre los pobres, particularmente las viudas y niños sin un hombre que los mantenga, con las provisiones que antes solían recibir. Por ello existe una amenaza de hambre y

programas y zonas de operación.

desnutrición” (Pulfer y Jaradat: 1997). Mientras se construían o rehabilitaban los techos de algunos barracones, el número de personas que caían dentro de las *situaciones especialmente difíciles* se incrementaba alarmantemente, de 42.460 familias consideradas en esta situación en 1994 se pasó a 53.589 familias en 2000.

Por último, mención aparte merece el Programa de Generación de Ingresos (PGI)³¹⁵ por la enorme carga política que ha mantenido y porque tras la liquidación del PAP en diciembre de 1999, este programa ha permanecido mejor estructurado. En el marco del PAP este programa fue señalado por el OOPS como uno de sus grandes logros de la última década. Por el contrario, muchos palestinos lo han mirado con suspicacia. Para algunos es un intento de transformar al OOPS en una agencia de desarrollo, dejando de lado sus obligaciones humanitarias y políticas con los refugiados. Para otros, el PGI recupera la estrategia de los primeros años del Organismo de intentar finiquitar el problema de los refugiados palestinos mediante su rehabilitación económica –y después social y política- en los países de acogida.

Efectivamente, el PGI tiene su antecedente en los esquemas de integración regional que intentó imponer el OOPS en los primeros años de su existencia, siguiendo los mandatos que la Comisión para la Pacificación de Palestina había planteado. Aunque en ese momento los proyectos de creación de trabajo y capacitación en pequeña escala tuvieron mejor aceptación que los grandes proyectos de desarrollo regional o subvenciones para emigrar a terceros países, al final fracasaron debido a la escasez de fondos internacionales y a los recelos de los refugiados y los gobiernos árabes a cualquier estrategia que pudiera significar su asentamiento definitivo en las zonas de acogida. Cuatro décadas después, el PGI tendría mayor éxito que su antecesor, debido primordialmente a la situación económica desesperada de los refugiados que se beneficiaron del programa en un entorno de violencia, incertidumbre y miseria, agravados por la *Intifada* y la Guerra del Golfo. Además, el OOPS contaba con el respaldo de muchas ONG presentes en la región mediorientales como ANERA, Save the Children o Cooperación para el Desarrollo, las cuales llevaban aplicando este tipo de programas desde hacía años. En la actualidad se calcula que aproximadamente una tercera parte del total del presupuesto de las ONG se destina a pequeños proyectos de

autoayuda y generación de empleo³¹⁶. Además, como estos se otorgan de manera individual y no colectiva, son menores las sospechas de los refugiados de que esta ayuda sea una estrategia de asentamiento masivo.

Desde principios de la década de 1980, el OOPS se implicó cada vez más en acciones que promovían las iniciativas económicas y la creación de pequeñas empresas. Los programas de autoayuda, principalmente a través de microcréditos a fondo perdido y subvenciones estaban dirigidos en un primer momento a la población más vulnerable, como discapacitados y mujeres. Eran financiados por la ONG Cooperación para el Desarrollo y administrados conjuntamente con el OOPS (Fuger: 1997). El Programa Ampliado de Asistencia³¹⁷, establecido en 1988 para mejorar las difíciles condiciones en los campamentos por los estragos de la *Intifada*, extendió considerablemente este tipo de ayudas durante el levantamiento popular. Posteriormente, estas medidas se englobaron en el llamado Programa de Generación de Ingresos, creado en 1991 en Gaza y luego en Cisjordania como respuesta a la creciente necesidad de empleo entre los palestinos.

El Programa de Generación de Ingresos en Gaza –pionero y principal receptor de los fondos-, consiste en cuatro subprogramas:

- *El Programa para la Pequeña Empresa*. Se inició en 1991 en ambos Territorios Ocupados con un presupuesto de 407.000 dólares. Es el más antiguo de los programas crediticios del PGI y el capital del que dispone es mayor que los otros casos de préstamos o subvenciones. Otorga préstamos que van de los 1.000 a los 70.000 dólares –el promedio es de 15.000 dólares- a empresas pequeñas que emplean entre 1 y 28 personas aproximadamente. El préstamo puede ser a uno o cuatro años, con periodos de gracia de 3 a 6 meses, aunque el promedio es de 28 meses, con un periodo de gracia de 2 meses. El programa tiene dos objetivos: Primero, crear los tan necesitados empleos y, segundo, promover la exportación, para sustituir la importación de bienes y servicios del exterior y aminorar la dependencia de

³¹⁵ Con la finalización formal del PAP, a partir de 2000, el OOPS decidió cambiar el nombre de Programa de Generación de Ingresos por el Programa de Microempresas y Microfinanciamiento.

³¹⁶ Universidad de Oxford, *op.cit.*, p.132.

los Territorios respecto a Israel. Gaza tiene el mayor número de créditos concedidos (Pollock: 1999), aunque en Cisjordania comienza a despuntar. Entre julio de 1999 y junio de 2000, este programa otorgó 2 millones de dólares en préstamos a 157 empresas gazatíes, lo que permitió crear y mantener 350 puestos de trabajo en la Franja. En el mismo periodo, aprobó 225 préstamos en Cisjordania, valorados en 2,83 millones de dólares. Los fondos estaban destinados a proyectos en diversos campos: servicios médicos y domésticos; imprenta e industria editorial; reparación de automóviles; servicios agrícolas; pesca; manufacturas de productos en madera, plástico y metal; equipamiento eléctrico y electrónico; construcción; e industria textil³¹⁸.

- *El Programa de Créditos para la Microempresa* es el de mayor demanda y el que más rápido crece debido a que está dirigido a pequeños negocios de todo tipo en los Territorios y, en general, en todos los campamentos de refugiados. La introducción de microcréditos permitió al PGI incrementar sus operaciones de alrededor de un centenar a miles de préstamos (6.500 en 1998). Fue establecido en 1996 en Gaza y en 1998 en Cisjordania. Ofrece créditos de hasta 1.000 dólares a 4 y 6 meses a empresas ya establecidas, permitiendo a los beneficiarios, una vez pagado el crédito, obtener el doble en uno nuevo. Debido a que los propietarios de dichas microempresas suelen ser de escasos recursos, muchas de ellas dentro de la economía sumergida, estos créditos son la alternativa a un crédito bancario, imposible de acceder para ellos al carecer de las garantías que dichas entidades les piden. Estos créditos les permiten mantener o expandir sus empresas, las cuales son en su mayoría de carácter familiar y no cuentan con más de cinco empleados. Según Pollock, sólo en Gaza se han concedido préstamos al 36% de todas las empresas operantes en la Franja mediante este programa. Desde su creación hasta mediados de 2000, este programa había realizado 13.443 préstamos a 6.067 individuos en la Franja por un valor de 14,48 millones de dólares.

³¹⁷ Véase la referencia a los programas especiales del OOPS, punto 1.4.1.4.

³¹⁸ OOPS, *Overview of UNRWA's Microfinance and Microenterprise Programme in the West Bank and Gaza Strip*. En la página oficial del OOPS: <http://www.un.org/unrwa/progs/ig/p1.html>.

- *Programa de Préstamos a Grupos Solidarios*. Establecido en mayo de 1994 en Gaza, provee pequeños préstamos para inversiones productivas a mujeres, principalmente vendedoras y otras trabajadoras pobres de la economía informal. Ellas acceden a los créditos formando un grupo solidario de tres a diez mujeres que se sirven como avales unas a otras. Un grupo solidario puede acceder a diversos préstamos individuales y puede obtener nuevos créditos por el doble del capital, siempre y cuando todas sus miembros realicen sus pagos en los periodos estipulados. El programa permitió que refugiadas, que pagaban tipos de interés de hasta el 25% en el mercado, pudieran acceder a créditos con un cargo por servicios impuesto por el Organismo equivalente al 10% de interés. El máximo de capital en el primer préstamo está limitado a 400 dólares pagaderos en un periodo de 4 y 6 meses. Este dinero se invierte principalmente en la economía informal que los refugiados realizan en sus barracones, la calle o los mercados³¹⁹. Este programa se ha considerado un éxito ejemplar ya que mantiene un rango de reembolso anual de los créditos del 97,36%. Esto lo ha convertido en autosostenible, puesto que los bajos intereses que genera cubren los costos de operación. En octubre de 1996, contaba con 922 clientas en la Franja, organizadas en 159 grupos solidarios. En junio de 2000, el programa había otorgado 13.999 créditos a 4.977 mujeres por un valor total de 10,26 millones de dólares³²⁰. Cabe destacar que el OOPS fue el primero en todo Oriente Medio y Norte de África en establecer un programa sostenible de créditos a microempresas dirigidas por mujeres (ONU: 2000a). Otro aspecto importante del préstamo a grupos es que está estrechamente relacionado al

³¹⁹ En mi visita al Centro de Mujeres del campamento de refugiados Marka (Hitteen), en Jordania, en noviembre de 2001, pude presenciar el funcionamiento de uno de estos grupos. Una decena de mujeres discutían temas relativos a los préstamos a los que accedieron o deseaban acceder. Con el crédito obtenido el año anterior compraron aceitunas para venderlas juntas. Además, cada una tenía su propio proyecto, por ejemplo, la compra de utensilios de cocina para poner un pequeño negocio; la compra de un automóvil para su marido o hijo para trabajar comprando aceite de oliva y venderlo; la compra de un par de ordenadores; etc. En la reunión discutían porque querían acceder a un nuevo préstamo sin tener pagado la mitad del anterior, requisito impuesto por el OOPS. Prácticamente, todas eran del área de Ramlah, muy pobres y, además de colaborar en estos programas de microcrédito, se apoyaban unas a otras para llevar adelante sus proyectos. Por ejemplo, una mujer vendía en su tienda de utensilios de cocina los adornos para el hogar que otra elaboraba de manera artesanal.

³²⁰ No obstante, la tasa de reembolso bajó con el inicio de la segunda *Intifada*. Hacia principios de 2002 el OOPS otorgaba de 250 a 300 préstamos mensualmente y la tasa de recuperación era del 94,45%. Véase OOPS, *Solidarity Group Lending Product*. En la página oficial del OOPS: <http://www.un.org/unrwa/progs/ig/p3.html>.

programa de formación. Esto es especialmente importante, porque entre las beneficiarias de los préstamos, el porcentaje de las mujeres que no han recibido educación formal alcanza el 16,1%, mientras que sólo el 31,8% tienen educación secundaria³²¹.

- *El Programa de Capacitación a la Micro y Pequeña Empresa.* Se estableció en junio de 1995. Provee formación empresarial a los propietarios de micro y pequeñas empresas mediante diversos cursos diseñados para hacer frente a sus necesidades específicas. Los cursos de formación suelen extenderse varios meses y, al parecer, suelen ser más prolongados en Jordania que en Gaza. De esta manera, a las ayudas económicas se unen estudios de factibilidad, de mercado, de seguimiento y de formación técnica (Fuger: 1997).

Cuadro 3.7

NÚMERO Y MONTO DE PRÉSTAMOS DEL PGI DISTRIBUIDOS POR ZONA DE OPERACIÓN 1995-2000						
Periodo	Cisjordania		Franja de Gaza		Total	
	Número de préstamos	Monto (en dólares)	Número de préstamos	Monto (en dólares)	Total de préstamos	Monto total
1995-1996	102	1.333.060	2.216	8.288.597	2.318	9.621.657
1996-1997	164	2.257.307	6.916	13.788.800	7.080	16.046.107
1997-1998	908	3.982.824	16.626	23.601.601	17.534	27.584.425
1998-1999	2.769	6.020.511	23.988	32.672.736	26.757	38.693.247
1999-2000	4.343	6.991.765	28.225	37.320.962	35.568	44.312.727

Fuente: OOPS: UNRWA in Figures, 2000.

El Cuadro 3.7 permite observar la evolución del PGI en Gaza y Cisjordania, las zonas que han recibido la aplastante mayoría de los fondos. Fuera de los Territorios Ocupados resulta más complicado encontrar estadísticas de los préstamos y proyectos de generación de ingresos, dado que el OOPS les da un tratamiento diferente al PGI, englobándolos como “proyectos de alivio a la pobreza”³²² que se realizan en los países de acogida. De hecho, en 1994, el OOPS comenzó en Siria el antecedente de los préstamos a grupos solidarios de mujeres, el programa de préstamos a grupos (llamados

³²¹ OOPS, *Solidarity Group Lending Product*. En la página oficial del OOPS: <http://www.un.org/unrwa/progs/ig/p3.html>.

préstamos con garantía de grupos). Los miembros de esos grupos se avalaban mutuamente y estaban conformados por individuos de familias pobres y en situación especialmente difícil. Con arreglo a ese sistema, se concedieron préstamos a grupos para apoyar la explotación de microempresas, como ampliación de tiendas o talleres y el establecimiento de pequeñas empresas en el hogar. Debido a su buena acogida, pronto se expandió a otras zonas, primero a Gaza en mayo de ese año en forma de préstamos grupos solidarios de mujeres. Poco después, dadas las dificultades que afrontaba de manera general la población refugiada del Líbano, el OOPS decidió ampliar su programa de alivio a la pobreza para incluir no sólo a los catalogados como *situaciones especialmente difíciles*, sino a otros refugiados que vivían cercanos a la línea de la pobreza (con ingresos menores a 600 dólares anuales *per cápita*). La ampliación del espectro de beneficiarios se realizó ante la carencia de facilidades de crédito que sufren los palestinos en ese país (OOPS: 1996, 103). No obstante, el grueso de los fondos siguió destinándose a los Territorios Palestinos (Cuadro 3.8).

Cuadro 3.8

VOLUMEN DE PRÉSTAMOS DEL PGI DE 1991 A 1998								
Región	Préstamos para Pequeñas empresas		Préstamos para Microfinanciamiento				Total prestado	
			Préstamos para Grupos Solidarios		Préstamos para Microempresas			
	Número	Valor \$	Número	Valor \$	Número	Valor \$	Número	Valor \$
Gaza	640	10.589.954	9.296	6.164.939	6.690	6.846.708	16.626	23.601.601
Cis-jordania	194	2.515.983			651	614.977	845	3.130.960
Jordania	146	969.651					146	969.651
Siria	188	454.737					188	454.737
El Líbano	170	989.650					170	989.650
Total	1.338	15.519.975	9.296	6.164.939	7.341	7.641.685	17.975	29.146.599

Los datos para Cisjordania y Gaza son hasta el 31 de diciembre de 1998, mientras que los otros son hasta el 30 de junio de 1998.

Fuente: Alex Pollock, "The Potential of Microfinance and Microcredit in UNRWA: Developing outreach and self-sufficiency" en Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *The Palestinian Refugees and UNRWA in Jordan, the West Bank and Gaza, 1949-1999*, Simposio Internacional, Mövenpick Hotel, Mar Muerto, Jordania, del 21 de agosto al 2 de septiembre de 1999. En prensa.

³²² En los informes anuales del Organismo, este tipo de proyectos en Jordania, Siria y el Líbano aparecen

Los principales objetivos del PGI son:

- a) Alcanzar la autosuficiencia de sus beneficiarios.
- b) Apoyar al Proceso de Paz.
- c) Apoyar a las micro y pequeñas empresas en la creación de puestos de trabajo.
- d) Convertir los créditos en algo accesible para los refugiados.

Además de estos objetivos generales, el Programa de Créditos a Grupos Solidarios tiene otros de carácter tanto económico como social. Pretenden facilitar el acceso a los créditos; coadyuvar al desarrollo de la cooperación y el intercambio de información entre sus miembros; otorgar a las mujeres la oportunidad de participar en la toma de decisiones del grupo, en la vida económica de sus comunidades y promover las relaciones sociales entre ellas (Fuger: 1997).

A finales de 1996, el Organismo estableció el 31 de diciembre de 1999 como fecha límite para que el PGI fuera completamente autosuficiente. Poco después, esa fecha tuvo que ser pospuesta debido a la crisis presupuestaria del Organismo, pero el programa comenzó a cubrir sus propios costes operacionales a partir de 1998, cuando sus gastos generales y de inversión, que ascendían a 1,4 millones de dólares pudieron cubrirse con los ingresos del programa de 1,5 millones de dólares, “convirtiéndolo en el primer programa de créditos no bancarios en Gaza y Cisjordania en cubrir sus costos operacionales con sus propios ingresos” (Pollock: 1999). Hacia finales de 2001 en los Territorios Ocupados, el programa había sufrido un retroceso y cubría sólo el 88,5% de sus costos de operación con los intereses ingresados. Esto se debió a las trabas al comercio impuestas principalmente por los cierres israelíes³²³. Pese a las adversidades, el OOPS quiere recuperar lo perdido y que el programa sea completamente autosostenible (ONU: 2000a).

Según las Naciones Unidas, la buena acogida del programa de microfinanciamiento del OOPS ha animado a otras ONG que otorgan créditos a los

señalados de forma marginal como programas de alivio a la pobreza o dentro de los servicios sociales.

³²³ OOPS, *Overview of UNRWA's Microfinance and Microenterprise Programme in the West Bank and Gaza Strip*. En la página oficial del OOPS: <http://www.un.org/unrwa/progs/ig/p1.html>

refugiados a imitar sus métodos para intentar ser autosuficientes. Así, a mediados de 1999 los préstamos de las ONG habían crecido un 18,4% respecto al semestre anterior³²⁴. El PGI, llamado desde 2000 Programa de Microfinanciamiento, fue galardonado en febrero de ese año por el Programa del Golfo Árabe para las Organizaciones de Desarrollo de las Naciones Unidas (AGFUND) con el Premio Internacional para Proyectos Pioneros de Desarrollo. El programa fue seleccionado entre 139 proyectos presentados desde 33 países de cuatro continentes (ONU:2000a).

El OOPS ha presentado al PGI como uno de sus principales triunfos en los últimos años. Para el sociólogo Alex Pollock, empleado del propio OOPS, el éxito de estos programas se debe a que:

- a) Son préstamos pequeños a corto plazo, en ocasiones con términos de pago menores a un año y la mayoría de las veces pagable a 4 o 6 meses.
- b) Los préstamos y la evaluación de la inversión son eficientes y simples.
- c) Ofrecen un rápido desembolso para nuevos créditos después del pago puntual de los anteriores.
- d) Ofrecen tipos de interés mejores a los del mercado, cuyos beneficios se utilizan para cubrir los altos costos de las transacciones de las microfinanzas.
- e) Gozan de un alto índice de reembolso.
- f) Su localización (dentro o cerca de los campamentos) y tiempo de servicio son favorables a las necesidades de los refugiados.

Asimismo, Helen Fuger considera que, además del capital y los medios de control para asegurar el pago del préstamo, otro factor de éxito ha sido que estos programas están equipados con guías, esquemas de capacitación, asesoría y “expertos en desarrollo” (Fuger: 1997).

El PGI esperaba crear alrededor de 5.000 nuevos puestos de trabajo entre 1991 y 1996 tras el éxito primero en Gaza, donde los créditos se extendían a los no refugiados

³²⁴ Datos del *Informe sobre la Economía Palestina de otoño de 1999* de la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados (UNSCO). Versión electrónica en <http://www.arts.mcgill.ca/mepp/unsco/palecon99/013.htm>.

con el objeto de promover una economía integrada³²⁵. Para Pollock, el éxito del caso de Gaza es representativo. Dado que la pobreza alcanza al 38% de la población total en esa zona y hasta un 42% entre los refugiados, este tipo de créditos permite mejorar las condiciones de vida a un creciente número de refugiados abocados al mercado informal, como la venta ambulante, mercadillos o taxis sin licencia. En el Cuadro 3.9 se presentan dos ejemplos exitosos de préstamos que han permitido a algunos refugiados mejorar o expandir sus negocios familiares.

Cuadro 3.9

LA FÁBRICA DE GALLETAS

Naser [trabajadora social del OOPS] se entrevista primero con Abu Daoud, que tiene una fábrica de galletas en la Ciudad de Gaza. Recientemente ha recibido 35.000 dólares en un préstamo, a ser devuelto en 19 meses con un interés del 10%. Como la mayoría de los pequeños empresarios de los Territorios Ocupados, Abu Daoud no tiene fácil el acceso a los créditos convencionales debido a que el sistema bancario local no está desarrollado y está restringido por las leyes militares [israelíes] respecto a los servicios que puede ofrecer.

Abu Daoud explica su experiencia en el programa de préstamos del OOPS. "Escuché a algunos amigos que el OOPS estaba concediendo préstamos a pequeñas empresas. En ese entonces, quería expandir mi fábrica mediante la introducción de una nueva línea de producción de galletas cubiertas de chocolate, porque era un producto único en Gaza. Solicité el crédito y en diez semanas mi solicitud fue aprobada. Recibí el crédito en dos pagos, completé la expansión del negocio y ahora la nueva línea está en producción.

Tras pedirle que se explaye más en su aventura, dice: "Compré equipo de segunda mano con el préstamo. Estoy produciendo y distribuyendo mis productos por toda Gaza y Cisjordania a través de dos distribuidores. Ahora, el único problema es que aún con la mayor capacidad de la nueva línea de producción, no puedo satisfacer la demanda de mis distribuidores".

El éxito de la expansión de la fábrica de Abu Daoud excede tanto sus expectativas como las del OOPS, particularmente, en términos de creación de trabajo. "En este momento, 15 empleados trabajan en cada uno de los dos turnos, cuando originalmente pensamos que sólo necesitaríamos 18. Espero que pronto empleemos a 50 trabajadores, si alcanzamos la capacidad total de producción. Al escoger a los trabajadores, prefiero aquellos que

³²⁵ Universidad de Oxford, *op.cit.*, p. 68.

por una razón u otra, tienen prohibido entrar a Israel. Tienen entre 16 y 26 años y ganan un sueldo entre 20 y 50 shekels (entre 8 y 20 dólares) diarios. Hemos asegurado a todos contra accidentes laborales”.

EL TALLER DE TEJIDO DE LANA

Naser también entrevistó a una mujer receptora de un crédito en la ciudad de Gaza. Um Adib vive en una de las nuevas y superpobladas zonas de Gaza, donde los refugiados con mejores posibilidades y trabajadores de cuello blanco pobres prefieren vivir para escapar al gentío y la frustración de la vida en los campamentos.

Su esposo es un pequeño tendero y ella trabaja en casa haciendo jerseys de lana que vende en casa y a través de un comerciante en Belén. Um Adib recibió un préstamo de 5.000 dólares para comprar una tricotoma electrónica para incrementar el potencial de ganancias de su pequeña industria, mediante la mejora del diseño, de la calidad y la capacidad de su producción.

Cuestionada sobre su experiencia cuando solicitó el crédito, Um Adib contesta: “Escuché sobre el programa de créditos en el vecindario, me entrevisté con las personas encargadas de los préstamos y cumplimenté la solicitud cuidadosamente. Cuando dos meses después me dijeron que el comité de préstamos había aceptado mi solicitud, no podía creer cuando me dijeron que el préstamo incluiría algún dinero para mis gastos de formación si aceptaba formarme con otras mujeres que llevan negocios similares. Hasta ahora he capacitado a tres mujeres y un joven. Mejoraré mis conocimientos aún más cuando entre a un curso de mantenimiento de máquinas”.

Um Adib explicó la diferencia que la nueva máquina ha supuesto para su trabajo. “Mi producción casi se ha duplicado con la nueva máquina informatizada. Como ama de casa y madre de seis, puedo programar la máquina y realizar las tareas domésticas o hacer otras actividades necesarias para el negocio. El mercado en Gaza necesita urgentemente estos productos, especialmente en invierno. La competencia en el mercado local depende principalmente de la calidad de las materias primas, la experiencia del tejedor y el tipo de máquina”.

OOPS, “Getting down to business” en *Palestine Refugees Today*, núm. 133, enero de 1993, pp. 15-16.

Pese a este optimismo, algunos autores como Schiff (1999) y Al Hussein suelen subrayar que, de forma general, las condiciones económicas de los refugiados se deterioran por la negativa israelí a permitir la entrada de trabajadores palestinos a su territorio. Argumentan también que el PGI no ha ayudado a mejorar de forma visible la deteriorada economía palestina de la década de 1990, dado que el número de personas

que se han beneficiado del programa tampoco es significativo. Según Al Hussein³²⁶, el programa tuvo éxito en Gaza debido a que constituía prácticamente la única oportunidad para los refugiados de acceder a un crédito. En Jordania fue un fracaso y en las otras zonas de operación no funcionó muy bien, en parte por la larga lista de requisitos impuesta por el OOPS. Muchos proyectos son rechazados porque los aspirantes no cumplen los estrictos criterios de selección. Pese a la propaganda del éxito alcanzado, los montos que dispone el PGI no son suficientes para el número de aspirantes a los préstamos. Se trata de un programa pequeño que surgió en el contexto de Oslo y se ha magnificado. “Si preguntas a los empleados locales e internacionales sobre la nueva política adoptada tras el Proceso de Paz, te dirán que es basura”, dado que, según este investigador, el programa se planificó a petición de los donantes, en el marco del ambiente positivo generado con el Proceso de Paz. En la realidad, el impacto del PGI ha sido mínimo porque ha beneficiado a unos cuantos y porque el entorno económico regional se ha deteriorado. Los negocios difícilmente prosperan en un medio de caos e incertidumbre.

Diversos estudios subrayan la contradicción entre el intento de la comunidad internacional de convertir a los refugiados en comunidades independientes -con proyectos de autoayuda- y el constante declive económico que sufren en las zonas de acogida. Alex Pollock señala que, tras diversos cambios en su relación con los refugiados (Cuadro 3.10), a partir de la década de 1980, el Organismo vive un periodo encaminado a alcanzar su autosuficiencia. Si el PAA surgió como respuesta al incremento del desempleo y de la pobreza como resultado de la primera *Intifada* y la guerra del Golfo, el PAP intenta preparar a los refugiados para cuando el OOPS desaparezca o sea transformado en una agencia para el desarrollo. Esta estrategia es más clara en los Territorios bajo administración palestina, donde el papel del Organismo parece haberse transformado de un ente con vocación humanitaria entregada a los refugiados palestinos, a otra de apoyo socioeconómico al futuro Estado palestino durante el periodo interino. Para Sandra Barberet, sus actividades están dirigidas, por un lado, a auxiliar a la AP en la construcción de una entidad estatal que asegure la instalación definitiva de los refugiados de los Territorios y, por otra, buscar la naturalización definitiva de los refugiados palestinos en los países de acogida. Mientras,

³²⁶ Jalal Al Hussein, entrevista personal realizada el 6 de noviembre de 2001 en el Centre d’Etudes et de

Blandine Destremau considera que los proyectos a favor de la independencia económica de los refugiados fueron bienvenidos por el OOPS, que los recibió como un medio para aligerar sus gastos en ayuda directa en tiempo de graves crisis (Destremau: 61). Además, mediante el traspaso a los refugiados de la administración y financiamiento de algunos servicios comunitarios, el OOPS ha intentado disminuir el impacto de la crisis presupuestaria y su dependencia de los donantes.

Cuadro 3.10

EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN DEL OOPS CON DONANTES Y REFUGIADOS					
Periodo	Forma	Estilo	Relación con el donante	Destinatario	Creación de programa
Gran modernismo 1949-1960	Autoritarismo	Administración y programas centralizados	Integrado	Objetos	Integración económica y naturalización
Asistencia social 1960-1984	Paternalista	Administración centralizada y programas descentralizados	Dependiente	Beneficiarios	Auxilio y asistencia social
Autosuficiencia 1987-	De mercado	Administración y programas descentralizados	Independiente	Clientes	Autosuficiencia

Fuente: Pollock, Alex "The Potential of Microfinance and Microcredit in UNRWA: Developing outreach and self-sufficiency" en CERMOC, *The Palestinian Refugees and UNRWA in Jordan, the West Bank and Gaza, 1949-1999*, Simposio Internacional, Mövenpick Hotel, Mar Muerto, Jordania, del 21 de agosto al 2 de septiembre de 1999. En prensa.

Hubo otros cambios que se realizaron a petición de los donantes y que afectaron al Organismo, como la separación de los servicios sociales de aquellos de ayuda directa en 1991. El objetivo era que esta última se ofreciera sólo a los verdaderamente pobres y que la administración de los servicios sociales se traspasara paulatinamente a los refugiados conforme a la nueva política de desarrollo que guía al PAP. A este respecto, los cursos de capacitación del PGI, además de permitir a los refugiados mantener sus

propios proyectos empresariales³²⁷, están dirigidos también a prepararlos para que se hagan cargo totalmente de los programas de desarrollo social que hasta ahora ha financiado y administrado el Organismo. El camino hacia la independencia económica y administrativa de estos centros se estableció en el programa quinquenal del Organismo (1995-1999) señalado anteriormente. El objetivo era que sus 71 centros de mujeres, los 27 centros de actividades juveniles y los 35 centros comunitarios de rehabilitación para discapacitados, se convirtieran en entes financiados y gestionados por la propia comunidad refugiada, principalmente mediante comités locales formados por voluntarios. Además de las actividades básicas que durante décadas se han realizado en esos centros, en la última década el OOPS ha prestado más atención a la capacitación de dirigentes y personal administrativo a través de asistencia técnica en planificación, aplicación y evaluación de proyectos, cursos de capacitación en administración, asistencia en la creación de redes para obtener donaciones y conseguir socios con fuentes externas de financiación (principalmente ONG locales e internacionales). A su vez, apoya financieramente a dichas instituciones hasta que alcancen la independencia económica. Con ello, el OOPS pretende pasar de “proveedor de servicios” a “facilitador” que promueva la participación, fortalecimiento e independencia de la comunidad refugiada. Desea que ésta sea quien planifique y ponga en marcha los servicios que en esos centros se ofrecen. Estos programas de capacitación, establecidos durante toda la década de 1990, habían logrado que a mediados de 2000, 70 de los 133 centros comunitarios alcanzaran la independencia financiera, mientras que 63 dependían sólo parcialmente de fuentes externas de financiamiento. Como señala el propio Organismo, el objetivo sería la integración de esos programas y centros en las instituciones sociales de la Autoridad Palestina y la armonización con las actividades del sector público en las otras tres zonas de operaciones³²⁸.

Aunque el Proceso de Paz se estancó, el OOPS mantuvo su estrategia de preparar a la comunidad refugiada para su desaparición. De hecho, 41 de los centros

³²⁷ En el Centro de Mujeres del campamento de refugiados Yabal al Husein, Ammán, participé en una reunión general de los Comités locales de los Centros de Mujeres de toda Jordania. Unas 30 refugiadas discutían la forma de conseguir financiamiento para sus proyectos, tales como establecer factorías textiles en los campamentos de Yerash e Irbid, o de alimentos en Yabal al Husein. Posteriormente, las mujeres recibieron un curso sobre evaluación de proyectos por un especialista contratado por el OOPS.

³²⁸ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1993 al 30 de junio de 1994, párrafo 35.

comunitarios se habían registrado como entidades legalmente independientes, principalmente en Gaza y Cisjordania³²⁹. En los centros para mujeres se planifican los créditos para grupos o individuales y proyectos de generación de ingresos. Muchas veces las beneficiarias de los créditos son también voluntarias de su propio centro. En esta línea, durante el periodo 1998-1999, se establecieron consejos escolares en 600 escuelas de todas las zonas de operación del Organismo, con el objeto “de mantener la cooperación entre las escuelas y la comunidad local, promover el papel de las escuelas en dicho entorno, y hacer un uso óptimo de los recursos, tanto escolares como comunitarios”. Cada consejo se compone del director de la escuela, tres profesores, tres miembros de la comunidad y tres estudiantes³³⁰. Al año siguiente, todas las escuelas del OOPS contaban con su propio consejo escolar. Este tipo de iniciativas pueden tener dos lecturas. La primera, que están abocadas a disminuir la estructura piramidal y paternalista del Organismo, criticada por los propios palestinos. La segunda, que conforman un paso más para preparar a los refugiados para la desaparición del OOPS. En este sentido, para Al Hussein³³¹, el traspaso de los servicios sociales no ha funcionado como se esperaba. No sólo por el “síndrome de dependencia”, que es común en los grupos de refugiados, sino porque la ayuda económica humanitaria a este colectivo en particular tiene una fuerte carga política basada en la percepción de su relación con el OOPS. Muchos refugiados consideran estos traspasos de competencias como pasos deliberados para finalizar los servicios del Organismo antes de que se alcance una solución política a su estatuto. En esta lógica interpretan, por ejemplo, la elección de comités locales de mujeres que han celebrado a mediados de la década de 1990 con el fin de traspasarles los centros de mujeres, pese a que el propio Organismo dijera que no abandonaría su responsabilidad respecto a esos centros antes de 1999 (cuando se esperaba que se alcanzara una solución al conflicto). Desde los años cincuenta, los palestinos no se consideran como otro colectivo de refugiados debido a que su situación es el resultado de la decisión de las Naciones Unidas de dividir su país. Por tanto, la ayuda del OOPS no es cuestión de caridad, sino un derecho. El trabajo del

³²⁹ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1999 al 30 de junio de 2000, párrafo 63.

³³⁰ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1998 al 30 de junio de 1999, párrafo 26.

³³¹ Jalal Al Hussein, entrevista personal realizada el 6 de noviembre de 2001 en el Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), Ammán.

Organismo no es considerado como respuesta a una necesidad, sino un derecho que tienen hasta que retornen a Palestina. En consecuencia, los servicios y campamentos del OOPS son símbolos políticos que deben permanecer hasta que el derecho al retorno se aplique. Como apuntaba un refugiado del campamento de Deheishe, el cual acababa de recibir raciones de harina de emergencia por vez primera en tres años, “Los obesos gatos occidentales siguen engordando con los salarios que les paga el OOPS, mientras el Organismo considera que nos hace un gran favor dándonos un saco de harina. Son tontos si piensan que el hombre sobrevive solamente con pan. Parecen olvidar los derechos legítimos de un pueblo que ha sido refugiados durante casi 50 años. Que se olviden si quieren... Nosotros no lo haremos” (Hamzeh: 1997).

Otra forma de impulsar la autosuficiencia de los refugiados ha sido la ampliación de los criterios de selección para quienes se benefician de los programas de generación de ingresos y autoayuda. Estos proyectos estuvieron destinados primero solamente a los discapacitados, luego se extendieron a las *situaciones especialmente difíciles* y por último, se ampliaron a más refugiados e incluso a palestinos que no lo son. Según las *Disposiciones para la Consolidación de los Registros II* de 1993, pueden beneficiarse de los programas de generación de ingresos “los palestinos de los Territorios Ocupados y refugiados palestinos registrados en los otros campos [de operación del OOPS] y empresarios palestinos que los empleen”³³². De esta manera, el 25% de las beneficiarias del Programa de Créditos a Grupos Solidarios no son refugiadas³³³ y en mayor o menor medida, esto se repite en el resto de programas del PGI. Pero la crisis presupuestal del OOPS ha hecho que los requisitos para acceder a estos programas se hayan complicado y que muchos refugiados que necesiten ayuda no la reciban.

Aunado a la ampliación de criterios de selección, otro cambio a tomar en cuenta es la transformación del tipo de ayuda a los proyectos de generación de ingresos, que han pasado de subsidios a préstamos con bajo o nulo interés. Si bien en un principio el objetivo era financiar el establecimiento o mejora de pequeñas empresas a través de subvenciones o préstamos a fondo perdido, entre 1994 y 1995 dio los primeros pasos

³³² OOPS, *Consolidated Eligibility Instructions*, enero 1996, p.6, citado por: Cervenak, Christine M. *op.cit.*, p. 321.

para reemplazar gradualmente las subvenciones destinadas a las microempresas a favor de créditos reembolsables, con la introducción de créditos flexibles y a bajo interés ofrecidos a familias con proyectos de generación de ingresos (OOPS: 1996, 103). Este cambio se encamina, primero, a alcanzar cierta independencia respecto a los vaivenes de los donantes. En segundo lugar, pretende su traspaso futuro al sistema financiero palestino. Desde principios de 1996, el PGI de Gaza y Cisjordania se encuentra “desarrollando un núcleo integral filosófico y metodológico”, el cual, tal como lo establece el propio OOPS, “le permitirá ser totalmente incorporado como un programa nacional de crédito en el futuro”. Con la ayuda del Banco Mundial, a finales de la década de 1990 el OOPS comenzó a planificar la extensión de estos programas al resto de las zonas de operaciones de forma rápida y masiva (Pollock: 1999).

3.3 ¿Hacia la autosuficiencia económica o hacia el establecimiento definitivo (*tawtin*)?

Las transformaciones de las actividades del OOPS en la última década han encontrado algún rechazo entre la comunidad refugiada. En primer lugar, el hecho de que se ampliase la ayuda a palestinos no inscritos en el Organismo (aunque se da prioridad a los refugiados), daría al traste con la identificación exclusiva del mismo con la comunidad de refugiados. En segundo término, este cambio, junto a la sustitución de las subvenciones por créditos, en un momento en que sus servicios tradicionales de salud, educación y servicios sociales se deterioran a pasos agigantados, provoca la sensación de que el OOPS se está convirtiendo paulatinamente en una agencia de desarrollo. Algunos consideran que se intenta convertir al OOPS, o parte de él, en un sistema bancario de apoyo a la pequeña empresa que permita, por un lado, ayudar a los refugiados más desfavorecidos y, por otro, lograr cierta independencia económica respecto a los altibajos de su presupuesto. Muchos pedían desde hacía décadas el cambio en el tipo de ayuda, de medidas paliativas a verdaderos programas de desarrollo que coadyuvaran a revertir la situación de dependencia económica de los refugiados respecto a la economía israelí y respecto a la ayuda internacional. Sin embargo, pedían que no fuese a costa de eliminar los servicios básicos del OOPS. La caída del nivel de

³³³ OOPS, *Solidarity Group Lending Product*. En la página oficial del OOPS: <http://www.un.org/unrwa/progs/ig/p3.html>.

vida de los refugiados no puede ser frenada únicamente con programas de autosuficiencia si los servicios tradicionales del OOPS se deterioran. Los refugiados, sobre todo los que viven fuera de los Territorios Ocupados, no consideran que los proyectos realizados en el marco del PAP compensen el recorte en los servicios básicos ofrecidos por el Organismo. Temen la “conspiración internacional” que les deje sin patria ni recursos.

Según el *Informe Bristol* (1994, 59), el OOPS, a través de iniciativas como el PGI aplicadas en Gaza y Cisjordania, reconoce la necesidad de adaptar su distribución asistencial a una encaminada al desarrollo a largo plazo. Marie-Louise Weighill señala que las nuevas iniciativas deben otorgar a los refugiados fuentes de empleo viables y sostenibles en lugar de provocar una “autarquía intracampamentos” que refuerza el aislamiento y la marginación de los refugiados (Weighill: 1995, 266-8). Pero esta visión no resuelve el meollo del problema palestino y, además, sería irresponsable desde un punto de vista humanitario y económico pretender la mejora tangible de las condiciones de vida de más de cuatro millones de refugiados en unos pocos años (Zakharia: 1996). Pese a las críticas que ha recibido la ayuda humanitaria ofrecida por el OOPS, los autores que piden un giro más desarrollista no suelen tomar en cuenta, primero, que dicha ayuda humanitaria ha sido suplementaria a los esfuerzos laborales y económicos que realizan los propios refugiados, ni, en segundo lugar, la situación regional, donde los refugiados son una carta política de los regímenes que los acogen. Por ejemplo, la situación de miseria de los refugiados en el Líbano está enraizada en de la negativa gubernamental a dar cualquier derecho o prerrogativa que pudiera suponer su estancia permanente en el país. A su vez, Israel lleva una década asfixiando económicamente a los Territorios Ocupados. Desafortunadamente, este enfoque puramente desarrollista distorsiona la realidad de desempleo y de la pobreza en su conjunto al considerarla una consecuencia más de actitudes y estilos de vida que de limitaciones políticas o económicas. Incluso en ese caso, muchos olvidan esa máxima no escrita de que los negocios requieren estabilidad social y económica para prosperar, cualidad inexistente en la zona, principalmente en el Líbano y los Territorios Ocupados. Como señala Sheila Carapico, la filantropía del rico y el voluntariado del pobre no pueden eliminar las raíces de los cortes de agua, la represión política o la desigualdad creciente; ni estas crisis son sólo aberraciones en un orden social suavemente articulado: necesitan

soluciones radicales (Carapico: 15). El OOPS y sus donantes deben tener en cuenta que el éxito de los proyectos generados a través del PGI está sujeto a unas condiciones más que irregulares, sobre todo en los Territorios Ocupados. Los disturbios, los bloqueos económicos y los toques de queda suelen repercutir negativamente en el desarrollo de muchos proyectos personales. De otro modo, dichos proyectos se quedan, tal como lo describió un economista palestino, en “dosis de morfina”, las cuales fracasan al poco tiempo debido a que el entusiasmo por apoyar estos proyectos no toma suficientemente en cuenta su validez, utilidad o viabilidad.

En efecto, la eficacia del PAP no puede dejar de lado los elementos políticos locales, regionales e internacionales que confluyen en la cuestión de los refugiados palestinos y el conflicto árabe-israelí en general. En referencia a la creación de los programas de generación de ingresos a principios de los noventa, el entonces comisionado Ilter Türkmen reconocía: “Soy consciente de que la mera creación de puestos de trabajo no resolverá la cuestión palestina, que sigue siendo de naturaleza política” (Türkmen: 1991, 19).

Un ejemplo claro de las limitaciones de este tipo de programas, son los obstáculos sufridos por el refugiado Shafiq Elias Nahas y su familia (Cuadro 3.11) en su intento por alcanzar la independencia económica, pese a las ayudas del OOPS.

Cuadro 3.11

DONDE HAY DETERMINACIÓN...
<p>Shafiq Elias Nahas nació en Ramle, Palestina, en 1944. Expulsado de su lugar de nacimiento siendo un niño, él y su familia buscaron refugio en Beirut, donde Shafiq fue al colegio. A los once años comenzó a sufrir un problema de visión que se agravó rápidamente. Muy preocupado por la discapacidad de su hijo, el padre de Shafiq se dirigió al OOPS para que su hijo fuera admitido en la escuela Baabda para ciegos.</p>
<p>Tras diez años de estudios y capacitación en manualidades y artesanía, Safiq se convirtió en profesor de la misma escuela. Después de un año como profesor, se casó con una chica llamada Jeanne d'Arc, profesora de personas con problemas de lenguaje y auditivos a quien él admiraba por su ternura y devoción hacia los alumnos incapacitados. Debido a la sinceridad de su esposa, Shafiq dijo que se sintió seguro de su amabilidad y disposición para compensar su propia deficiencia visual.</p>
<p>Shafiq y Jeanne d'Arc continuaron su trabajo como profesores. Su primer hijo, Ramzi, nació en 1970 y su hermana Tania dos años después. Mientras tanto, Shafiq</p>

se fue interesando en la crianza de pájaros como distracción personal en casa. Compró todos los libros disponibles sobre el tema y su esposa se los grababa en cinta. Shafiq instaló incubadoras y jaulas y pronto estuvo criando a miles de pájaros para su venta. Su reputación creció, el negocio se expandió y sus ingresos crecieron.

Gracias al éxito del negocio, Shafiq y Jeanne d'Arc pudieron renunciar a sus trabajos de profesores para concentrarse en sus hijos y negocio. Shafiq alquiló el sótano de un edificio vecino para instalar el negocio.

En 1978, largos y frecuentes periodos de bombardeos le impidieron acceder al negocio y, como resultado, muchas aves murieron. Pese a la pérdida, Shafiq se las arregló para levantar otro negocio, una granja de pollos en Baabda, gracias a un vecino que puso el capital. Shafiq entregó todo su tiempo y esfuerzo en el proyecto y ambos socios pronto vieron ganancias.

Este nuevo éxito fue interrumpido por otra ola de violencia en 1983. Una bomba impactó en la casa de Shafiq, matando a su hijo mayor de 13 años Ramzi e hirienole seriamente, a su mujer y a su hija. Largos y costosos tratamientos en el Líbano y en el extranjero que acabaron con los ahorros de Shafiq, no impidieron que él y su esposa perdieran totalmente la vista, mientras que su hija Tania de 11 años quedaba en silla de ruedas.

“El impacto fue suficiente para hacerme considerar el suicidio, pero deseché la idea para cuidar a Jeanne d'Arc y de Tania”, dice Shafiq. “Me las arreglé para levantar la moral al grado de que Jeanne d'Arc dio a la familia un nuevo bebé, Rami, en 1987. Tania fue a una escuela privada para discapacitados subsidiada por el OOPS, donde es la primera en su grupo. Respecto a mí, no tenía nada para comenzar a ganar el sustento de mi familia, excepto una tienda vacía junto a casa. En 1988, me acerqué al OOPS, que me auxilió equipando la tienda con las incubadoras y jaulas necesarias para comenzar otro negocio de crianza y así evitar la penuria a mi familia”.

OOPS, “The rebirth of hope” en *Palestine Refugees Today*, núm. 130, julio de 1991, pp. 11-12.

Los proyectos del PAP han puesto nuevamente en la mesa de discusiones el tema de la naturalización definitiva (*tawtin*) en los países de acogida. Primero, dichos proyectos están dirigidos a la rehabilitación (*ta'hil*) de los campamentos y barracas, que aunque está permitido en la ideología palestina, puede ser visto como un primer paso para asentarlos definitivamente donde están. Segundo, el mayor temor de los refugiados se basa en que los principales donantes han intentado revisar desde el inicio del Proceso de Paz los cimientos del OOPS: quién es un refugiado y quién debe recibir ayuda. El informe Bristol, presentado por los europeos en las negociaciones multilaterales, califica la definición de refugiado acuñada por el OOPS como “excesiva”, pues incluye a muchos refugiados que no necesitan la ayuda material y que mantienen sus carnés de registro para prolongar su estatuto como tales. Esto puede ser entendido como una definición del término por parte de la comunidad internacional de carácter político y,

por tanto, interpretable y flexible; no como un derecho independiente a la situación económica y social de cada individuo o familia expulsada de Palestina³³⁴. Según M. L. Weighill, dado que el estatuto de refugiado es un concepto legal, no es obligatorio que un refugiado viva en la pobreza para que retenga sus derechos, (Weighill: 1995, 267).

El informe Bristol pone el dedo en la llaga. Si el retorno de los refugiados es una cuestión que atañe al derecho internacional, es decir, no es una cuestión meramente política y por tanto tampoco es negociable, entonces no habría que temer las mejoras económicas -en muchos casos urgentes- en la comunidad refugiada. En este sentido serían válidas las acusaciones principalmente israelíes de que los gobiernos árabes han preferido utilizar a los refugiados como carta política de negociación manteniéndolos en la desposeimiento, negándoles derechos y prerrogativas que les hubiesen permitido mejorar sus niveles de vida. Leila Zakharia acusa a la OLP, el OOPS y los gobiernos de acogida por no haber formulado planes para reducir y eliminar la pobreza de los refugiados, planes que debían mejorar el acceso de los refugiados a recursos productivos e infraestructura, satisfacer las necesidades humanas básicas, otorgar protección social y reducir su vulnerabilidad (Zakharia: 1996). No obstante, a esta visión se contraponen otra lectura política. Aun si se acepta que el derecho al retorno y el estatuto de refugiado son independientes al nivel de vida de los palestinos y de la ayuda internacional que reciben para su rehabilitación económica, es innegable que el ejercicio de ese derecho se ha dejado a la voluntad política israelí. Este Estado se ha negado a permitir el retorno de los refugiados durante cinco décadas y ha pedido solucionar el problema mediante la rehabilitación económica de los palestinos en los países de acogida. Por consiguiente, los refugiados requieren herramientas políticas, principalmente su unidad, en la defensa de sus derechos para respaldar a sus representantes y hacerse oír en las mesas de negociaciones.

El debate sobre las limitaciones al desarrollo material de los campamentos y sobre el carácter legal o político del estatuto de refugiado adquirió nuevos bríos con la puesta en marcha del PAP en el marco del Proceso de Paz. Para algunos líderes palestinos, los proyectos de rehabilitación económica emprendidos en el marco del PAP

³³⁴ Unión Europea, *Informe presentado por la Comisión Europea, guía del tema de infraestructura económica y social, al Grupo de Trabajo sobre Refugiados*, diciembre de 1994. Citado por Elia Zureik, *Palestinian Refugees...*, p. 32.

– y que continuaron tras la finalización oficial de ese programa- coadyuvan a la división de la comunidad refugiada al apoyar su naturalización definitiva mediante la integración de los campamentos en las comunidades de su entorno. La mejora de los campamentos sólo puede llevarse a cabo en coordinación con las autoridades municipales y regionales. La instalación de redes eléctricas, drenajes o caminos no puede realizarse excluyendo al entorno municipal o regional, sobre todo donde los campamentos han sido absorbidos por el crecimiento de una ciudad o población. Los lazos creados entre los campamentos con las poblaciones aledañas y las mejoras que con los años los refugiados han hecho a sus viviendas, son argumentos que han sido utilizados desde hace tiempo por aquellos que proponen su establecimiento definitivo en donde se encuentran. Para J. Ginat:

No hay duda de que las mejoras hechas por los habitantes en sus viviendas de los campamentos de refugiados reflejan sus sentimientos. Se ven a sí mismos como residentes permanentes y no como temporales. Este proceso de urbanización es natural cuando sus habitantes mejoran su nivel de vida. La variedad de elementos culturales en la población de los campamentos, esto es, los no refugiados que habitan en los campamentos, que indudablemente consideran al campamento su hogar permanente, también contribuye al proceso de urbanización³³⁵.

Salim Tamari, coordinador del equipo palestino en el RWG³³⁶, considera que la realidad de la ayuda a los refugiados es muy compleja:

Es más probable que los refugiados que mejoran su estatuto social y económico se trasladen fuera de los campamentos, emigren a otros países, y en general, abandonen sus compromiso político respecto al derecho al retorno o a la compensación (Tamari: 1996b, 30).

No obstante, para Marie-Louise Weighill no existe contradicción entre la mejora física de los campamentos mediante su urbanización (*tamdin*) y la continuidad del derecho al retorno, por lo que la afirmación de Tamari:

...va más allá del reconocimiento del vínculo vital entre la protección de los derechos y el otorgamiento de ayuda. Propone una

³³⁵ J. Ginat, “A proposal for a Permanent Settlement Plan for the Palestinian Refugees” citado en Ghada Karmi y Eugen Cotran (eds.) *op.cit.*, p. 34.

³³⁶ Es también miembro del Comité Cuatripartito sobre Personas Desplazadas y director del Institute for Jerusalem Studies y profesor de sociología en la Universidad de Birzeit.

relación causal entre la posición socioeconómica y la pérdida del deseo o determinación entre los refugiados de regresar a sus hogares³³⁷.

La autora señala el caso de los refugiados afganos en Paquistán. Fueron aquellos que contaban con mejor posición económica los primeros en retornar, pues disponían de medios propios para reinstalarse en su patria. No obstante, cabe recordar que los intentos israelíes por trasladar a los refugiados palestinos a nuevos barrios, a cambio de que abandonaran los campamentos, estaban destinados a eliminar su estatuto como refugiados, y que la comunidad internacional intentó lo propio en los primeros años de existencia del Organismo. Aunque ambos hechos están muy presentes en la memoria histórica reciente de los refugiados, lo cierto es que en la actualidad los refugiados son más flexibles respecto a la mejora material de sus viviendas y campamentos que sus propios líderes. La vivienda, por el alto grado de superpoblación de los campamentos, es una de sus principales preocupaciones. El Informe Bristol también se refería a este cambio en la mentalidad de los refugiados:

Pese a la creencia de que la construcción de viviendas institucionalizaría la presencia de los refugiados (...), cada vez es más evidente que las últimas generaciones de palestinos no perciben la mejora de sus viviendas como un abandono de su identidad. En el campamento al Neirab en Siria, un proyecto de viviendas fue denunciado por grupos políticos palestinos como un indicio del establecimiento definitivo. No obstante, las viviendas fueron insuficientes cuando los refugiados presentaron las solicitudes para la obtención de los nuevos “refugios”³³⁸.

En 1999, Tamari matizaría su postura respecto al tema, al considerar que ha sido una filosofía equivocada entre los palestinos la suposición de que cuanto más miserablemente vivan los refugiados de los campamentos, su posición política se vería más reforzada. Esa idea, según Tamari, ha ido cambiando. Ahora, la mejora de las condiciones de vida no provoca ningún conflicto con su derecho al retorno (Abowd: 84).

Como se señaló en su momento, en los primeros años del exilio los refugiados se negaron a que se realizaran mejoras en sus barracas porque supondría que su estancia en

³³⁷ Marie-Louise Weighill “Palestinians in Exile: Legal, Geographical and Statistical Aspects” en Ghada Karmi y Eugen Cotran (eds.) *op.cit.*, p. 29.

³³⁸ University of Oxford, *op.cit.*, p. 61.

los campamentos se volvía indefinida y no transitoria. La miseria de esos años provocada por el exilio se transformó en la miseria de viviendas y campamentos que no se mejoraban ni adecuaban a las crecientes necesidades por temor al asentamiento definitivo en las naciones de acogida. Aunque la negativa a la naturalización definitiva persistió, su interpretación se flexibilizó paulatinamente. El punto de inflexión se produjo, según Jalal Al Husseini³³⁹, cuando en 1983 los israelíes intentaron reubicar a cientos de palestinos en unidades habitacionales fuera de los campamentos. Eso obligó a los refugiados a replantearse el concepto de naturalización o reubicación definitiva, y llegaron a la conclusión de que vivir en barracas decentes, es decir, aceptar el progreso económico no significaba la renuncia al derecho al retorno. La naturalización significó entonces aceptar un acuerdo forzado, no la mejora del nivel de vida en el ámbito individual. En palabras de Nazmi Ju'beh, profesor de Historia Islámica en la Universidad de Birzeit, los palestinos “creen que la solución al problema no está sólo conectada a su nivel de vida socioeconómico o al nivel de sus servicios, a pesar de que estos son importantes” (Ju'beh: 6). Conforme a esta nueva visión, para algunos analistas como Al Husseini, Barberet y Destremau, la resistencia a los proyectos desarrollistas propuestos por el PAP ha sido menor que en la década de 1950. Tanto las mejoras en las viviendas y campamentos como los programas de microfinanciamiento han sido mejor recibidos por estar distribuidos en una base individual y estar bastante limitados. Incluso la rehabilitación (*ta'hil*) y urbanización (*tamdin*) de los campamentos no ha sido a gran escala y, aunque los palestinos estén a favor de ellas, el límite es que no se conviertan en villas, es decir, pierdan su identidad como comunidades de refugiados. Si bien los refugiados desean mejorar sus condiciones de vida, sobre todo en los campamentos, sospechan de los proyectos, especialmente si no son desarrollados y aplicados en cooperación con los mismos refugiados. Pueden ser percibidos como otra medida para forzar su establecimiento definitivo en los lugares de acogida (BADIL: 2000c). Respecto al campamento de Yerash en Jordania, Hana Jaber asegura que las asociaciones locales se quejan de la indignidad en la que vive la gente, mientras que el OOPS sigue promoviendo sus programas de autosuficiencia. Ellos solicitan sobre todo mejoras pequeñas como la reparación de viviendas, la pavimentación de sus calles, el mejoramiento en la calidad del agua potable o la construcción de un centro juvenil (Jaber: 1995, 19). Sin embargo, no se debe considerar esta flexibilización como una

³³⁹ Jalal Al Husseini, entrevista personal realizada el 6 de noviembre de 2001 en el Centre d'Etudes et de

reducción de las demandas políticas de los refugiados. Su celo por hacer efectivo su retorno permanece inamovible. Quieren la rehabilitación (*ta'hil*) de sus viviendas y campamentos, pero no están dispuestos a que mediante ellos se les pretenda obligar al asentamiento definitivo (*tawtin*). Quieren permanecer en los campamentos, y que estos se mantengan, junto con el OOPS, por la carga simbólica de ambos, hasta que se alcance un acuerdo justo sobre los refugiados.

El derecho al retorno sigue siendo el hilo conductor de las percepciones y acciones de los refugiados, el filtro por el cual se aceptan o desechan las propuestas de la comunidad internacional, del OOPS, de los gobiernos de acogida o de sus propios líderes. El PAP, por sí solo, quizá no hubiese levantado mayores sospechas entre los refugiados, pero al desarrollarse en un entorno de crisis financiera galopante del OOPS, la lectura entre dirigentes locales y estudiosos se encamina al consabido “complot internacional” contra su derecho al retorno. Así, para Salah Abed Rabbo, refugiado del Campamento Deheishe de Belén y portavoz de la Unión de Centros de Actividades Juveniles de Cisjordania, el OOPS ha hipotecado su futuro en un Proceso de Paz inacabado, alejándose de las resoluciones internacionales –especialmente la 194- con las que se mantenía unido hasta entonces y al presentar tareas y objetivos diferentes para Siria, el Líbano y Jordania respecto a los Territorios Ocupados (Abed Rabo). Según Mashhour Abu Dakka, del Centro para los Refugiados y la Diáspora Palestina *Shaml*, el PAP “permite al OOPS interferir en cuestiones que no le conciernen”, dado que el trabajo del Organismo no es apoyar el Proceso de Paz, sino otorgar ayuda a los refugiados (Budeiri: 2000).

Para muchos estudiosos y refugiados, el programa de desarrollo económico planteado en la última década sirve para camuflar la clara decisión política de naturalizar definitivamente a los refugiados en los lugares de acogida. En palabras de Leila Zakharia, las estrategias políticas existentes se encaminan a la eliminación permanente de la protección social a los refugiados mediante la supresión del OOPS (Zakharia: 1997). Los efectos políticos del PAP y la crisis presupuestaria del OOPS debilitan las presiones que los palestinos pudieran ejercer para alcanzar su derecho al retorno, que al parecer se está convirtiendo en la mesa de negociaciones en una cuestión

Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), Ammán.

exclusivamente política y, por tanto, negociable. En este sentido, voluntaria o involuntariamente, el OOPS abona el suelo para un futuro regional donde no tiene cabida la resolución 194. Para Gerhard Pulfer e Ingrid Jaradat del Centro BADIL, el compromiso internacional con una solución basada en la resolución 194 se ha desvanecido, puesto que, tras los Acuerdos de Oslo, los esfuerzos internacionales se dirigen a explorar nuevas formas para naturalizar a los refugiados donde se encuentran, por ejemplo, mediante estudios, encuestas y proyectos encaminados a la mejora de las condiciones de vida en los campamentos (Pulfer y Jaradat: 1997).

Los fondos del PAP, según Graham Usher, fueron desembolsados por los donantes europeos y estadounidenses para endulzar el amargo precio a pagar por los refugiados por lo que sería la práctica desaparición del “problema de los refugiados” (Usher: 1999), mediante su absorción en los países de acogida o terceras naciones y el retorno limitado a lo que sería la nueva entidad palestina en Gaza y Cisjordania. Irónicamente, el autor señala que de las expectativas que se tenían al principio del Proceso de Paz (un acuerdo definitivo palestino-israelí a finales de 1999, una Autoridad Palestina fortalecida e independiente y la solución al problema de los refugiados, entre otras cosas), solo se está cumpliendo la de la desaparición del Organismo por falta de fondos.

Por su parte, el OOPS intenta defenderse de estas acusaciones remarcando su papel humanitario y neutral en el conflicto:

Desde el punto de vista del OOPS, mejorar los niveles de vida de los más pobres no tiene relación con cuestiones políticas más generales, tales como la resolución de la cuestión de los refugiados. Es evidente, de cualquier forma, que este punto de vista no es compartido por todas las partes (OOPS: 1995c).

Ante el desarrollo del OOPS durante la última década, marcado por su deterioro económico y programas como el PAP y el PGI, la politización del tema del futuro del Organismo se ha hecho inevitable. Mientras el propio OOPS se muestra cauto ante esta cuestión, algunos estudiosos discuten sobre las actuales tendencias de actuación del Organismo.

Para Benjamin Schiff, con los Acuerdos de Oslo, los objetivos del OOPS parecen menos claros, aunque en principio parecería lógico que, además de continuar sus servicios a los refugiados, debería también coordinarse con la AP y luego planear la transferencia de sus operaciones a sus ministerios. El OOPS podría contribuir al Proceso de Paz mediante el desarrollo de propuestas democráticas y pacíficas (en parte, una tarea para su sistema educativo); técnicas laborales y capacidad productiva (a través de la educación, los servicios sociales a la comunidad, y los programas de microfinanciamiento); la promoción de una comunidad menos dependiente y más proactiva. Pero ante el deterioro del Proceso de Paz, el Organismo se ha visto enfrentado al siguiente dilema: la mejora del entorno económico de los refugiados acrecienta sus temores sobre la falta de posibilidades de ejercer su derecho a la repatriación y a la compensación, aunque la independencia económica de los refugiados buscada a través de programas como el PAP, atrae mejor el apoyo de los donantes. Schiff acusa a los actuales responsables del OOPS de no tener una visión clara de su misión. Mientras que Giacomelli aportó ayuda política a los refugiados a través de las RAO y Türkmen ayuda económica a través del PAP, Hansen, el actual Comisionado General, carece de un proyecto político claro que promueva las donaciones. El OOPS continúa con sus operaciones, pero no ha dado una visión clara de su papel en los próximos cinco o diez años a los refugiados, a los donantes, ni a los países de acogida. Por ello, este autor describe al OOPS actualmente como: “financieramente tirante, internamente fragmentado, indeciso sobre su papel y carente de un liderazgo efectivo, eficiente y visionario” (Schiff: 1999).

Por el contrario, para Graham Usher o Leila Zakharia, el OOPS va encaminado deliberadamente a su propia desaparición mediante la transferencia de sus competencias a la AP y los países de acogida, así como mediante la eliminación paulatina de servicios por falta de fondos. Esta tendencia es la consecuencia directa de las decisiones políticas de sus principales donantes. Según Hashim F. Abu Sido y Mona Ghali, nuevos cambios y nombramientos políticos de altos cargos del OOPS demuestran la formación de una coalición que podría responder a intereses proclives a una solución de la cuestión de los refugiados que excluya las resoluciones de la ONU. Por ejemplo, a Marianne Heiberg, una socióloga noruega y viuda del antiguo ministro de exteriores de ese país, Johan Holst -que participó en las negociaciones secretas de Oslo entre la OLP e Israel- se le

otorgó un alto cargo en el OOPS en su sede de Jerusalén. Heiberg también es coautora de un informe sobre las condiciones de vida en Gaza y Cisjordania³⁴⁰ que, se dice, fue usado en las negociaciones secretas. Otro nombramiento polémico fue el de April Glaspie como directora del OOPS en Jerusalén, dado que era la embajadora estadounidense ante Irak durante la invasión de Kuwait. Los lazos políticos que muestran estos nombramientos son para los autores pruebas claras de la politización del Organismo, pese a su pretendida neutralidad ante el proceso de negociación (Abu Sido y Ghali: 1995)³⁴¹.

Jalal Al Hussein coincide con B. Schiff en percibir el momento como un compás de espera donde el Organismo no puede adelantar estrategias mientras el Proceso de Paz esté estancado. A la vez, coincide con Usher y Zakharia en que el deterioro del presupuesto regular del Organismo junto con la aplicación de esquemas de desarrollo a largo plazo en los Territorios Palestinos, son indicadores de las nuevas políticas de los países donantes (Al Hussein: 2000b, 102). No obstante, también admite otros factores como el crecimiento demográfico de la población, el cual exige grandes esfuerzos a los donantes o el deterioro del Proceso de Paz. En este sentido, la “estrategia” del OOPS, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de 1990, ha sido la de hacer lo que mejor pueda.

Atrapado entre los países donantes, cada vez menos inclinados a seguir el crecimiento inevitable de sus necesidades financieras, y las comunidades de refugiados, para los que permanece como símbolo de su derecho al retorno, el OOPS se encuentra hoy en un compás de espera. Viviendo en adelante al ritmo de las reuniones periódicas de urgencia con los países donantes, parece carente de perspectivas de futuro, condenado a vivir del cuento a fin de asegurar su propia supervivencia y servir a una población cada vez más mísera (Al Hussein: 2003, 80).

Por su parte, los representantes del Organismo pretenden mantenerse en la medida de lo posible fuera del debate político ante los refugiados, los donantes o los países de acogida. Esto que incluye no hablar sobre su futuro a mediano o largo plazo. El OOPS no quiere hacer nada que pudiera incrementar los temores del comienzo de su

³⁴⁰ Esta obra es citada en el presente trabajo con anterioridad. Véase Marianne Heiberg y Geir Øversen (eds.), *Palestinian society in Gaza, West Bank and Arab Jerusalem: A Survey of Living Conditions*, FAFO Report 151, Oslo, 1994, p. 4.

desaparición³⁴². Lex Takkenberg³⁴³, subdirector del OOPS en Siria, considera que dado a que no ha habido todavía un acuerdo definitivo sobre el tema de los refugiados, estos están temerosos respecto a su futuro y parte de esa ansiedad se traduce en preocupaciones sobre el cambio del papel del OOPS antes de que se alcance un acuerdo. A cualquier acción del OOPS se le imputan motivaciones políticas por los representantes de los refugiados. Las crisis financieras son un ejemplo de ello. Takkenberg explica la actual crisis económica basado en que, durante sus cinco décadas de existencia, en momentos de crisis o peligro le fue más fácil al Organismo conseguir fondos que en momentos de relativa estabilidad. En consecuencia, cuando la cuestión de los refugiados parecía cercana a resolverse tras las negociaciones de Oslo y llegó mucho dinero a la zona, hubo un periodo de relativa calma, por lo que los donantes menguaron sus aportaciones al OOPS y la crisis financiera se hizo cada vez más grande. Según la visión oficial presentada por Takkenberg, esta crisis no está provocada deliberadamente por los donantes, pues lo último que quieren los donantes es el colapso del OOPS, pues saben el valor simbólico de sus servicios para los refugiados –de que la comunidad internacional es aún responsable de ellos-. Sobre todo saben que el OOPS contribuye en el mantenimiento de la estabilidad regional. Esto es cierto incluso para Israel. Cuando inició la ocupación israelí de Gaza y Cisjordania, lo primero que hizo Tel Aviv fue pedir al OOPS que continuara con sus servicios, pues también era una cuestión de estabilidad y seguridad para los Territorios. Si no fuera por el OOPS, Israel debería proveer de algún modo u otro a los refugiados de educación, sanidad, etc.

Respecto a las suspicacias de algunos refugiados a que el PAP fuese un intento deliberado de cambiar los servicios tradicionales del Organismo hacia una visión más desarrollista, Takkenberg alega que este programa nunca fue diseñado para transferir sus competencias a la AP, sino que simplemente el OOPS trataba de beneficiarse de los cientos de fondos disponibles tras la firma de Oslo para construir escuelas, centros de mujeres, mejorar las infraestructuras de los campamentos, etc. Los donantes querían que los frutos de la paz fueran percibidos por todos los palestinos. También niega que la crisis del presupuesto general se deba a una transferencia de los fondos al PAP,

³⁴¹ Según Souheil El Natour, los puestos de responsabilidad debían ser otorgados conforme a criterios claros y precisos, ajenos a toda injerencia exterior (El Natour, *op.cit.*, p. 140).

³⁴² En Commission of Enquiry- Palestinian Refugees, *op.cit.*, p. 89.

³⁴³ Lex Takkenberg, entrevista personal realizada el 27 de noviembre de 2001 en la sede del OOPS en Damasco.

señalando que, aún en los tiempos del PAP, el presupuesto general continuó creciendo para hacer frente al crecimiento de la población, aunque no de forma suficiente.

En todo momento, el Organismo ha intentado tranquilizar a los refugiados alegando que no dejará de existir de un día para otro, sino que se irá desmantelando conforme sus responsabilidades vayan siendo transferidas a otras organizaciones.

En una conferencia sobre el futuro del Organismo, organizada por la organización *Miftah* y celebrado en Ramala en septiembre de 2000, el Comisionado General del OOPS, Peter Hansen aseveraba que ante la recurrente pregunta sobre el futuro del Organismo, prefería ser cauto en la respuesta, debido a la incertidumbre sobre el futuro de las negociaciones de paz. Su discurso denotaba que detrás de la cautela habían presiones sobre el Organismo para que no desapareciese, sobre todo de la comunidad de refugiados y colectivos árabes. No obstante, Hansen señalaba que la continuidad de la labor del OOPS dependía de la disposición política de la comunidad internacional, del desarrollo político regional y, sobre todo, de un adecuado nivel de financiación. Añadía la disposición del Organismo a ayudar en la realización de cualquier acuerdo de paz y que, más que el futuro, las preocupaciones del Organismo se centraban en el día a día, debido a su déficit presupuestario, calculado para ese año en 27 millones de dólares (Miftah: 2001, 23-24). Cabe señalar que, ese mismo año, el portavoz de una embajada occidental en Israel acusó al OOPS de ejercer un efecto negativo en las negociaciones de paz al predisponer a los refugiados y sus dirigentes contra cualquier concesión respecto al tema. Peter Hansen negó estas imputaciones y apuntó los efectos negativos que este tipo de acusaciones podría acarrear a sus escasas fuentes de financiación.

Los palestinos no quieren que el OOPS se convierta en una agencia para el desarrollo antes de que se alcance una solución justa para su situación política y legal. Paradójicamente, aunque el PAP apenas ha ayudado a una minúscula parte de los refugiados sumidos en la incertidumbre de la ocupación y la violencia. Según Jalal Al Hussein, el PAP ha tenido éxito en coadyuvar a fomentar entre los beneficiarios un sentido de independencia y capacidad, encaminado hacia el desarrollo sostenible de los refugiados. Esta percepción comenzó a prosperar entre los refugiados a partir de la *Intifada*, la cual fue caldo de cultivo para numerosas iniciativas sociales emprendidas

por los propios palestinos de los Territorios Ocupados. Estos se organizaron para hacer frente a los estragos sociales, humanos y económicos que provocó el levantamiento. En ese entonces, el OOPS se asoció con las emergentes organizaciones populares para fomentar la capacidad de la comunidad palestina para proveerse sus propios servicios sociales³⁴⁴. Gracias a la *Intifada*, según Al Hussein, el OOPS pudo abandonar su enfoque paternalista para intentar hacer de los refugiados personas autosuficientes mediante sus programas de autoayuda y de participación en la distribución de sus servicios. “Es más, el nuevo enfoque aparece como un paso en la transición del OOPS de una agencia internacional de bienestar administrado por funcionarios internacionales a un ente de desarrollo administrado por los palestinos” (Al Hussein: 1997).

³⁴⁴ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1992 al 30 de junio de 1993.

CAPÍTULO IV
LA CRISIS DEL OOPS EN LA POLÍTICA REGIONAL HACIA LOS
REFUGIADOS PALESTINOS

A pesar de ser un tema central en el conflicto árabe-israelí, y de su distinción como el problema de refugiados más antiguo existente, la situación de 3,7 millones de refugiados palestinos rara vez es noticia.

Peter Hansen
Comisionado General del OOPS

Como se ha observado a lo largo de este trabajo, la visión y evaluación que se hace del OOPS depende del interlocutor. El Organismo ha sido considerado una caja de resonancia del estado del conflicto palestino-israelí para la comunidad internacional; para los palestinos, un residuo del imperialismo occidental en la zona, a la vez que el garante del compromiso de las Naciones Unidas con la resolución favorable de su situación como refugiados; para los Estados de acogida e Israel, el OOPS es una herramienta de estabilidad y la base para una solución futura al problema, si bien para los primeros ésta deberá estar cimentada en un retorno a sus lugares de origen, mientras que para Tel Aviv supone la asimilación de los palestinos en los países donde están. A pesar de esta diversidad de percepciones, para todos los actores internacionales involucrados, la permanencia del Organismo es clara muestra de la incapacidad, tanto de las Naciones Unidas como de los países de la región, para resolver el conflicto árabe-israelí en general y el problema de los refugiados en particular.

El inicio del Proceso de Paz condujo al debate sobre el papel que debía jugar el OOPS en esta nueva fase y en el futuro. Por un lado, el bloque árabe insistía en la necesidad de su permanencia hasta algunos años después de alcanzado un acuerdo de paz definitivo palestino-israelí. Por otra parte, la comunidad internacional veía cercano el final del Organismo como consecuencia de un acuerdo de paz definitivo, aunque las vías propuestas para su desaparición variaban. Para los países europeos, el OOPS debía traspasar paulatinamente sus obligaciones a la AP, tal como propusieron en la reunión

de donantes de Ammán en 1995. Los estadounidenses e Israel pasaron de pedir su supresión inmediata –tal como lo sugirió el delegado de Washington en las negociaciones multilaterales en 1994-, a su transformación de una agencia de desarrollo. Los donantes impusieron nuevas tareas para el Organismo encaminadas a mejorar las condiciones materiales de los refugiados, subrayando que éstas no afectarían a su derecho al retorno. A sus nuevas tareas se sumó una crisis presupuestaria sin precedentes en la historia del OOPS, aunque la situación de crisis ha sido la regla, no la excepción, y la escasez financiera una condición crónica desde hace algunas décadas.

La tentación es imaginar lo que un ente como el OOPS podría hacer en épocas de normalidad, pero la triste realidad es que la tarea del Organismo no es un trabajo corriente. Por tanto, no ha habido épocas de normalidad. Privación física, constantes emigraciones, incertidumbre política y, sobre todo, una ausencia de apoyo domina la vida de los refugiados de Palestina, y son esos factores que el OOPS tiene que afrontar y solucionar (OOPS: 1982, 285).

La degradación del Proceso de Paz y el endurecimiento de las políticas de los países de acogida hacia los refugiados han agravado los efectos de su crisis presupuestaria, convirtiendo en una bomba de relojería el descontento de este sector, diseminado por todo Oriente Medio. Desde los primeros años del Proceso de Paz, el Comisionado General del OOPS advertía de que “la continua falta de mejora en las condiciones socioeconómicas de los refugiados pondría en peligro los frutos del Proceso de Paz”³⁴⁵ y, tras la imposición continuada de medidas de austeridad, señalaba que la impopularidad de estas habían “vuelto a los refugiados muy nerviosos en toda el área de operaciones [del Organismo]”, convencidos de que la falta de una adecuada financiación era parte de la conspiración para desarticular al OOPS antes de alcanzar una solución a su problema³⁴⁶.

En este escenario de incertidumbre, cada actor regional ha adoptado su propia estrategia en relación con el problema de los refugiados y el OOPS. Así, mientras el

³⁴⁵ OOPS, *Informe del Comisionado General del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente*, a la Asamblea General correspondiente del 1º de julio de 1994 al 30 de junio de 1995.

³⁴⁶ “Concern Expressed over UNRWA Financial Crisis” en *Sham! Newsletter*, núm. 9, diciembre de 1999, p. 10.

Líbano se niega en redondo a asimilar definitivamente a los refugiados en su territorio y en consecuencia, limita e impide el trabajo del OOPS; Jordania y Siria se mantienen a la espera de una solución regional al conflicto por lo que exigen la permanencia del Organismo hasta entonces. La OLP/AP, dispuesta en un principio a asumir el traspaso de las competencias del Organismo, ante los retrocesos del Proceso de Paz y las presiones de los propios refugiados, decidió erigirse como un gobierno de acogida más y adoptar su misma posición. Es decir, exigió la continuidad del OOPS y sus servicios hasta que se encuentre una solución justa y global a los refugiados, aunque veladamente ha aceptado el traspaso paulatino de algunos servicios. Por su parte, Israel ha pedido la desaparición pronta del Organismo como el gesto definitivo de la finalización del problema de los refugiados y ha iniciado una campaña internacional de desprestigio para conseguirlo. Finalmente, los refugiados han respondido contra la crisis del OOPS y sus nuevas políticas de manera espontánea mediante manifestaciones, huelgas, paros laborales y estudiantiles. Pero también han creado vías más organizadas para difundir y defender sus derechos (entre ellos, el derecho a seguir recibiendo los servicios del OOPS) de forma autónoma a la OLP e incluso traspasando fronteras.

4.1 Repercusiones de la crisis en los refugiados

Hacia el 30 de junio de 2000, de los 3,7 millones de personas inscritas en el OOPS, el 42% estaba asentada en Jordania, un 22% en Gaza, en Cisjordania vivía el 15,6%, el 10,3% en Siria y el 10,1% restante se ubicaba en el Líbano. En los Territorios Ocupados, la población refugiada respecto al total que ahí habitaba, representaba aproximadamente 30% en Cisjordania y hasta el 78% en Gaza. Una tercera parte de todos ellos, es decir, 1,2 millones, habitaba alguno de los 59 campamentos de refugiados a cargo del Organismo, aunque en Gaza y el Líbano, el porcentaje de la población residente en alguno de ellos alcanzaba un 55%³⁴⁷. Independientemente de su zona de residencia, todos los refugiados, pero principalmente los residentes de los campamentos, habían sufrido las desastrosas repercusiones económicas y políticas derivadas de la crisis del Organismo. Su precaria situación se ha agravado ante la

³⁴⁷ Véase cuadro en apéndices.

ausencia de los esperados “dividendos de la paz” –mayores libertades, prosperidad económica, inversiones-. En Gaza, Cisjordania y el Líbano dicha situación ha alcanzado niveles alarmantes debido al acoso militar israelí y la asfixia económica a la cual se les tiene sometidos en esas zonas.

En materia educativa, en 2000, la mitad del medio millón de matriculados en todas las escuelas del Organismo eran mujeres. Sin embargo, el nivel de enseñanza en las escuelas del OOPS, uno de los mejores en todo el Oriente Próximo en otros tiempos, había perdido calidad frente a los sistemas educativos gubernamentales, dejando a los refugiados que egresan de ellas en peores condiciones de competitividad y preparación. El deterioro en la calidad de la enseñanza ha provocado que muchos refugiados decidan enviar a sus hijos a las escuelas públicas de los países de acogida o a otras instituciones privadas. Por ejemplo, una ONG libanesa asociada a Oxfam GB, ofrece formación profesional para aquellos estudiantes que escogen abandonar el sistema de educación formal. Año con año, el porcentaje de solicitudes de estudiantes procedentes de las escuelas del OOPS ha bajado, lo mismo que sus notas en el examen de admisión, lo que Oxfam interpreta como una prueba de la caída en la calidad de la enseñanza (Oxfam: 1999). De hecho, muchos refugiados consideran que el compromiso de los profesores del OOPS ya no es el mismo de antaño. Si los refugiados narran que las escuelas del OOPS han sido lugares cruciales para la movilización política, consideran también que los antiguos profesores del OOPS estaban mucho más comprometidos que los actuales en la enseñanza de los niños, incluida la transmisión de la historia de Palestina (Farah: 1997). Unos refugiados achacan dicho desinterés a la falta de seguridad en el empleo y los salarios bajos que hoy les ofrece el Organismo. Otros consideran que es fruto del desencanto que les ha provocado la actuación de la OLP en los últimos años, lo que les hace dejar su militancia en la central palestina y acercarse a posturas más radicales como las de *Hamás*.

Según un estudio de la Universidad de Oxford de 2000, en todas las zonas de operación del Organismo, los principales problemas educativos son el excesivo número de alumnos por aula; la falta de acceso a la educación secundaria (únicamente en el Líbano); la matrícula limitada de los centros de formación profesional; la insatisfacción con respecto al currículo (en Gaza y Cisjordania); la ausencia de educación física en la

escuelas; el castigo físico y los abusos verbales por parte de los profesores; la carencia de bibliotecas y aulas de informática; las pocas oportunidades de alcanzar estudios universitarios (en Gaza y el Líbano); y ausencia de oportunidades para aquellos alumnos que suspenden el examen para acceder a la educación superior (*tawjihi*) en Gaza y Jordania. Como consecuencia, el índice de fracaso y abandono escolar se ha incrementado, lo mismo que los comportamientos agresivos y la falta de confianza (Damaj y Chatty: 2000). Se cuestiona también lo apropiado de su sistema educativo superior, que sigue formando a los refugiados para realizar trabajos de cuello blanco en los países del Golfo, cuando el mercado laboral prácticamente se ha cerrado para ellos. Además, pese al interés de las familias palestinas por la educación de sus hijos como medio para mejorar sus niveles de vida y como capital a invertir en un futuro Estado palestino, el endurecimiento de la situación económica, principalmente en el Líbano y los Territorios Ocupados ha generado la frustración entre los jóvenes. Aunque éstos cuentan con una educación técnica o profesional, no pueden colocarse en trabajos que correspondan a su formación o que les ofrezcan una remuneración satisfactoria. Además, el trabajo infantil crece por el empeoramiento de la precaria situación de las familias, sobre todo en la economía sumergida.

En cuestiones sanitarias, en 2000 se realizaban anualmente más de 7 millones de consultas en las clínicas y centros hospitalarios del OOPS, donde la falta de medicamentos era más que recurrente. Los problemas de salud medioambiental se agravaban debido principalmente a la superpoblación de los campamentos³⁴⁸. Los principales problemas comunitarios eran el enorme número de calles estrechas y por asfaltar, la carencia de zonas verdes u espacios de recreo y las insuficiencia o inexistencia de instalaciones sanitarias (redes de recolección del agua de lluvia, de recogida de basura, de canalización de aguas residuales,). La superpoblación también ocasionaba problemas personales y familiares, como demasiados habitantes por vivienda, habitáculos con escasa ventilación y mucha humedad. La falta de intimidad tanto en la casa como con los vecinos era recurrente porque las paredes eran muy

³⁴⁸ Según los registros del Organismo, aproximadamente el 60% de la población total refugiada estaba compuesta por mujeres en edad reproductora y niños menores de 15 años. Las tasas de natalidad fueron de hasta 36 nacimientos por cada 1.000 habitantes en Gaza -de hecho, según Bucaille (1996) la Franja detenta el récord mundial de natalidad, con una tasa de fecundidad de 9,8 hijos por mujer-, 34 en Cisjordania y alrededor de 33 en las otras zonas. La familia promedio tenía 5,3 miembros en el Líbano y más de 6 en Gaza. Al contraer matrimonio, la edad media oscilaba entre 18 (Gaza) y 20 años (Siria), y un 10% de las niñas refugiadas habían contraído matrimonio antes de cumplir 16.

delgadas o las casas y ventanas estaban demasiado juntas. Estos factores negativos, aunados al desempleo galopante, han provocado que las fricciones entre miembros de la familia o de la comunidad aumenten, al igual que otros problemas sociales como abusos sexuales, violencia, delincuencia o drogodependencia (Damaj: 2000).

En cuanto a la ayuda humanitaria y servicios sociales, los estrechos límites impuestos en los criterios para seleccionar a las personas que reciben ayuda a través del *Programa de Situaciones Especialmente Difíciles* hace que muchas personas no accedan a este tipo de ayuda como antaño. Por ejemplo, que la familia carezca de un varón capaz de trabajar, cuando el desempleo alcanza niveles alarmantes. Muchos encuentran imposible cumplir con todos los requisitos necesarios para beneficiarse de este tipo de servicios, aunque su situación pueda clasificarse en términos generales como de extrema pobreza. Robert Hopkins, Director de operaciones del OOPS en Cisjordania, admitía que el Organismo ya no cumplía cabalmente sus obligaciones con los refugiados. Calificaba los criterios para definir las *SED* como “injustos y tremendamente restringidos” (Ben Hamida: 56). La ayuda a estas familias ha disminuido de 200 dólares anuales por familia en 1994 a apenas 140 en 2000. Esto afecta a los refugiados más necesitados de todas las zonas de operación del Organismo. Abir ‘Adnan ‘Adas, un joven refugiado del campamento de Burch el Barachne (el Líbano), cuenta su experiencia familiar:

Como ves, hemos alquilado esta pequeña tienda para vender zumos en el campamento. Fue después de que el Departamento de Asuntos Sociales del OOPS suspendiera la ayuda que estábamos recibiendo con el pretexto de que mi hermano había completado el curso de herrería en la ‘Casa de los Huérfanos’ de Beirut y que disponía ya de un oficio. Lo que no consideraron es que ha estado en paro desde que terminó el curso (Abd Al Salam: 1994, 21).

Algunos testimonios de refugiados recogidos en el estudio de la Universidad de Oxford en octubre de 2000, hablaban del deterioro de la calidad y nivel de vida de los refugiados, como resultado, en parte, de la disminución en la cantidad y calidad de los servicios del OOPS. Un refugiado en Siria consideraba que: “El OOPS solía ayudar mucho a la primera generación de refugiados, pero ahora no ayuda nada (no ofrece medicamentos, medicinas o edificaciones)”. Otro refugiado en Jordania apuntaba que:

Las casas son muy estrechas, hay hacinamiento en los campamentos, el agua está sucia, hay desempleo, las calles son estrechas, las clínicas del OOPS no tienen medicamentos y tratan mal a los pacientes. En las escuelas ni siquiera tienen escritorios adecuados y los estudiantes no importan. Los transportes son ineficientes (...) Como resultado de la superpoblación, hay muchos problemas y es difícil mantener la moral y la tradición.

Otra refugiada opinaba que:

Los profesores no son buenos, los chicos fracasan y están perdidos. Mi generación, cuando iba a la escuela sabía lo que significaba estudiar. Creo que las escuelas públicas son mejores que las del OOPS en términos de profesores y currículo”. Otro añadía que “Las escuelas gubernamentales son mejores porque hay disciplina (...) en las escuelas públicas no hay tiempo para problemas (...) y el descanso es de diez minutos (...). En las escuelas del OOPS las cosas son demasiado fáciles y no se estudia (...). Los estudiantes toman drogas como pastillas y esnifan AGO (un tipo de pegamento).

Aunque los recortes en los servicios afectan a todos los refugiados que los reciben, la precariedad de aquellos establecidos en los Territorios Ocupados y el Líbano, les hace todavía más vulnerables. Si los cierres de los Territorios los sufren todos, los refugiados se encuentran en peor situación para hacerles frente. Ya en 1992, la encuesta realizada por el instituto noruego FAFO sobre las condiciones de los refugiados en los Territorios, incluida Jerusalén, mostraba que en materia de empleo, hogar y servicios, los habitantes de los campamentos formaban un sector en desventaja. Con el transcurso de los años y del maltrecho Proceso de Paz, la situación empeoró, sobre todo en materia de desempleo. Si en ambos Territorios durante la década de 1980 el paro era generalmente menor al 5%, hacia 1995 se había elevado a más del 20%, mientras el PIB cayó cerca de una tercera parte entre 1992 y 1996³⁴⁹. En Gaza, por ejemplo, a finales de la década de 1990, el 46% de los residentes de los campamentos sólo encontraban empleo para periodos menores a seis meses. Para muchos refugiados, las guerras pasadas, incluida la *Intifada*, fueron mejores que la paz surgida tras los Acuerdos de Oslo. Como opinan dos refugiados citados por BADIL: “Nos prometieron que la economía mejoraría, pero se ha vuelto peor”, “La situación económica era mejor

³⁴⁹ La situación comenzó a mejorar a final de la década cuando el PIB creció un 5% en 1998 y un 6% en 1999, pero el estallido de la segunda *Intifada* no sólo revirtió el crecimiento sino que empeoró como nunca la economía palestina. Datos de la Agencia Central de Información estadounidense. Versión electrónica: www.cia.gov/cia/publications/factbook/print/we.html.

aún en los días más difíciles de la *Intifada*, cuando más gazatíes podían trabajar fuera de la Franja y el comercio era más fácil” (Rempel: 2000b, 13).

Pese a que las condiciones económicas se han deteriorado a lo largo de la última década, la situación en Cisjordania es mejor que en la Franja de Gaza. En ambos Territorios el principal problema es el desempleo, pero por sus dimensiones territoriales que dan mayor porosidad a sus fronteras, Cisjordania está más capacitada para absorber su mano de obra e, incluso, para que sus trabajadores puedan ingresar de forma ilegal a Israel cuando se aplican los cierres fronterizos o para aquellos que no cuentan con permiso de trabajo. Al igual que en Gaza, en 1991 a los palestinos de Cisjordania les fueron retirados los permisos de salida generales que les permitían entrar a Jerusalén e Israel. Entonces debieron solicitar los permisos personales (las tarjetas magnéticas) difíciles de obtener. Desde 1993, Israel suele imponer cierres sobre los Territorios Ocupados, impidiendo la circulación entre Gaza y Cisjordania y entre ésta y Jerusalén³⁵⁰. Todos los vehículos palestinos son detenidos en los múltiples controles militares israelíes existentes en los puntos de circulación estratégicos de los Territorios Ocupados, para inspeccionar la documentación de los pasajeros y, muchas veces, para ser devueltos por denegarles el paso. Así pues, las “vías alternativas” se multiplican: Según el Informe sobre la Economía palestina de la UNSCO de la primavera de 1999³⁵¹, el flujo de mano de obra indocumentada a todas las zonas controladas por Israel se estimaba en 55.000 trabajadores, comparado con unos 44.000 que sí contaban con el permiso israelí. Según una investigación de Marwán Jawaja para la Comisión Nacional sobre la Pobreza, el 23% de los hogares estaba por debajo de la línea de la pobreza. En Gaza la pobreza duplicaba a la existente en Cisjordania, con un 38 y un 16% respectivamente. Uno de cada tres hogares de refugiados era considerado en la pobres, es decir, con una mayor incidencia que los residentes de pueblos y ciudades. Sin embargo, basada en la relación gasto/consumo, los residentes de los campamentos de refugiados en Cisjordania eran menos pobres que los habitantes de aldeas, mientras que en Gaza los residentes de ambos eran igualmente pobres con cerca del 40% de sus poblaciones (Johnson: 1998).

³⁵⁰ Israel ha aplicado una serie de medidas legales para desplazar a los refugiados palestinos que viven en la municipalidad de Jerusalén hacia los Territorios controlados por la Autoridad Palestina. También ha generado otras que le permitan mantener bajo su soberanía sobre esa ciudad tras un acuerdo final con los palestinos. Leila Zakharia, “The Situation of Palestinian Refugees...”.

³⁵¹ Citado por Terry Rempel, *Palestinian Refugees in Exile*, p. 15.

Los mecanismos para contrarrestar este deterioro son bastante limitados. El OOPS y el Ministerio de Asuntos Sociales (MAS) de la AP son los dos principales proveedores de servicios sociales en Gaza y Cisjordania³⁵². De fines de 1995 a fines de 1997 el número de personas asistidas por el MAS se incrementó casi en un 40%, mientras que los del OOPS apenas sobrepasaron el 2% (Johnson: 1998). Esto se explica por la incapacidad del OOPS para ampliar su base de servicios a los más necesitados, que ha provocado que restrinja todavía más los criterios para que estos accedan al programa de *Situaciones Especialmente Dificiles*.

Ni siquiera la gran apuesta desarrollista del OOPS en la última década, el PAP, ha dado mejores resultados en los Territorios Ocupados, donde se han destinado la mayoría de sus fondos. Incluso ahí se critica el escaso alcance del PAP, dado que aunque se construyen nuevas escuelas, centros sanitarios y se ayuda a algunas familias a ser independientes, la situación de miseria no puede ser revertida con esos proyectos puntuales. En otras palabras, mientras se mejoran unas 20 casas de cada 1.000 que requieren rehabilitación inmediata, mucha gente empobrece por las condiciones generales y debe recurrir –en el caso de que sea aceptada– al programa *SED*. La asfixia económica provocada por los cierres israelíes y la violencia en los Territorios durante toda la década de 1990 hace insuficiente cualquier sistema o programa de creación de empleo de emergencia ofrecidos por el Organismo y ponen en peligro su viabilidad. Esta situación de franco deterioro hizo de la década de los noventa la calma que precede a la tormenta. A mediados de 1997, Ali Shereka, un refugiado del campamento de Yazalon, en Cisjordania, predecía: "Habrá otra *Intifada* muy pronto" (Cohen: 1997).

En el caso libanés, casi la totalidad de los refugiados palestinos inscritos padecen condiciones de vida deplorables y prácticamente dependen del Organismo para acceder a unos servicios básicos que Beirut les niega. En ese país hay campamentos y otras infraestructuras del Organismo, como escuelas y clínicas, en ruinas desde 1982. Otros no cuentan con agua potable o luz desde hace más de veinte años, los servicios médicos y de hospitalización se han reducido drásticamente, así como la ayuda a los más

³⁵² De 1967 a 1994 fue el Departamento de Bienestar Social de Asuntos Civiles Israelíes (Israeli Civil Affairs Social Welfare Department) el que estableció su sistema, categorías de asistencia y políticas de previsión.

necesitados. En materia sanitaria, la crisis del Organismo ha provocado que a cualquier refugiado mayor de 60 años se le niegue cualquier operación de corazón o tratamiento delicado. Sólo se cubren de forma limitada algunas operaciones o terapias contra el cáncer o de corazón. Además, apenas cuenta con una cama de hospital por cada 1350 refugiados. Sólo el OOPS y la Sociedad de la Media Luna Roja Palestina, que depende de la OLP y también ha perdido fondos en los últimos años, son los únicos proveedores de servicios médicos a la comunidad refugiada, por lo que las dimensiones de la problemática sanitaria y humana se vuelven críticas. Ahmad Muhamad Al Ali, del campamento Burch el Barachne, describe así la situación: “Nuestros enfermos se mueren porque en los centros médicos ya no los aceptan. Y cuando el OOPS intenta que los acepten, elige, para reducir costes, los hospitales más pobres y peor equipados. Así no reciben tratamientos adecuados” (Abd Al Salam: 1994, 25).

En el ámbito educativo, miles de jóvenes se quedan sin educación secundaria, porque su única posibilidad es acceder a uno de los tres institutos con que cuenta el OOPS en el Líbano. Además, desde 1995, la tasa de fracaso escolar alcanza entre un 40 y un 50% (Donato *et.al*: 26), no sólo por las terribles condiciones de vida de los chicos, que se ven forzados a trabajar para ayudar al sustento familiar, y por las escasas posibilidades de ejercer alguna profesión, sino por la falta de buenos profesores. Muchos estudiantes se quejan del maltrato o el poco interés demostrado por los docentes debido a los pobres salarios. De hecho, el OOPS se ha convertido en el principal empleador de palestinos en el país. En 1995, el OOPS empleaba a 2530 refugiados, entre el 5 y el 10% de la fuerza laboral palestina en el Líbano. Al no poder ejercer más de 70 profesiones, desde medicina, ingeniería, farmacia a ofimática, los pocos refugiados privilegiados que concluyen estudios profesionales terminan emigrando al extranjero, principalmente a Estados Unidos, Inglaterra o los países escandinavos. A muchos se les niega luego el permiso de retorno al Líbano tras la obtención de la residencia en esos países. A los que se quedan, el futuro se presenta mucho más complicado. Un estudio presentado en 1996 sobre las condiciones de las mujeres refugiadas en el Líbano, señalaba que el 94% de las encuestadas, cabezas de familia, tenían un ingreso mensual inferior a 700 dólares, la suma que el OOPS considera el mínimo necesario para mantener a una familia de cinco miembros.

Además, el 26% obtenían un ingreso inferior a 160 dólares mensuales y el del 53% oscilaba entre los 160 y los 352 mensuales³⁵³.

El establecimiento de la AP ha perjudicado a los refugiados del Líbano porque el OOPS y muchas ONG centraron sus esfuerzos en proyectos en Gaza y Cisjordania. Según Oxfam, los residentes de los campamentos se han situado en los últimos años entre los colectivos sumergidos en la pobreza crónica, cuyos indicadores son comparables con los de los pobladores de guetos, dado que no sólo sufren pobreza, sino un estatuto menor al resto de la población, oportunidades limitadas y creciente vulnerabilidad.

La situación de los refugiados en Siria y Jordania no difiere demasiado. Los refugiados tienen niveles de ingresos bajos. Esto se debe al recorte en los servicios del Organismo y a la disminución de las remesas de dinero provenientes de los países del Golfo tras la guerra. Los refugiados en Siria también han visto disminuir los servicios recibidos, no sólo por el OOPS, sino por la Media Luna Fértil, dado que parte de su personal ha sido enviado a Gaza y Cisjordania tras el establecimiento de la Autoridad Palestina (Rempel: 2000b, 34).

Las medidas de austeridad del OOPS han incluido la congelación de los salarios. Como consecuencia, trabajar en el Organismo ya no resulta tan atractivo como era en décadas anteriores. Por ejemplo, en Jordania y Siria muchos refugiados que podrían incorporarse al sistema educativo del OOPS, optan por buscar entrar en las burocracias locales, que ofrecen mejores salarios y prestaciones. “Los refugiados y el personal del OOPS están constantemente pidiendo mejores servicios y salarios. Se merecen ambos, pero no podemos ofrecerles ninguno en este momento” (Miftah: 2001).

A la precariedad de la existencia de los refugiados en todas las zonas de operación del OOPS, se ha sumado una política no muy clara de los líderes palestinos que dan paso a toda clase de rumores y temores sobre posibles concesiones y acuerdos ya firmados en secreto que aparecen en campamentos, ciudades, grupos, partidos y

³⁵³ Leila Zakharia y Samia Tabari, “Palestinian Women in Lebanon: Health, Work Opportunities and Attitudes”, citado por Rosemary Sayigh, “Dis/Solving the ‘Refugee Problem’” en *Middle East Report*, verano 1998.

medios de información, para mayor crispación de los refugiados. Entre ellos, destaca el rumor sobre la negociación de un esquema de asentamiento definitivo para los refugiados en el Líbano, en el cual recibirían pasaportes palestinos a cambio de que Beirut les concediera permisos de residencia permanente en el país; la preparación de un retorno parcial de los refugiados a una parte de Israel cercana o en el desierto del Neguev; o la preparación secreta de esquemas de naturalización con los países árabes del Golfo e Irak, donde los diplomáticos estadounidenses proponían levantar el boicot a ese país a cambio de que aceptara la inmigración de cierto número de refugiados palestinos procedentes mayoritariamente del Líbano³⁵⁴. La incertidumbre sobre su futuro se ha convertido en un problema más. Como señala JoMarie Fecci: “La gente especula y hay desacuerdos. Los campamentos del Líbano sufren las diferencias entre los diferentes partidos y grupos palestinos. Una atmósfera de incertidumbre tensa se percibe en todas las calles” (Fecci: 2000).

Si el apoyo al Proceso de Paz entre los refugiados, sobre todo aquellos de los campamentos era mayor que el del resto de la sociedad palestina a principios de los noventa, es el que más se ha reducido con los atrasos y retrocesos del mismo y sus perniciosas consecuencias económicas. La frustración de los refugiados se ha traducido en una mayor militancia política, una mayor desconfianza hacia la AP y resto de partidos políticos y en un mayor ardor en la defensa de sus derechos, especialmente el del retorno. Aunque Arafat sigue siendo el principal líder para los palestinos, su popularidad ha ido descendiendo. Si en abril de 1997 una encuesta mostraba que un 18% de los palestinos no confiaba en ningún líder político, la cifra alcanzaba el 29,9% en octubre de 1999 (Daneels: 2001).

Según un estudio de opinión realizado por el Jerusalem Media and Communication Centre y Oxfam GB, entre 1999 y 2000, el apoyo al Proceso de Paz había descendido, de 1996 a 1999, un 13% en Gaza y Cisjordania. Asimismo, para el 82% de los palestinos de los Territorios Ocupados, la solución más justa a la cuestión de los refugiados seguía basada en la resolución 194. Sin embargo, una cuarta parte de los refugiados de los campamentos, sin duda el segmento más arraigado al derecho al

³⁵⁴BADIL, *Palestinian Refugee Question in the Final Statuts Negotiations: Position and Strategy of the Palestinian Negotiation Team*, comunicado de prensa del BADIL Center, 28 de septiembre de 1999. Versión electrónica en: www.badil.org/Press/1999/press71-99.htm.

retorno, consideraba que la solución más factible comprendía un retorno limitado y compensaciones económicas a discutir con Israel. Los bajos niveles de vida de los palestinos de los Territorios Ocupados han erosionado el grado de apoyo al Proceso de Paz, cuyos promotores prometieron mejorarles.

A diferencia de los refugiados de Gaza y Cisjordania, las suspicacias de los refugiados en el Líbano sobre el Proceso de Paz estuvieron presentes desde que los negociadores decidieron dejar su problema para el final. Según una encuesta realizada en 1994³⁵⁵ entre refugiados de dentro y fuera de los campamentos, el 54% creía que los Acuerdos de Oslo no llevarían al establecimiento de un Estado palestino independiente y el 70% que el acuerdo final no incluiría el derecho al retorno de los palestinos. La encuesta subrayaba que los refugiados apoyaban la restitución mediante la fuerza. Afirmaban que la lucha armada, que fortalece la posición palestina, debía acompañar al proceso de negociación. En consecuencia, el 70% rechazaba completamente cualquier idea de naturalización en el Líbano. Los refugiados en ese país, procedentes de Galilea y de otras zonas del norte de Israel, están poco interesados en trasladarse a una entidad palestina creada sólo en Gaza y Cisjordania. Una encuesta citada por C. Parker señala que el 75% de los refugiados del sur libanés evalúan de manera negativa a Arafat y la OLP. De hecho, señala el autor que Munir Makde, un cabecilla de *Fatah* en el campamento de Ein al Hilwe, amenazó con asesinar a Arafat tras la firma de los acuerdos de Oslo (Parker: 87).

Aunque no hay estudios estadísticos similares en Siria y Jordania, su postura no difiere mucho a la de los refugiados del Líbano, es decir, se mueve entre la desconfianza y el desencanto. El descenso de este apoyo se explica en que no creen que los israelíes verdaderamente quieran la paz, percepción generalizada entre los refugiados entrevistados, quienes se declaraban a favor de un proceso de paz, pero en otros términos más justos para ellos. En general, los refugiados desaprueban Oslo porque, entre otras consecuencias, ha significado una disminución o incluso un corte de los servicios que la OLP otorgaba a aquellos en el exilio, a lo que se suma el recorte en los servicios del OOPS. Sospechan además que su derecho al retorno no será aplicado en el contexto de las negociaciones finales, basados en que la versión oficial suele oscilar

entre el total rechazo a cualquier modificación o intento de aplicación parcial del derecho reconocido en la Resolución 194, y una posición de negociación con Israel.

El alejamiento de la OLP de las comunidades de los refugiados, sobre todo aquellas en el exilio, dejaría al Organismo como el único ente que los representa. Abu Basil, un refugiado de setenta años que vive todavía en un campamento jordano, considera que: “Nadie quiere al OOPS excepto los pobres” (Farah: 1999b). Ante la lejanía de una salida negociada al conflicto, muchos refugiados buscan la permanencia del OOPS al que se aferran como clavo ardiendo. Como apuntara en Ammán un excombatiente de la OLP: “Tras darnos la espalda la OLP, sólo nos queda el OOPS como garante de nuestra situación e identidad como refugiados palestinos ante la comunidad internacional”³⁵⁶.

Las opiniones respecto al Proceso de Paz y al OOPS son bastante homogéneas en todas las zonas de operación del Organismo. Por un lado, pocos confían en que las negociaciones finales, tal como se han venido desarrollando, les permitirán el ejercicio de su derecho al retorno, pues la gran mayoría percibe que la OLP está centrada en construir una entidad Estatal palestina en Gaza y Cisjordania, incluso a cambio de renunciar al retorno de los refugiados. Los “dividendos de la paz” han sido prácticamente inexistentes para ellos. En los Territorios y el Líbano, la situación económica de los refugiados no ha dejado de empeorar. Respecto al OOPS, los refugiados de sus cinco zonas de operación están contra el recorte de sus servicios. Todos lo perciben como símbolo del compromiso internacional respecto a su situación, por lo que debe mantenerse hasta que pueda ser aplicado su derecho al retorno. El hecho de que la definición de refugiado establecida por el OOPS relacionara el estatuto de refugiado con el acceso a sus servicios ha fortalecido la percepción de que la reducción de dichos servicios va dirigida al desmantelamiento paulatino del Organismo y a la disolución de su causa sin retorno a sus hogares. En este sentido, la permanencia del Organismo es prácticamente indispensable para mantener la lucha por el cumplimiento de lo establecido en la Resolución 194 de la Asamblea General.

³⁵⁵ Hussein Sha’ban, “What Palestinians Say about their Future in Lebanon”, *Al Safir*, 2 de junio de 1994, en Terry Rempel (ed.), *Palestinian Refugees in Exile...* p. 23.

³⁵⁶ Entrevista personal realizada en noviembre de 2001.

Para la gran mayoría, la crisis del OOPS tiene motivaciones políticas. Se debe a la decisión de Occidente y, especialmente, Estados Unidos, de finiquitar al Organismo formalmente o *de facto* (mediante su desaparición paulatina), antes de que se alcance una salida negociada al conflicto. Esto debilitaría la posición palestina y le obligaría a renunciar al derecho al retorno. Según Mahmud Abbas, del campamento Mar Elías del Líbano:

Los servicios del OOPS parecen unidos a los avances del proceso político, pero de manera contraria. Son los pobres los que pagan el precio de los avances políticos en las negociaciones, al tener que soportar la reducción de los servicios sociales del OOPS. Pensamos que esta reducción de las ayudas es una política deliberada de la ONU –de la que depende el OOPS– y, más todavía, de Estados Unidos que quiere presionar a los palestinos (Abd Al Salam: 1994, 23).

Al respecto, apunta el representante canadiense ante la AP:

Los cortes o, incluso, los rumores de cortes en los servicios del OOPS son percibidos como signo de abandono de la comunidad internacional. Tales percepciones no ayudan y son potencialmente dañinas al Proceso de Paz en un momento delicado en la búsqueda de la misma en Oriente Medio (Miftah: 2001).

La creación de un fondo para el pago de las indemnizaciones a principios de la década de 1990 para cuando el OOPS dejara de existir –fondo que no ha podido crecer por la crisis presupuestaria– y las nuevas formas de contratación del personal – justificadas oficialmente como fruto de la escasez de fondos– son interpretados como medidas hacia la desaparición pronta del OOPS, independientemente de un acuerdo final sobre el tema de los refugiados. Para Amna Jibril, trabajadora del Sindicato General de Mujeres Palestinas Sección el Líbano desde 1972, la crisis del OOPS es una política deliberada para finiquitar su trabajo, traspasando sus obligaciones –que son las de la comunidad internacional– a los gobiernos de acogida y a los propios refugiados. En 1999, ejemplifica Jibril, el Organismo terminó su programa de Centros de Mujeres, por lo que el sindicato de mujeres asumió los dos centros para que continuaran funcionando en beneficio de las refugiadas³⁵⁷. En este caso, no es un traspaso sugerido ni querido por los propios refugiados, sino una política de hechos consumados. Husam

³⁵⁷ Commission of Enquiry- Palestinian Refugees, *op.cit.*

Jadr, presidente del Comité para la Defensa de los Derechos de los Refugiados de Nablús, considera que el OOPS está camino de su desaparición, por lo que pronto quedará sólo el nombre, que ya no representará ninguna obligación política o humanitaria hacia los refugiados palestinos.

Todos nosotros sentimos miedo tras los Acuerdos de Oslo, porque [antes de ellos] sus funciones se renovaban cada uno o dos años. Hemos considerado un logro establecer su continuidad por cinco años, pero después tendremos que buscar una nueva forma de mantener la responsabilidad internacional hacia el OOPS y hacia los refugiados palestinos (Miftah: 2001).

Aunque los refugiados prefieren que el OOPS mantenga sus servicios tradicionales en niveles aceptables a que se convierta en una agencia de desarrollo antes de alcanzar un acuerdo de paz justo y duradero, esto no impide que la gran mayoría acepte la rehabilitación de sus campamentos y los programas de generación de ingresos, siempre y cuando no se modifique su estatuto como refugiados. Esta aceptación se debe a que su situación es muy precaria y a que los proyectos suelen ser de carácter individual o de poco alcance. No obstante, algunos mantienen algunas reservas al respecto, sobre todo entre los grupos opuestos al Proceso de Paz. De hecho, el PGI fue uno de los que mayor oposición encontró entre diversos círculos políticos palestinos, ya que, para muchos, este esquema era un paso más para convertir al OOPS en una agencia de desarrollo. Dejaba así de lado su peso político en la lucha por los derechos, especialmente el derecho al retorno.

En un discurso de Peter Hansen ante el Comité para la Descolonización y Política Especial de las Naciones Unidas el 22 de noviembre de 1996, éste compartía la “exasperación” de los miembros del Organismo por la interpretación dada por algunos refugiados a las actividades del PAP:

Esta “expansión” en los servicios es percibida como parte de una conspiración para establecer a los refugiados en los países de acogida. Simultáneamente, existen alegaciones de una “reducción” de los servicios, la cual es atribuida a la misma causa, es decir, a un plan de naturalización definitiva. Lo menciono de pasada para mostrar que nuestro trabajo nunca es fácil y cada palabra o acto de nuestra parte está abierta a las interpretaciones más desatinadas. [Más adelante, señalaba que también] la aplicación de medidas de austeridad han provocado un gran resentimiento

por parte de los refugiados y críticas de los gobiernos de acogida, que han interpretado esas medidas como una reducción de los servicios del OOPS. Cualquier disminución en los servicios, real o percibida, provoca rumores de integración inminente y reasentamiento. Cualquier efecto negativo en la cantidad y calidad de los servicios, cualquier reducción en el nivel de los servicios, cualquier supresión de provisiones y servicios prestados tradicionalmente han tenido, y continuarán teniendo, repercusiones políticas

358

Hansen intenta que la crisis no sea interpretada como el abandono de la comunidad internacional de su compromiso con los refugiados y ejemplifica cómo varios países aportan al Organismo mucho más de lo que se les pide. Suecia aporta cinco veces más, Noruega siete, Dinamarca cinco.

Existe una disposición de respaldo pero, desafortunadamente, esa disposición no está lo suficientemente generalizada entre la comunidad internacional (...). No creo que [el desmantelamiento del OOPS] sea un verdadero riesgo. Su mandato será renovado. La cuestión es: ¿le seguirá el dinero para que la renovación sea significativa? (...) No tenemos suficiente para satisfacer las necesidades que están creciendo más rápido que los ingresos. Ese es el problema básico (Miftah: 2001).

Con el Proceso de Paz como hilo conductor de los cambios geopolíticos regionales, el OOPS parece cada vez menos autónomo, por lo que su personal, especialmente los altos cargos destinados a puestos internacionales, parece perder efectividad, fuerza y respeto (Farah: 1999b). Los refugiados siguen sin tener voz en el diseño de la política de asistencia que reciben, ni existen mecanismos de consulta entre ellos y el organismo en el diseño de los proyectos (Weighill: 1995). Un trabajador palestino se quejaba al respecto:

Ahora el OOPS está manejado con mayor fuerza por las políticas actuales (...) así lo sentimos como empleados y como gente que trabaja con [los refugiados] (...) incluidos los “recortes presupuestarios” (...). Nosotros, la plantilla local, somos parte del OOPS, pero no tenemos influencia política o poder de decisión. (...) Lo que me molesta es que mucha gente está olvidado el mandato del OOPS (...), pero los cambios políticos van muy rápido. (...) La gente habla de integración y de las condiciones socioeconómicas de los refugiados, ignorando el problema político” (Farah: 1999b).

³⁵⁸ OOPS, *Statement by Peter Hansen, Commissioner-General of UNRWA to the Special Political and Decolonization Committee*, Nueva York, 22 de noviembre de 1996. En <http://www.un.org/unrwa/news/statements/spdc1996.html>.

Paradójicamente, el énfasis que el Organismo ha puesto en la autosuficiencia y participación de los refugiados mediante programas como el PGI o el traspaso de la administración de los centros de mujeres o juveniles a los propios refugiados, ha desarrollado la conciencia entre los jóvenes y las mujeres de su propia importancia en la comunidad refugiada. En los últimos años, los refugiados de los campamentos mantienen en esos espacios prestados por el OOPS todo un movimiento cultural y político en torno al retorno que abarca toda la Palestina histórica. Mientras la OLP pretende construir un Estado para todos los palestinos sólo en los Territorios que les ceda Israel, en los campamentos se celebran discusiones sobre el derecho al retorno. También se pinta en las paredes y se borda en manteles, el mapa de la Palestina histórica. Como apunta Al Hussein, la construcción nacional también se crea con la formación y fortalecimiento de la sociedad civil (Al Hussein: 1997), y de hecho, como se verá más adelante, de estos centros juveniles salen los mayores intentos de los refugiados por crear un movimiento local, regional e internacional independiente de lucha a favor del derecho al retorno. En esta lucha están incluidos la defensa del OOPS y sus servicios.

4.2 Posturas de los países de acogida

Para los países de acogida, mantener el estatuto de los refugiados ha sido una herramienta política importante para no reconocer a Israel ni negociar con él. En la última década, ningún país de acogida ha permitido a los refugiados que viven en sus territorios participar en la delegación palestina en las negociaciones multilaterales. Jordania se negó alegando que los refugiados tienen ciudadanía jordana, mientras que el Líbano y Siria porque ambos boicotearon esa vía de negociación desde el inicio de las negociaciones (Abowd: 1999). Aunque estos países han apoyado públicamente la causa palestina, su postura ha sido primordialmente pacífica respecto al Proceso de Paz, dando un tibio apoyo material o diplomático a la Autoridad Palestina.

La integración de los palestinos en estos países antes de una salida negociada al conflicto árabe-israelí se observa como improbable, especialmente si se toma en cuenta que, en esos países, la ciudadanía está jerárquicamente estructurada, con acceso a los recursos estatales, trabajo y protección social definido por clases y orígenes. Incluso para los árabes de otros países resulta difícil acceder a un permiso de residencia o de trabajo en una zona que se caracteriza por las trabas impuestas por los gobiernos al acceso a la ciudadanía, sobre todo en los países del Golfo y el Líbano.

La política de las autoridades palestinas de supeditar todos los problemas, incluida la cuestión de los refugiados, a la construcción de un Estado palestino en Gaza y Cisjordania, y la decisión del OOPS de transferir paulatinamente sus operaciones a la AP, trajeron consigo el endurecimiento de las políticas hacia los refugiados en los países árabes de acogida, que ven en la actuación de ambos el primer paso al establecimiento definitivo de los palestinos en sus territorios. Selma Dabbagh considera que mientras la naturalización definitiva en los lugares donde se encuentran los refugiados gana fuerza en la AP como la única solución al problema, los Estados árabes son cada vez más reacios a ser vistos como la salida ideal para los palestinos (Dabbagh: 1998). De hecho, la creación de un Estado palestino permitiría a todos los palestinos en el exilio acceder a un pasaporte, ya fuera del país en el que se nacionalizaran o el palestino, lo que les permitiría gozar de la protección legal y administrativa de una autoridad soberana, de la cual ahora la gran mayoría carecen (Jung: 2001). No obstante, y conforme a la lejana petición de la Liga Árabe, dicha protección debería haber sido otorgada a los palestinos sin detrimento de alguno a sus derechos.

Conforme a este planteamiento, cabe subrayar que la vulnerabilidad de los refugiados no proviene de su estatuto, tal como lo señala el *Informe Bristol*, sino de la negativa de los países de acogida a otorgarles todos los derechos legales como residentes permanentes. La concesión de estos derechos (al trabajo, a la libre circulación, a la educación, a la salud, etc.), que no precisan el otorgamiento de la nacionalidad, hubiesen evitado a muchos la marginación en la que han vivido durante cinco décadas y, en este sentido, no se puede culpar al OOPS de que los refugiados permanezcan sin integrarse socialmente y sin reconocimiento político en los países árabes (OOPS: 1982, 292).

En lo que respecta al PAP y al PGI, en estos países el impacto ha sido mucho menor que en Gaza y Cisjordania, aunque sus gobiernos parecen recelosos hacia programas de este tipo dirigidos exclusivamente a los refugiados –que pueden estar localizados junto a poblaciones de nacionales en necesidad-, y las sospechas aumentan debido al entorno político e incierto de las negociaciones de paz. De hecho, la gran preocupación para ellos es la creciente crisis económica del OOPS. Durante las conferencias de donantes del OOPS repiten encarecidamente la necesidad de cambiar esa situación, dada la incapacidad de estos países para asumir el peso de los servicios a los refugiados hasta ahora provistos por el Organismo. Desde el inicio del Proceso de Paz, el OOPS ha señalado repetidamente en sus informes las preocupaciones de los países de acogida respecto a la paulatina reducción de los servicios del Organismo, y desde que el OOPS comenzó a proyectar su desaparición, ha mantenido que el traspaso de sus competencias a los países de acogida requiere el consentimiento político de estos y que comenzará sólo después del traspaso de las competencias en la AP.

4.2.1 Siria

Como se ha dicho, el tema de los refugiados ha sido una herramienta de negociación para Damasco. No se opone a su naturalización definitiva, pero esta decisión debe provenir de los propios refugiados (el quedarse o volver a sus hogares). En este sentido, ha sido crítico al Proceso de Paz, el cual ha relegado la cuestión hasta el final de las negociaciones. Ha criticado también la crisis presupuestaria y giro desarrollista del OOPS.

Respecto a los refugiados asentados en el país desde su salida de Palestina, Siria ha preferido otorgarles prácticamente los mismos derechos que a los nacionales y apoyarles en la lucha por sus derechos para apropiarse de esa baza política en las negociaciones con Israel. De hecho, algunas organizaciones palestinas como BADIL³⁵⁹ consideran a Siria como un ejemplo válido el otorgamiento de derechos sociales y

³⁵⁹ BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights.

seguridad civil en los países de acogida puede proteger a los refugiados “de convertirse en víctimas de los peligros del reasentamiento y de perder su identidad nacional” (Rempel: 2000b, 31). Según el escritor palestino refugiado en Damasco, Hamad Mu’ad, dado que crece el sentido de identidad nacional entre los palestinos en ese país, prefieren ser considerados una comunidad palestina con residencia permanente en Siria –donde prácticamente tienen los mismos derechos que los nacionales– a que se les otorgue la nacionalidad siria³⁶⁰.

No obstante, el precio que el régimen sirio ha cobrado ha sido el control y sometimiento de los grupos simpatizantes con la OLP y su líder Arafat. Siria cobija y financia a muchos de los grupos políticos opuestos al Proceso de Paz tal como lo ha negociado Arafat, entre ellos el Frente Popular para la Liberación de Palestina-Comando General (FPLP-CG), el grupo de Abu Nidal que se escindió de Fatah en 1983 o grupos pertenecientes a la OLP opuestos también al Proceso de Paz como el Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP) y el Frente Democrático para la Liberación de Palestina (FDLP). Sin embargo, para los líderes palestinos, los grupos de oposición establecidos en Siria apenas juegan un papel marginal en la política nacional palestina. Asimismo, ha sido permisivo con Hizbullah y la influencia iraní en el Líbano. Siria ha sabido explotar la oposición entre los refugiados al Proceso de Paz tanto en su territorio como en el Líbano, donde mantiene una confrontación de fuerzas con las milicias y grupos pro-Arafat desde la guerra civil libanesa. No obstante, no otras corrientes políticas independientes. En consecuencia, pese a la oposición de los refugiados al Proceso de Paz y su unánime apoyo al derecho al retorno, no existen organizaciones populares de refugiados como en los Territorios Palestinos.

Pese a que el derecho al retorno no se encuentra entre sus prioridades, según el Centro BADIL, Siria se ha opuesto a la transformación del OOPS en una agencia de desarrollo dado que está convencida de que tal cambio promovería los esquemas de naturalización de los refugiados en los países de acogida promocionados por Occidente (Rempel: 2000b, 31). Su oposición se basa en que este país siempre ha sido considerado como ideal para absorber a los refugiados, pues constituyen menos del 3% de la población total del país e, incluso, junto con Irak, podría recibir más refugiados, por

³⁶⁰ Commission of Enquiry- Palestinian Refugees, *op.cit.*

ejemplo, provenientes del Líbano. Esto debería ser, obviamente, en el marco de un acuerdo de paz que optara por la naturalización de los refugiados en los países de acogida o terceras naciones como la principal solución al problema. Por esta razón, en un primer momento de las negociaciones palestino-israelíes, cuando se relegó la cuestión de los refugiados para el final del proceso, tanto en Siria como en el Líbano se restringió la libertad de tránsito para los palestinos (Zureik: 1996, 62). Aunque estas medidas se levantaron, Damasco impuso nuevas restricciones a la entrada de los refugiados con salvoconductos jordanos e iraquíes, pero sobre todo egipcios –es decir, a aquellos provenientes de Gaza-. Por ello, el U.S. Committee for Refugees³⁶¹ ha denunciado repetidamente las dificultades que sufren los refugiados para viajar a y desde Siria, sobre todo porque las autoridades de este país no permiten a los palestinos de la Franja de Gaza entrar al país³⁶². Según Ali Mustafá, de la Autoridad General para los Refugiados Árabes de Palestina del gobierno sirio, los refugiados en ese país insisten en dos cuestiones: su derecho al retorno y su rechazo a toda forma de naturalización. Consideran que su problema sigue vigente para la comunidad internacional por la permanencia del OOPS y sus servicios. Para el gobierno sirio es de vital importancia la continuidad del trabajo del Organismo hasta que se alcance una solución al problema de los refugiados basada en la resolución 194, aunque esta solución debe alcanzarse con la participación de los países de acogida, las Naciones Unidas, la Unión Europea y representantes de los palestinos de la diáspora. El desmantelamiento del OOPS o su transformación en una organización para el desarrollo serían medidas encaminadas a la supresión del derecho de los refugiados al retorno y a obligar a su naturalización definitiva en las zonas de acogida. Para el gobierno sirio, puede que el OOPS no deje de existir aun si se alcanza algún acuerdo porque “de acuerdo, con nuestras numerosas experiencias, sabemos que cualquier acuerdo firmado por Israel requiere numerosos acuerdos posteriores para llevarse a cabo”³⁶³.

Para el Comisionado General Peter Hansen, Siria es el donante más generoso del Organismo. Aunque su contribución anual cercana a los 600.000 dólares es muy inferior a la de los principales donantes, ha sido regular en sus aportaciones y, en ocasiones de

³⁶¹ Organización privada, de carácter humanitario y filantrópica, que trabaja en la protección y ayuda de los refugiados en el mundo.

³⁶² U.S. Committee for Refugees, *Country Report: Syria*, 1997. Versión electrónica en: www.refugees.org/world/countryrpt/mideast/1998/syrua.htm.

³⁶³ Commission of Enquiry- Palestinian Refugees, *op.cit.*

crisis, las donaciones del pueblo sirio han incluido hasta alianzas matrimoniales de personas que no tienen suficiente efectivo (Power: 2001). Pese a este tipo de ayudas puntuales, el gobierno sirio ha expresado frecuentemente su preocupación por la estructural crisis económica del OOPS, dado que, desde una perspectiva estrictamente económica, su desaparición se traduciría en un aumento insostenible de los costes en los que debería incurrir la administración siria para cubrir los servicios que viene prestando el Organismo, estimados en unos 50 millones de dólares anuales (Al Heja: 2000, 42).

Damasco ha protestado por los recortes en los servicios del Organismo, pues suponen una mayor carga para su administración, la cual no cuenta con los recursos suficientes para satisfacer apropiadamente la demanda de dichos servicios. Por ejemplo, los hospitales sirios prestan servicios a algunos refugiados, pero estos suelen sufrir largos periodos de espera si no son casos de emergencia³⁶⁴. Para presionar a la comunidad internacional, en 1996 Siria decidió terminar con el tipo de cambio especial para el OOPS (también a otras embajadas y organizaciones de las Naciones Unidas). Esto le costaría al OOPS unos 7 millones de dólares ese año³⁶⁵.

Pese al enorme control que ejerce el gobierno sirio sobre sus ciudadanos y sobre los refugiados, les ha permitido manifestarse contra los recortes de programas del OOPS. Un ejemplo claro son las manifestaciones de Damasco a principios de 1997, días antes de la reunión de los países donantes en Ammán. Si los recortes se han sentido entre los refugiados y el gobierno, el PAP y los PGI apenas han tenido repercusiones al centrarse en Gaza y Cisjordania por la premura internacional de traspasar las competencias del Organismo a la AP. No obstante, el gobierno sirio ha intervenido para poner límites a los montos del OOPS destinados a los proyectos y préstamos del PGI³⁶⁶.

Al igual que Jordania, el objetivo sirio serían las compensaciones si tuviera que asimilar a los refugiados en su territorio, aunque según Barry Rubin, del Centro de Estudios Estratégicos BESA de la Universidad Bar-Ilan de Israel y editor de *Middle*

³⁶⁴ U.S. Committee for Refugees *Country Report: Syria*, 1997. Versión electrónica en: www.refugees.org/world/countryrpt/mideast/1998/syrua.htm

³⁶⁵ “UNRWA seeks a widening contributors’ base and Arab States top the list” en *Shaml Newsweek*, núm. 5, diciembre de 1996.

³⁶⁶ Universidad de Oxford, *op.cit.*, p. 68.

East Review of International Affairs, es improbable que un acuerdo sirio-israelí atraiga mucha ayuda o inversión occidental a ese país. Pese a sus alegatos oficiales, muchos analistas consideran que el coste de la integración total de los refugiados en Siria sería mucho menor y con repercusiones sociales y políticas más limitadas que en Jordania o el Líbano. Son una minoría bastante integrada que Damasco controla tanto como a sus propios ciudadanos. De hecho, a decir de un empleado internacional del OOPS, Siria está incorporando paulatinamente a los refugiados en su territorio, pero espera una solución final³⁶⁷.

4.2.2 El Líbano

Los grandes excluidos y perdedores en el Proceso de Paz son sin duda, los refugiados en territorio libanés. Como señala Rosmery Sayigh: “Los palestinos en el Líbano forman un caso especial de la marginación de la cuestión de los refugiados en Madrid y en la firma de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) de [los Acuerdos de] Oslo” (Sayigh: 1995). Si su situación ya era grave debido a la guerra civil y a los constantes ataques israelíes, la situación sólo ha hecho que empeorar en la última década. Ante el temor de que el Proceso de Paz palestino-israelí llevara a la naturalización de los refugiados en su territorio, Beirut endureció las leyes que regulan su estancia en el país, mediante restricciones al empleo, al tránsito y al acceso a los servicios públicos. Esto sumergió al OOPS, en la peor crisis financiera de su historia, prácticamente como el único proveedor de servicios para esta paupérrima comunidad.

Aunque boicoteó junto con Siria la vía multilateral en las negociaciones de paz prácticamente desde su inicio, el Líbano ha manifestado al RWG de las negociaciones multilaterales que nunca podría asimilar a los refugiados debido a la situación política del país. Como alternativa, el Líbano ha propuesto que aquellos palestinos en su territorio originarios de Gaza y Cisjordania regresen a sus lugares de origen, mientras la gran mayoría deberían trasladarse a otros países vecinos mediante esquemas de reunificación familiar y el resto serían trasladados y naturalizados a países que los

³⁶⁷ Según un empleado del OOPS. Declaraciones en una reunión informal en Madrid el 28 de abril de

aceptaran. Numerosos políticos se han hecho eco de las posturas oficiales al plantear la transferencia de los palestinos a otros países como la única solución posible al problema. Por ejemplo, en 1997, el Ministro de Exteriores Faris Buways desarrolló un programa en el que entre el 25 y el 30% de los palestinos residentes en sus fronteras serían devueltos a Israel, el 40% iría a los países del Golfo, Irak y Siria, mientras que el resto emigraría a Estados Unidos, Canadá y Australia³⁶⁸.

Entre las principales estrategias libanesas para impedir la naturalización forzada de los palestinos en su territorio se encuentran, por un lado, ahogar económicamente a los refugiados mediante restricciones excesivas a su empleo y al acceso a los servicios públicos libaneses para provocar la emigración de ese colectivo; restricciones a la libertad de circulación que redujeran las listas de palestinos con permiso de residencia en el país; y, finalmente, el impedir la reconstrucción de los campamentos destruidos o semidestruidos durante la guerra civil como medida para dejar claro, tanto a Israel como al resto de la comunidad internacional, que la presencia de los refugiados en el país es una cuestión transitoria. Si la crisis presupuestaria del OOPS había reducido gravemente sus servicios a la población refugiada, la política libanesa ha restringido aún más el marco de maniobra del Organismo, dejando a los refugiados en la mayor vulnerabilidad y miseria de todas sus zonas de operación.

Desde 1990, las mayores restricciones al empleo, las cuales les negaban el ejercicio de unas 70 profesiones³⁶⁹ y les dificultaban la obtención de permisos de trabajo han hundido a los palestinos en la pobreza y la economía sumergida, incluso si se cuenta con preparación universitaria. Según Salah Salah, de las miles de solicitudes de trabajo presentadas en 1993, sólo prosperaron 337, y el año siguiente 350. A sabiendas de la grave situación financiera del OOPS, al parecer, el objetivo oculto del gobierno

2003 entre miembros del OOPS y diversas ONG con proyectos en Gaza y Cisjordania.

³⁶⁸ U.S. Committee for Refugees, *Country Report: Lebanon*, 1997. Versión electrónica en: www.refugees.org/world/countryrpt/mideast/1998/lebanon.htm

³⁶⁹ Los palestinos no pueden trabajar en los campos comerciales, administrativos, financieros y bancarios. Particularmente, no pueden ejercer como director, subdirector, jefe de personal, tesorero, contable, archivero, documentalista, informático, responsable de almacén, vendedor, cargador, joyero, laboratorista, médico, enfermero, farmacéutico, electricista, fontanero, mecánico, bedel, vidriero, portero, vigilante, profesor –excepto de lenguas extranjeras y cuando el puesto no sea solicitado por un libanés-, ingeniero, conductor, peluquero, zapatero, contratista, mozo, sastre, fabricante de muebles, pastelero, impresor, editor y un largo etcétera. Para una revisión actual sobre la situación legal, social y económica de los refugiados en el Líbano. Véase: Salah Salah, “Les réfugiés palestiniens au Liban” en *Revue d’Études Palestiniennes*, núm. 23 nueva serie, primavera de 2000.

libanés mediante esta marginación social, política y económica es provocar la emigración masiva de refugiados. Si Israel utiliza esta estrategia directamente cerrando a cal y canto los Territorios Ocupados, Beirut lo lleva a cabo mediante medidas legales que impiden a los refugiados vivir dignamente, al negarles derechos tan fundamentales como el trabajo, la salud o viviendas mínimamente habitables. El OOPS estimaba en 1992 que más del 60% de los refugiados en ese país vivían por debajo de la línea de la pobreza, pero en 1996, la proporción se había elevado al 80%, con el 56% de la población viviendo en pobreza extrema (Zakharia: 1997).

La salida de la OLP del país tras la guerra civil agravó el deterioro económico y social de los refugiados. El vacío político que dejó ha provocado enfrentamientos, muchas veces violentos, entre diversos grupos palestinos en los campamentos, principalmente entre sus fieles –representados en los Comités Populares–, los grupos opositores –algunos financiados o apoyados por Siria–, y los islamistas³⁷⁰. Pero las repercusiones económicas han sido devastadoras entre la comunidad refugiada, pues ha supuesto menos apoyo económico a las familias de los “mártires”³⁷¹, la eliminación de las jubilaciones, de las ayudas a estudiantes o a los más pobres, de la prestación de servicios hospitalarios y de la educación secundaria que la central palestina les prestaba. Además de complementar el trabajo del OOPS, la OLP había asumido antes de su salida los costos de la reconstrucción de los campamentos (agua, electricidad, etc.), lo que también quedó abandonado. Hasta su expulsión del país, la OLP fue la principal empleadora para los refugiados. Absorbía, por ejemplo, a más de 10.000 soldados con sueldo completo. Dichos puestos no han podido ser recuperados. El refugiado Uzman Salim evalúa de la siguiente manera su actuación: “La OLP ha cometido graves errores en los últimos veinte años como cuando decidió reemplazar gradualmente las instituciones sociales del OOPS. Éste habría podido, de hecho, continuar proveyendo y asegurando hoy sus servicios. Con la crisis, la OLP ha interrumpido brutalmente sus ayudas y el OOPS sólo asegura sus servicios de forma reducida” (Abd Al Salam: 1994, 25). Esta situación no parece que vaya a revertirse pronto, dado que las nuevas

³⁷⁰ El artículo de Jaber Suleiman es bastante claro sobre las diversas etapas de la presencia palestina en el país y sus actuales desafíos. Véase J. Suleiman, “The Current Political, Organizational and Security Situation in the Palestinian Refugee Camps of Lebanon” en *Journal of Palestine Studies*, XXIX, núm. 1, 1999, pp. 66-80.

³⁷¹ Se estima que en 2000 unas 30.000 familias recibían mensualmente ayuda de la OLP. No obstante, esta ayuda resultaba claramente insuficiente por las restricciones al trabajo que dejaban a las viudas y los huérfanos en condiciones muy precarias.

prioridades de la central palestina se encuentran en Gaza y Cisjordania. Según Nabil Sha'at, Ministro palestino de Planificación y Cooperación Internacional, “los palestinos en el Líbano no son responsabilidad de la AP o la OLP, sino parte de la responsabilidad del OOPS”³⁷². Se desentiende así de esa comunidad, quizá la más problemática para la central palestina. En un memorando del representante de la OLP, Abdul Rahman, fechado el 25 de abril de 1999, éste solicitaba al gobierno libanés que otorgara a los palestinos en ese país derechos civiles y sociales. Le pedía además la formación de autoridades sociales en cada uno de los campamentos semejantes a los consejos municipales, que estarían sujetos a la legislación libanesa referente a los entes municipales (Suleiman: 1999).

Cuando se aproximaban las negociaciones israelo-palestinas sobre el Estatuto Final, el Líbano inició una campaña local e internacional agresiva dirigida a la expulsión de su territorio de los refugiados, la cual incluía el descrédito de los mismos. El 25 de septiembre de 1997, el Ministro del Interior Michel Murr levantó una tormenta cuando, en una visita a Francia, igualó la presencia palestina armada en el país con la ocupación israelí del sur libanés como las principales cuestiones de seguridad. “Casi 20.000 refugiados palestinos están armados. Todos aquellos que cometen crímenes en suelo libanés encuentran refugio en los campamentos, porque nuestras fuerzas de seguridad tienen prohibida la entrada para perseguirlos, no por debilidad o incapacidad, sino por convenciones internacionales” (Sha'ban: 1999). Para incrementar el control de los campamentos, en junio de 1999, las autoridades establecieron controles militares y barreras para restringir el movimiento desde y hacia el campamento de Ein el Hilwe tras el asesinato de cuatro jueces de la Corte de Saida³⁷³. Por esas fechas, el gobierno libanés organizó una campaña mediática contra el posible proceso de naturalización de los refugiados, rechazando la propuesta del primer ministro israelí Ehud Barak, de que los países árabes absorbieran plenamente a los palestinos en sus respectivos territorios. Como señala Sayyed Al Heja, los cabecillas de los diferentes grupos políticos y religiosos del Líbano consideran que “conseguir el rechazo a la naturalización de los refugiados es una base para la reconciliación y para la convivencia entre cristianos y

³⁷² *Al Safir*, 20 de abril de 1995, citado en Rosemary Sayigh, “Palestinians in Lebanon: Harsh Present, Uncertain Future” en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXV, núm. 1, 1995.

³⁷³ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1998 al 30 de junio de 1999, párrafo 15.

musulmanes en el país” (Al Heja: 2000) y los grupos políticos de todas las tendencias han hecho bloque común para apoyar la pronta salida de los palestinos afincados en el país.

El gobierno libanés no los quiere en su territorio, pero los refugiados tampoco se quieren quedar. La gran mayoría se siente continuamente señalada, ridiculizada e insultada por sus vecinos libaneses mediante frases como “¡Vete a tu país!” o “¡Vete y lucha contra aquellos que te expulsaron!”. Según Edward Said, los refugiados son herederos del oprobio que les dejó la presencia de la OLP (Said: 2001). Dado que en la ideología colectiva libanesa, los refugiados son grandemente culpables de la guerra civil que asoló el país durante 15 años. Todas las tendencias político-religiosas están de acuerdo en que, al ser básicamente sunnís, su permanencia en el país supondría un peligro para el endeble equilibrio confesional logrado tras la guerra.

Para justificar su alejamiento de las conversaciones multilaterales, en una entrevista del Presidente libanés, Emile Lahud, con parlamentarios británicos en septiembre de 2000, el mandatario apuntaba que:

El Líbano necesita un acuerdo permanente respecto al problema de los refugiados palestinos, no sólo compensación. (...) La vía multilateral del Proceso de Paz no será capaz de resolver el problema de los refugiados, dado que está enfocada principalmente en la mejora de sus condiciones [materiales], en lugar de encontrar una solución política. La paz verdadera debe incluir una solución al problema palestino, pero, si se deja para el final, significará que el problema de los refugiados no será resuelto³⁷⁴.

En consecuencia, el gobierno libanés se ha opuesto a la reconstrucción de los campamentos y hogares destruidos. En esa entrevista, Lahud calificaba a los campamentos como “una amenaza para la precaria paz nacional” por ser lugares de acaparamiento de armas. En este sentido, el Primer Ministro Salim al Hos señalaba que la única solución al problema de los refugiados era la repatriación, pues era la única forma de mantener la reconciliación nacional tras la guerra civil de ese país. Para alcanzar su objetivo –es decir, la salida de los refugiados de su territorio-, Beirut comenzó una campaña diplomática que ha tenido algunos progresos. Francia ha apoyado su postura mientras que algún cargo de la administración Clinton aseguró al

Ministro al Hos que ningún acuerdo de paz definitivo se realizaría a expensas del Líbano. Según al Hos, Beirut no firmará ningún acuerdo que no incluya soluciones para los refugiados, por lo que insistirá en el derecho al retorno y apelará cualquier acuerdo en contra.

Otro grave hecho que endureció más las ya restrictivas políticas libanesas hacia los refugiados fue la expulsión de Libia en 1995, de gran parte de los 30.000 refugiados palestinos establecidos ahí desde los años setenta como protesta por el acuerdo firmado entre la OLP e Israel³⁷⁵. Dado que muchos de esos refugiados habían vivido en el Líbano, el gobierno decidió prohibir la entrada a todos los palestinos procedentes de Libia y, por ejemplo, prohibió a todos los barcos procedentes del puerto de Begazi atracar en los suyos. Asimismo, las autoridades libanesas decidieron imponer a los refugiados palestinos en el mes de septiembre visas de entrada y salida –con una validez de seis meses–, a pesar de disponer de documentos libaneses en los que se especifica textualmente “documento válido para volver al Líbano” (Parlamento Europeo: 93) y pidió a sus embajadas no expedir dichos visados sin la autorización previa del Ministerio del Interior, que las estudiaría individualmente. Debido a estas restricciones, muchos refugiados que habían emigrado para ejercer las profesiones que les estaban prohibidas en ese país, no pudieron volver ni siquiera como visitantes y se vieron en la necesidad de pedir la residencia permanente o incluso la nacionalidad a los países donde se encontraban. Estudiantes que ya habían pagado sus matrículas en el extranjero temieron dejar el país ante la posibilidad de que no se les permitiera el retorno, dado que debían renovar el permiso cada seis meses. Otros que sólo tenían el documento de viaje libanés y no contaban con permisos de residencia lo tuvieron peor. Incluso algunas familias se quedaron “atrapadas” entre la frontera de Libia y Egipto. Pese a las manifestaciones de protesta llevadas a cabo por los refugiados, el gobierno mantuvo su política hasta enero de 1999, cuando los documentos libaneses volvieron a funcionar como pasaportes sin necesidad de visado de entrada, aunque aún se exigía a los palestinos con salvoconductos libaneses que solicitaran permisos de viaje, válidos por

³⁷⁴ Commission of Enquiry- Palestinian Refugees, *op.cit.*

³⁷⁵ Aunque no hay estadísticas precisas, se calcula que aún permanecen en el país unos 20.000 palestinos tras la deportación. Cerca del 90% son gazatíes con documentos de viaje egipcios a quienes Israel les niega la entrada a la Franja y a quienes Egipto tampoco les permite entrar sin que prueben su residencia en otro país. La mayoría llegó a Libia en la década de 1970 buscando oportunidades de trabajo cuando perdieron su derecho al retorno a los territorios ocupados por Israel en 1967. Véase “Palestinians in Lybia The Agony of Exile” en *Shaml Newsletter*, núm. 5, diciembre de 1996, p. 2.

sólo seis meses. Estos nuevos permisos permitirían a los palestinos un número ilimitado de viajes, a diferencia de la legislación anterior. Pese al nuevo avance, en marzo siguiente, el gobierno libanés dejó de emitir visados de visitante para los palestinos nacidos en el Líbano pero con ciudadanía jordana³⁷⁶. El U. S. Committee for Refugees ha denunciado que Beirut ha cancelado repetidamente los documentos de viaje emitidos por él a refugiados palestinos después de que estos hubiesen obtenido pasaportes de otros países para viajar³⁷⁷.

Este acoso libanés, la retirada de la central palestina, así como la de otras ONG internacionales durante la guerra –y las trabas gubernamentales impuestas para su regreso–, han complicado la prestación de servicios del Organismo. En el país se encuentra el mayor porcentaje de *situaciones especialmente difíciles*. Cerca del 11% del total de los refugiados registrados dependen casi exclusivamente del Organismo en cuestiones sanitarias, educativas y de ayuda humanitaria. Si las dificultades de sus servicios tradicionales de sanidad, educación y ayuda a los más necesitados se deben a la escasez de recursos frente a crecientes y graves necesidades, los nuevos proyectos de generación de ingresos presentan dificultades debido a las restricciones al empleo y la actividad económica impuestas a los refugiados, por lo que en su mayoría se inscriben a minúsculos proyectos dentro de los campamentos. En lo que respecta al resto de los proyectos del PAP referentes a la mejora de la infraestructura de los campamentos y de las viviendas, prácticamente no se han podido aplicar y quizá nunca podrían haber sido puestos en marcha, ni siquiera en la primera década del OOPS, por el desequilibrio poblacional que producirían como mecanismos para el establecimiento definitivo de los refugiados en el país. Sultan Abu al Ainayn, representante de la OLP en el país, describía así la situación: “Los refugiados de los campamentos están atrapados entre el martillo [de la crisis presupuestaria] del OOPS y el yunque del ejército [libanés]. ¿Es que desean una explosión social o es un intento de empujar a los refugiados a tal desesperación que les obligue a marcharse?” (Campagna: 1998).

³⁷⁶ Esta medida pudiera ser una respuesta a los crecientes enfrentamientos entre los incondicionales a Arafat y grupos políticos opuestos en los campamentos, particularmente en Ein el Hilwe. Al parecer, para no perder el control de la diáspora, Arafat había reactivado la actuación de sus grupos paramilitares en el país, algunos de los cuales pudieran provenir desde el vecino reino hachemí.

³⁷⁷ U.S. Committee for Refugees, *Country Report: Lebanon*, 1997. Versión electrónica en: www.refugees.org/world/countryrpt/mideast/1998/Lebanon.htm.

Ante los recortes de sus servicios, algunos palestinos acusan al OOPS de intentar transferir sus servicios al gobierno libanés, especialmente en el ámbito sanitario, señalando que ha pedido a las autoridades municipales que se hagan cargo de los campamentos establecidos en sus territorios (Salah: 2000). No obstante, los valedores del Organismo lo consideran únicamente una medida más para solucionar un problema que le desborda, aunque no dejan de considerarse víctimas inocentes de la crisis. Samir Jalil, del campamento de Chatila: “Somos marionetas y nuestra suerte está determinada por cuánto dinero recibe el OOPS” (Khouri: 1998).

Ante las críticas por los recortes en sus servicios, el OOPS se defiende: “La solución perfecta es darle a los palestinos todo lo que necesitan, pero simplemente no podemos hacerlo por las limitaciones financieras. El OOPS está haciendo más de lo que su mandato le exige en el Líbano debido a las necesidades especiales de los palestinos en el terreno. Por ejemplo, no está dentro de nuestras obligaciones proveer educación secundaria u hospitalización, pero lo estamos haciendo sólo en el Líbano”, apunta Hoda Samra, portavoz del Organismo (Khouri: 1997). Asimismo, intenta involucrar más a este gobierno de acogida en la prestación de servicios. En octubre de 1998, en un informe presentado a su comité consultivo en Ammán, el OOPS apuntaba que el Líbano no estaba haciendo lo suficiente para proveer servicios a los refugiados. Ante las acusaciones, que trascendieron a la prensa, el Embajador libanés en Jordania, William Habib, señaló que tras la guerra civil, su gobierno tenía otras prioridades, como otorgar trabajo a más de 700.000 libaneses que emigraron durante la guerra, o reconstruir Beirut, antes que ocuparse de los palestinos en su territorio. “El Líbano no puede proveer servicios sanitarios a los palestinos mientras los ciudadanos libaneses tienen que pagar para acceder a los mismos”. En este sentido, Habib acusaba a los países donantes de abandonar al OOPS tras Oslo, al decantarse por la ayuda a la AP³⁷⁸.

El gran problema del OOPS en el Líbano durante la última década ha sido la cuestión de los campamentos y hogares destruidos en la guerra civil. Dos percepciones políticas han marcado la relación de Beirut con el Organismo desde el final de dicho enfrentamiento. Primero, la interpretación de que el apoyo a los refugiados va en detrimento del poder del propio gobierno y, segundo, que cualquier política encaminada

a mejorar las condiciones de vida, principalmente la mejora de infraestructuras y viviendas, es un primer paso para el asentamiento definitivo de los refugiados en el país, lo que daría al traste al equilibrio político-confesional logrado tras la guerra. Desde el final de ésta y con el inicio del Proceso de Paz, la política del gobierno libanés respecto a la creciente población palestina en su territorio, según el Centro BADIL, está basada en tres “Noes”: NO a la reconstrucción de los tres campamentos destruidos (Tal al Zaater y Yisr al Basha en el área de Beirut y al Nabatiye en el sur del país). NO a la construcción de nuevos campamentos. NO a la expansión de los campamentos existentes. En los tres primeros no está permitida la entrada bajo ningún concepto de materiales de construcción en dichos campamentos, mientras que en otros, las reparaciones en los hogares sólo son posibles tras recibir un permiso militar especial difícil de obtener. Asimismo, el gobierno libanés ha anunciado repetidas veces que, en el marco del plan de reconstrucción de Beirut, intenta eliminar los campamentos de Sabra, Chatila y Burch el Barachne y eliminar parte de otros campamentos para la construcción de nuevos caminos y carreteras. Estos planes han detenido la aplicación del *Programa de ayuda para la construcción y reconstrucción* del OOPS en repetidas ocasiones (Rempel: 2000b, 20).

Beirut considera que la ayuda internacional a una comunidad de extranjeros que participó en la guerra civil puede ir en detrimento del poder y control sobre dicha comunidad, pues los libaneses consideran todavía que antes de la guerra los palestinos casi crearon un Estado propio dentro del país. Asimismo, en un país que aún cura las heridas sociales y económicas que la guerra civil causó en su propia población, no desea que los refugiados reciban más ayudas del exterior de las que Beirut pueda proporcionar a sus propios ciudadanos en materia de rehabilitación económica, salud, educación o vivienda. En este sentido, si las relaciones del Organismo con Siria y Jordania se pueden calificar de muy aceptables por el alto grado de cooperación, en el caso libanés el trabajo del Organismo crea suspicacias y tensiones.

Esencialmente, el OOPS opera como una agencia cuasigubernamental en un país cuyo gobierno intenta sin descanso recuperar las prerrogativas y el control perdido durante la guerra civil. El establecimiento de la “asistencia por estatuto”, es decir, la asistencia en la

³⁷⁸ “Government defeats record on Palestinians” en *INFOPAL The Paletinian News Network*. Versión electrónica en: <http://zog.to/3/infopal/981003.htm>.

que sólo son beneficiados los refugiados registrados, también contribuye a incrementar la tensiones entre la sociedad de acogida y los refugiados” (Weighill: 1997).

El gobierno libanés reconoce que unos 200.000 refugiados viven en los campamentos, aunque estos solamente tienen capacidad para acoger a 50.000, dado que pese a la prohibición de construcción, los refugiados han construido plantas adicionales a sus viviendas. Pero el miedo al establecimiento definitivo (*tawtin*) ha hecho, por ejemplo, que el gobierno libanés ponga mayor celo en impedir la reconstrucción o las mejoras en los campamentos durante los últimos años, propiciando la migración de buena parte de los refugiados a Occidente, especialmente a Canadá, los países escandinavos y los Estados Unidos (Tamari: 1996b, 42-43).

En 1993, el Organismo señalaba que el problema del realojamiento de los refugiados se había convertido en algo urgente tras “la decisión gubernamental de reacomodar a los libaneses desplazados mediante la expulsión de los desplazados ocupantes ilegales”, es decir, los refugiados palestinos desplazados. El gobierno había decidido hacer frente al problema de las personas desplazadas por los años del conflicto facilitando el regreso de los legítimos dueños a sus propiedades, ocupadas a su vez por otras personas desplazadas. El Organismo trabajó con el gobierno para encontrar soluciones para las familias palestinas en esa situación y que habían recibido notificaciones de desalojo. El gobierno aprobó un acuerdo en virtud del cual el OOPS recibiría 5.000 dólares del fisco por cada familia lanzada, a guisa de contribución para su realojo³⁷⁹. Hacia 1995, por lo menos 1.127 familias palestinas desplazadas durante el conflicto (unas 6.000 personas) habían sido expulsadas de 8 de los 90 sitios y construcciones ocupados ilegalmente tras el conflicto. El OOPS apenas pudo construir unas 500 viviendas para los desplazados y ocupantes ilegales expulsados entre 1991 y 1995, lo que no beneficiaba ni a una décima parte del total de los desplazados durante la guerra (Zakharia: 1997). A finales de 1995 apenas se había podido dar un refugio sólido en los campamentos existentes a unas 600 familias de las 6.000 que se vieron desplazadas durante la guerra civil libanesa. Aunque el gobierno les pagó

³⁷⁹ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1993 al 30 de junio de 1994, párrafo 11.

compensaciones, rechazó cualquier sugerencia de la comunidad refugiada para resolver el problema de los desplazados y del hacinamiento en los campamentos.

El gobierno prohibió o bloqueó todos los grandes proyectos de reconstrucción y rehabilitación de los campamentos del OOPS, enormemente dañados o totalmente destruidos durante la guerra civil. Señaló que estos tampoco serían trasladados a otros lugares y prohibió la expansión de los existentes. Para asegurarse, Beirut tomó medidas drásticas, sobre todo en los campamentos del sur. Desde entonces, es común encontrar puestos militares libaneses, e incluso sirios, en la única entrada de los campamentos que supervisan no sólo a los palestinos, sino también que no entre material de construcción en ellos: “No hay sitio peor para los refugiados que el Líbano, ni siquiera Gaza. No nos permiten ni reparar los tejados”³⁸⁰. Es por ello que el número de viviendas ha crecido en los últimos años sobre todo fuera de los campamentos, aunque algunos se las han arreglado dentro para añadir una o dos habitaciones más a su barraca, pero con tejados de uralita o lona para evitar sanciones, dado que no son, *stricto sensu*, un techo.

El ejemplo más claro sobre la problemática del realojamiento de los refugiados se ejemplifica con el proyecto de viviendas de Qurai'a. En agosto de 1993, el Ministro para las Cuestiones de los Desplazados, Walid Joumblatt, intentó evacuar los edificios ocupados ilegalmente durante la guerra y dar vivienda a los desalojados, unas 6.000 familias palestinas. La primera alternativa era su retorno a los campamentos de procedencia –destruidos total o parcialmente durante la guerra-, pero los de Dbaye, Tal al Zaater, Yisr al Basha y Nabatiye habían sido construidos en terrenos de la Iglesia Maronita, que se los había arrendado al OOPS y se oponía a que fueran reconstruidos. La segunda alternativa era reubicarlos en otros campamentos existentes, pero sólo podrían aceptar a unas 2.000 familias, además de la oposición de Beirut a que se reconstruyeran los campamentos de Chatila y Burch el Barachne. Ni siquiera la tercera opción, la compensación económica, era una solución viable ya que no todas las familias eran candidatas según los criterios del gobierno, mientras que para las que sí lo eran, los 5.000 dólares ofrecidos apenas servían para el alquiler de un piso durante algunos meses. El ministro consideró entonces como salida viable la construcción de un nuevo campamento para cerca de 4.000 familias. En un primer momento, el gobierno

³⁸⁰ Comentario de un refugiado en Ammán procedente del Líbano. Noviembre de 2001.

accedió a comprar el terreno para el nuevo campamento, dando por supuesto que el OOPS lo construiría. Naturalmente, éste se negó debido a la insuficiencia de fondos, por lo que el proyecto quedó estancado. Tras una reunión del RWG celebrada en julio de 1994, bajo propuesta del gobierno canadiense, se aprobó apoyar la construcción de viviendas para los refugiados sin techo del Líbano. Entonces el OOPS anunció que contaría con los fondos suficientes para hacerse cargo de la construcción. Joumblatt anunció que el nuevo campamento, con casas modernas, estaría situado en el poblado de Qurai'a Iqlim al Jarrub. La propuesta fue filtrada a la prensa y el escándalo político estalló. La creación de un área permanente para los refugiados fue vista como la confirmación de que serían naturalizados definitivamente en el país. El proyecto creaba un precedente en contra del discurso oficial de negarse rotundamente a que en las negociaciones finales árabe-israelíes se acordara que el país asimilara a los palestinos. Igualmente se acusó al gobierno de dar prioridad a los palestinos en detrimento de los libaneses también desplazados durante la guerra e, incluso, de facilitar el retorno de los combatientes palestinos. Finalmente, el proyecto fue abandonado. Según Hammamberg, el incidente de Qurai'a fue un claro ejemplo de cómo cualquier iniciativa podía ser interpretada como una forma indirecta de naturalización de los refugiados.

El problema de los 6.000 refugiados sin techo continúa. En el país se cree que aún permanecen los proyectos para naturalizarlos, que serían financiados por Canadá y la Unión Europea, y que esas viviendas no se considerarían un campamento de refugiados, sino un poblado modelo, con una zona industrial que les permitiera desarrollarse económicamente. En otras palabras, muchos libaneses consideran que la comunidad internacional aún persigue el asentamiento definitivo de los refugiados en ese país, independientemente de los deseos de ambos pueblos (Narsallah: 1997). Mientras tanto, el OOPS hace lo que puede, que no es mucho. Por ejemplo, en septiembre de 1999, las autoridades libanesas demolieron las barracas de 30 familias desplazadas en Sikke, cerca del campamento de Ein el Hilwe. El OOPS les otorgó ayuda en dinero en efectivo, mantas, utensilios de cocina y comida. Pese a que mantiene un llamamiento internacional especial para ayudarlas, las limitaciones legales persisten y la ayuda es escasa e insuficiente.

4.2.3 Jordania

Como se ha dicho, Jordania espera que en el Proceso de Paz y en un acuerdo de paz definitivo se reconozca internacionalmente el peso económico que le ha supuesto dar servicios a los refugiados y espera una compensación económica por ello, aunque la mayoría sean sus ciudadanos.

Ya desde el informe del OOPS de 1951, cuando Jordania les otorgó la nacionalidad a los refugiados, se habló de la peculiaridad de seguir trabajando con los palestinos en ese país, dado que los refugiados contaban ya con una nacionalidad. Jordania no se opone a su integración ya que está interesado en retener, sobre todo, a la población económicamente poderosa, pero tras la elección por parte de los refugiados de una nacionalidad jordana y su rechazo a la palestina. Para ello, primero, les tiene que dar la opción de decidir. Por eso, cuando en 1995 la AP comenzó a expedir pasaportes palestinos³⁸¹, el gobierno jordano dejó claro que no permitiría a sus ciudadanos de origen palestino tener doble nacionalidad. Asimismo, Jordania ha suspendido la reforma de sus leyes electorales (que pudieran facilitar mayor acceso al poder de los palestinos en su territorio) hasta que la cuestión de los refugiados se resuelva de forma regional (Zureik: 1996, 62). Aunque Jordania acepta que la OLP es el representante legítimo de todos los palestinos, según el General Ma'ruf Bakhit, Coordinador intergubernamental para las Cuestiones del Estatuto Final del gobierno jordano, el hecho de que “una tercera parte” de los ciudadanos jordanos sea palestina supone que los palestinos esperan que el gobierno jordano defienda sus derechos. Para Bakhit, Ammán tiene la capacidad legal de discutir los derechos de los refugiados, basado en el acuerdo de paz jordano-israelí de 1994. Cualquier solución que se decida debe tomar en cuenta al gobierno jordano y éste no puede imponer una fórmula inaceptable a una tercera parte de su población³⁸².

Según Jalal Al Hussein³⁸³, detrás de estas discusiones teóricas acerca de la cuestión de la representatividad hay dinero, pues los jordanos piden compensaciones por

³⁸¹ Estos pasaportes no confieren la ciudadanía palestina porque todavía no existe un Estado palestino soberano.

³⁸² Commission of Enquiry- Palestinian Refugees, *op.cit.*

³⁸³ Jalal Al Hussein, entrevista personal realizada el 6 de noviembre de 2001 en el Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), Ammán.

haberlos recibido y por aquellos que decidan no regresar. Ammán es consciente de que el tema de los refugiados es una cuestión política y económica de vital trascendencia para el reino

Tras la salida de la OLP del país en 1970, ésta nunca pudo recuperar su fuerza en el país y las organizaciones políticas de refugiados que se han desarrollado desde entonces son escasas y con poco poder. El más importante es, de hecho, el sindicato del personal local del OOPS. Según Salah Abed Rabbo, la pérdida de poder y autoridad de la OLP y la fragmentación de esa comunidad en los últimos años en Jordania ha provocado medidas legales contra los refugiados. Por ejemplo, los dueños de los terrenos donde se asientan los campamentos han solicitado su evacuación ante la inminencia de un acuerdo final que puede excluirlos (Abed Rabbo: 1997). Por ello, los refugiados han buscado apoyo y protección en las instituciones oficiales jordanas, tanto en la búsqueda de servicios como en la protección de sus derechos, incluido el del retorno. No obstante, cabe aclarar que los refugiados, agradecidos por la acogida del reino hachemí durante más de cinco décadas, buscan apoyo del reino hachemí, pero no su representación (Rempel: 2000b, 27)

El gobierno da pasos hacia la integración total de los palestinos que tras el acuerdo final palestino-israelí permanezcan en el reino. Poco a poco empieza a desmitificar el tema de la palestinidad en su territorio para facilitar una pronta reconciliación nacional. Por ejemplo, en 1996, el Centro de Estudios Estratégicos jordano presentó su obra *La relación jordano-palestina. La dimensión doméstica*, en un intento de acercar posturas para una posible resolución de la cuestión de los refugiados. El estudio hacía un diagnóstico histórico de las relaciones, celos y reproches entre ambas comunidades, y proponía un proceso de reconciliación asumiendo la palestinidad de buena parte de los súbditos del reino y su asimilación en igualdad de oportunidades al resto de los jordanos (Center for Strategic Studies: 1996).

El plan de integración supuso también políticas de ayuda para mejorar las condiciones socioeconómicas de los refugiados. En 1997, Jordania anunció un plan para mejorar las condiciones de todos los campamentos de refugiados como parte de su plan nacional de alivio a la pobreza. De las 800.000 personas que vivían por debajo del umbral

de la pobreza, unas 235.000 eran refugiados, según sus propios datos. Aunque la mayoría recibió satisfactoriamente la noticia, el plan generó controversias, sobre todo entre cabecillas palestinos para quienes las mejoras podrían implicar su integración definitiva en el reino. El gobierno jordano aclaró que sólo intentaba mejorar las condiciones de vida de los refugiados y no socavar los esfuerzos para hacer efectivos sus derechos³⁸⁴. Ammán alega que, después de todo, los refugiados son también ciudadanos jordanos.

A mediados de 2000, el Banco de Jordania firmó un acuerdo de préstamos por valor de 200.000 dinares (unos 140.000 dólares) para los refugiados de los campamentos de Madaba y Talibiya, para financiar proyectos individuales de unos 3.500 dinares por proyecto a un interés –relativamente bajo– del 8% con un 1% de comisión. Fue la primera vez que los refugiados recibían préstamos gubernamentales en el país, gracias a los donativos de la Unión Europea al gobierno jordano para aliviar el paro y la pobreza de ambos campamentos. El proyecto, aplicado por una ONG italiana en coordinación con el Departamento de Asuntos Palestinos de Jordania, estaba compuesto por tres programas: a) Financiación mediante préstamos a pequeños y medianos negocios; b) Un programa de formación profesional para los residentes en busca de trabajo; y c) El apoyo a proyectos sociales como parques o clubes para jóvenes, actividades deportivas, culturales; y actividades de mujeres para consolidar la concienciación social, cultural y ecológica³⁸⁵.

La nueva política desarrollista del OOPS encarnada en el PAP ha sido bien acogida por el gobierno jordano, dado que complementa su propia labor. En los campamentos se aprecian muchos esquemas de urbanización que los jordanos no consideran *tawtin*, es decir, naturalización, sino únicamente rehabilitación de los campamentos o *ta'hil*. Esto último está permitido. Jalal Al Hussein considera que se está llevando a cabo una naturalización definitiva *de facto*, no legal, suavizada con el discurso. Por ejemplo, cuando en diarios jordanos de la oposición se habla sobre el desmantelamiento de los campamentos porque son una amenaza natural para el gobierno jordano, la respuesta oficial es que los trabajos realizados son solamente rehabilitaciones y no reasentamiento permanente. Aunque en Jordania la puesta en marcha de los proyectos de creación y

³⁸⁴ U.S. Committee for Refugees, *Country Report: Jordan*, 1997. Versión electrónica en: www.refugees.org/world/countryrpt/mideast/1998/jordan.htm

³⁸⁵ “For the first time, loans for Refugees” en *Sham! Newsletter*, núm. 20, junio de 2000.

mejora de infraestructuras va muy lenta comparada con Gaza y Cisjordania, el reino hachemí alega lo mismo que los líderes palestinos de los Territorios: “Conserva tu derecho al retorno, pero mientras tanto participa en el desarrollo del país”. Sin embargo, los refugiados no están convencidos en absoluto de los objetivos últimos de estos proyectos³⁸⁶.

El problema no es el PAP en sí, pero a Ammán le preocupa la concentración de esos proyectos en Gaza y Cisjordania y, por supuesto, la disminución de los servicios regulares del OOPS. Por ello no quiere la desaparición del Organismo antes de una salida negociada.

Según altos oficiales del gobierno jordano, la permanencia de los servicios del OOPS “es una cuestión de seguridad nacional y sobrevivencia en lo que concierne a Jordania”, si se considera que los refugiados palestinos conforman una tercera parte de la población del país³⁸⁷. Ya en julio de 1994, durante la segunda reunión del Grupo Multilateral de Trabajo sobre Refugiados, el representante jordano señalaba las carencias y agotamiento de fondos destinados a los refugiados, dado que “tras la conferencia de Washington, en la que los países occidentales se comprometieron a financiar programas en Cisjordania y Gaza, resulta cada vez más difícil encontrar fondos para Jordania, el Líbano y Siria” (Mac Liman: 47). Para el Embajador Muhammad Shahinkri, perteneciente al equipo negociador jordano del Estatuto Final, el OOPS es un importante símbolo político de la grave situación de los refugiados, por lo que no debe ser disuelto. Según este diplomático, Jordania es consciente de que Israel está haciendo todo lo posible para desmantelar el Organismo, pero para el reino hachemí la situación pasa por la finalización del estatuto de los refugiados mediante el reconocimiento de sus derechos, aunque no espera que todos los refugiados decidan regresar a sus hogares en lo que hoy es Israel si se les da la opción³⁸⁸. Debido a la crisis presupuestaria del Organismo, durante la década de 1990, Jordania debió incrementar paulatinamente sus gastos a favor de los refugiados. En 1997, por ejemplo, el reino hachemí informó de que había gastado tres veces más que el OOPS y, en 1998, cinco veces más. El coste económico que está suponiendo la crisis del Organismo para el gobierno jordano se ejemplifica claramente en la educación básica. De

³⁸⁶ Jalal Al Hussein, entrevista personal realizada el 6 de noviembre de 2001 en el Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), Ammán.

³⁸⁷ Citados por el Center for Policy Analysis on Palestine, *op.cit.*

1994 a 2000 el número de estudiantes matriculados en las escuelas del OOPS en ese país disminuyó año a año. Esto se debió, por una parte, a que numerosas familias de refugiados se trasladaron a vivir a las áreas traspasadas a la AP, pero también porque muchos padres optaron por matricular a sus hijos en escuelas públicas jordanas, donde el número de alumnos por aula es menor, las instalaciones son mejores, están mejor equipadas y la semana escolar no se alarga por la necesidad de introducir dobles o triples turnos en los colegios. En las escuelas del Organismo se ofrecen menos horas de clase por día, seis días por semana y el OOPS considera que una cuarta parte de sus 103 escuelas debe ser reformada o reemplazada.

Ammán aprovecha su condición como sede de las conferencias de donantes del OOPS para hacerse oír ante la comunidad internacional. En diciembre de 1996, el Príncipe Hasán advertía de que la crisis del Organismo era causa de ansiedad para los países de acogida en un momento que el Proceso de Paz pasaba por una situación difícil. En mayo de 1998 se sumaba a las advertencias del OOPS a los donantes sobre la interpretación que hacían los refugiados de la crisis del Organismo como el abandono internacional de su causa:

Crearía más desesperación económica y política, que veo como la principal causa de violencia. (...) Percibo que cualquier reducción en los servicios del OOPS, cuando el promedio de gasto por refugiado es ya menos de 100 dólares, es una fórmula para el desastre. (...) Cualquier vacilación en nuestro compromiso sólo puede llevar a más sufrimiento. Esta gente ha sufrido demasiado y se está volviendo justificablemente más pesimista (Alul: 1998).

En esa ocasión, el príncipe Hasán solicitó a los gobiernos donantes incrementar sus contribuciones e invitó a otros a “unirse al club”. En ese año, por ejemplo, Jordania informaba sobre un gasto de 250 dólares por refugiado, pese a sus limitados recursos, mientras que el OOPS gastaba en ese país un promedio de 56 dólares *per cápita*. En esa ocasión, Ibrahim Badran, director del Departamento de Asuntos Palestinos, encargado de manejar las cuestiones de los campamentos en el reino hachemí, hizo un llamamiento para establecer un mecanismo estable y sostenible de financiación que incluyera a más países en la lista de contribuyentes al presupuesto del Organismo: “Rechazamos cualquier carga

³⁸⁸ Commission of Enquiry- Palestinian Refugees, *op.cit.*

adicional sobre los refugiados, que ya viven en condiciones críticas, económicas y financieras” (Al Abed: 1997).

A la vez que intentaba contrarrestar los efectos negativos de la crisis del OOPS, Jordania encabezó las protestas en Ammán contra los recortes anunciados de 1997, advirtiendo de la enorme carga que dichos recortes traería sobre los refugiados. El reino hachemí se adhirió a las protestas del Organismo. En abril de 2000, tras un paro laboral de una hora de los empleados del OOPS por la negativa de éste a escuchar sus demandas de incremento salarial y mejora de sus servicios, el Primer Ministro Abdel Raouf Al Rasabde se reunió con una delegación de empleados y discutió con ellos sus demandas. El Ministro prometió que daría seguimiento a sus demandas y enfatizó la importancia de que el Organismo siguiera su trabajo en el reino hachemí³⁸⁹. El hecho de que una parte importante de los refugiados en el Reino gocen de la nacionalidad jordana –es decir, que gozan de mayores derechos y libertades- ha provocado que las protestas sean de menor intensidad que las del Líbano o los Territorios Ocupados (Destremau: 35).

4.3 Postura de Israel

Como se ha señalado anteriormente, para el gobierno israelí, la permanencia del Organismo ha sido uno de los principales impedimentos para finiquitar el tema de los refugiados mediante su naturalización definitiva en los países de acogida. Al ser un símbolo de los refugiados, lo considera un obstáculo para la paz. Mientras permanezca, permanecerán los campamentos y la idea del retorno. Busca, por tanto, su desaparición. No obstante, en una especie de subsidio a la ocupación, la presencia del OOPS en Gaza y Cisjordania durante los años de ocupación le evitaron a Israel hacerse cargo de los costes que le hubiese supuesto otorgar los servicios públicos a la población refugiada ofrecidos por esa agencia. Los cambios que trajo el Proceso de Paz también afectaron a la política israelí hacia el OOPS, y al deshacerse de toda obligación hacia la población palestina con el traspaso de poderes a la AP, y ante la cercanía de las negociaciones sobre el Estatuto Final, Tel Aviv reforzó su objetivo político de hacer desaparecer al

³⁸⁹ “UNRWA employees on strike” en *The Star*, Ammán, 6 de abril de 2000.

Organismo y de que los campamentos de refugiados fueran absorbidos tanto por la AP como por los países de acogida.

Desde el inicio del Proceso de Paz, los israelíes han reiterado que el Organismo debe desaparecer lo antes posible, dado que ha institucionalizado el estatuto de refugiado, impidiendo a los palestinos asimilarse definitivamente en los países de acogida. Aunque Israel ha favorecido una rápida desaparición del Organismo que encarnaría la desaparición simbólica de la cuestión de los refugiados, algunos estudiosos consideran que la importancia de sus servicios podrían hacer que prefiriera que su desaparición se realizase en un periodo de transición más largo. De todos modos, al final debería implicar la supresión del tema de los refugiados³⁹⁰. Mientras tanto, Israel exige la totalidad despolitización de su labor y el deslignie de resoluciones como la 194.

El representante israelí ante la Asamblea General de las Naciones Unidas afirmaba en una discusión el 27 de julio de 1994 que “Israel considera esencial, ahora más que nunca, que la Asamblea General centre sus resoluciones respecto al OOPS en las cuestiones directamente relacionadas a las tareas humanitarias del Organismo, y que se abstenga de adoptar resoluciones relacionadas a cuestiones políticas irrelevantes al trabajo del que es responsable el OOPS, las cuales se distancian de la nueva realidad”³⁹¹. La postura oficial israelí en el marco de las Naciones Unidas ha sido el apoyo a su trabajo humanitario como ente estabilizador en la zona.

La política israelí ha sido, y es la de apoyar al OOPS y ser tan útil como las condiciones lo permitan, incluso sin ser un país de acogida. Como muchos otros, comenzando por el Comisionado General, vemos en el OOPS una gran fuerza de estabilidad para un importante segmento de la sociedad palestina, la cual está en estos días comprensiblemente nerviosa respecto a su futuro, mientras nosotros y nuestros compañeros palestinos entramos en delicadas negociaciones sobre el estatuto permanente de diversas cuestiones, incluyendo la cuestión de los refugiados³⁹².

³⁹⁰ Informe final del taller *The Future of UNRWA*, Minster Lovell, 19 y 20 de febrero de 2000, organizado por el Palestinian Refugee Research Net y el International Development Research Center.

³⁹¹ *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. Return of population and refugees displaced since 1967. Report of the Secretary General A/49/441*, del 28 de septiembre de 1994.

³⁹² *Ambassador Yosef Landam, Representative of Israel to the Fourth Committee on UNRWA (Agenda item 89)*, discurso oficial, 4 de noviembre de 1999. Versión electrónica en: www.israel-un.org/committees/fourth/6_411.htm.

Pese a este discurso conciliador, Israel ha emprendido su propia estrategia para provocar la desaparición del OOPS mediante dos vías principales: una material, que supone el acoso a su personal y su debilitamiento económico en Gaza y Cisjordania; y otra diplomática, encarnada en una campaña de prestigio que busca menguar aún más las aportaciones de sus principales donantes.

Como se ha señalado anteriormente, Israel ha reconocido el papel humanitario del OOPS al proveer servicios a los refugiados que no ofrecía Tel Aviv. Durante la primera *Intifada*, el Brigadier General Fredy Zach, subcoordinador del gobierno israelí para los Territorios Ocupados, apuntaba:

Nos gustaría que el OOPS estuviera más involucrado en la vida diaria de los campamentos mediante una mayor inversión en [construcción de] caminos, alcantarillados o viviendas. (...) Cuando los palestinos tengan algo que perder, entonces se pensarán dos veces [involucrarse en actos de] terror (Viorst: 111).

Pese a este reconocimiento de su labor, durante esos años se cometieron numerosos abusos al personal local del Organismo y obstrucciones a su actuación. La situación empeoraría con los cierres militares impuestos por Israel desde 1993, pues hizo caso omiso, cada vez con mayor frecuencia, de su estatuto especial como parte del sistema de las Naciones Unidas. Desde entonces, Israel ha impedido a su personal local trasladarse libremente entre Gaza y Cisjordania y entre comunidades aisladas por los bloqueos; ha aislado la sede de Jerusalén; detenido a numerosos empleados; impedido o retrasado la entrada de material de construcción, medicinas, alimentos y otros insumos necesarios para el funcionamiento del OOPS³⁹³. El caso del cierre de Jerusalén es quizá el más representativo. Ni siquiera durante los años más difíciles de la primera *Intifada* se cerraron las entradas de la ciudad a los palestinos. Los refugiados entonces empleados en el OOPS podían trabajar sin problemas en la sede del Organismo en esa ciudad o asistir a reuniones del personal. “Ahora [durante la segunda *Intifada*] realizamos nuestras reuniones en Ramala, porque la mayoría de los empleados no tenemos permiso para entrar en la ciudad”, decía Husein Shahan, Director del campamento de Deheishe. Asimismo, el hospital Augusta Victoria, que durante muchos

³⁹³ Desde el inicio de la *Intifada al Aqsa*, incluso ambulancias del Organismo han sido blanco del ejército israelí.

años recibía constantemente pacientes del Organismo, dejó de hacerlo por las constantes trabas que imponía Israel a la entrada de palestinos en la ciudad, por lo que el OOPS comenzó a enviar a esos enfermos a otros hospitales de Cisjordania, donde los servicios hospitalarios son insuficientes desde hace décadas. (Hamzeh: 2001, 128). Lo mismo sucede con los empleados residentes en Cisjordania que trabajan en una de las ocho escuelas del Organismo en la ciudad. Si la obtención del permiso para entrar a Israel o Jerusalén es prácticamente imposible para los palestinos (incluidos los empleados del OOPS), Israel exige además al personal que ya lo tiene, una autorización especial para conducir vehículos dentro de Israel³⁹⁴. El OOPS ha informado que la negativa israelí a otorgar dichas autorizaciones especiales al personal local ha afectado negativamente sus operaciones sin que sus quejas ante la Asamblea General generaran ningún cambio³⁹⁵.

En 2000, el Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos informó de que los refugiados residentes en los campamentos de Gaza y Cisjordania soportaron mayores dificultades que el resto de la población palestina. Según éste, el personal del OOPS se sentía incapaz para frenar los abusos de las autoridades israelíes. En diciembre de ese año, el Comisionado General Peter Hansen acusó al gobierno israelí de obstruir el trabajo del OOPS, principalmente la libertad de movimiento. Esto estaba provocando que caducaran alimentos, medicinas, materiales de construcciones y otros insumos. Pero ni siquiera su personal internacional, anteriormente razonablemente respetado, ha podido librarse de esta política de acoso. El propio Hansen ha sufrido numerosas veces los abusos de las FDI, las cuales no sólo le han impedido el libre movimiento –salvaguardado por su inmunidad diplomática- sino que incluso lo han encañonado. “Si esto me pasa a mí, imaginad lo que le pasa a otros empleados del OOPS”³⁹⁶. En una entrevista a principios de 2001, aunque reconocía las donaciones generosas del gobierno estadounidense al Organismo, el Comisionado General sugirió que la donación más generosa que podría hacer Washington al OOPS sería simplemente terminal su subsidio anual a Israel (Power: 2001) y en otra ocasión posterior señalaría

³⁹⁴ U.S. Committee for Refugees, *Country Report: Gaza Strip and West Bank*, 2000. Versión electrónica en: www.refugees.org/world/countryrpt/mideast/2000/gazastrip_wbank.htm

³⁹⁵ Otro motivo de enfrentamiento entre ambas entidades (el OOPS y el gobierno israelí) han sido los últimos intentos del gobierno municipal de incorporar definitivamente el campamento de Shufat en su territorio y entonces disolverlo mediante esquemas de realojamiento de sus habitantes. Esto ha puesto en guardia al OOPS quien ya ha afirmado su compromiso con la prestación de sus servicios a los habitantes y su intención de no traspasarlos a ninguna otra autoridad. Véase “Shu’fat camp fears of annexation to Jerusalem’s municipal borders” en *Shaml Newsletter*, núm. 15, febrero de 2000, p. 7.

que dado que Israel no contribuye al presupuesto del OOPS, por lo menos no debería imponer impuestos a cargamentos humanitarios destinados a refugiados en necesidad³⁹⁷.

La estrategia que peores consecuencias puede acarrear al futuro del OOPS es la campaña de desprestigio llevada a cabo por el gobierno y los medios de comunicación israelíes y los grupos de presión afines a su causa asentados en Occidente con el fin de disminuir su financiamiento y así acelerar su desaparición. Los argumentos más recurrentes son que el OOPS no ha cumplido con su “misión” de terminar con el problema de los refugiados al no instalarlos definitivamente en los lugares donde se encuentran, que es utilizado por los gobiernos árabes como arma política contra Israel, que la OLP se ha hecho con su control desde hace décadas, que sufre corrupción; y, el más recurrente en los últimos tiempos, que sus campamentos son bastiones del terrorismo donde se acopian armas, se planifican actos suicidas y donde en las escuelas a los niños se les educa a odiar a Israel y a ansiar el “martirio”. Medios israelíes han desacreditado también su entorno. Por ejemplo, la labor del gobierno canadiense en el RWG es tildada de propalestina, por incitar a los refugiados a no renunciar a su derecho al retorno. Canadá es uno de los pocos países que hacen referencia explícita al derecho al retorno de los refugiados.

Este tipo de estrategia viene de antaño y en un contexto más general. Tras desalojar a cientos de miles de palestinos de sus hogares, de 1948 a 1954, el gobierno israelí realizó una campaña para destruir totalmente las comunidades palestinas abandonadas. Sobre todo intentó dar acomodo en ellas a los inmigrantes judíos, dando nombre hebreo a las antiguas villas árabes y, de esta manera, eliminar todo resto palestino. Desde entonces, los esfuerzos políticos y académicos israelíes se encaminaron a excluir de la memoria colectiva del país la cuestión de los refugiados, reemplazándola con la calificación de este colectivo como terroristas o saboteadores. De esta forma, para los israelíes no habría entonces un problema de refugiados, sino sólo el terror palestino, que debería combatirse con medios militares (Pappe: 73). En consecuencia, siguiendo esta misma lógica, se descalificaba al Organismo como parte del problema al mantener unido a un colectivo problemático.

³⁹⁶ Citado por el Center for Policy Analysis on Palestine, *op.cit.*

En este marco se fueron publicando los primeros artículos contra el OOPS tras el inicio del Proceso de Paz. Previo a la primera conferencia de donantes de 1993, Daniel Doron, judío americano especialista en Medio Oriente, argumentaba en su columna del *The Wall Street Journal* que las ayudas económicas a los refugiados y los palestinos de los Territorios Ocupados –junto con las políticas económicas represivas de Israel– habían convertido a la necesidad de la ayuda humanitaria “una adicción peligrosa”. La ayuda económica, según el autor, debía encaminarse al desarrollo de la infraestructura y no a ahondar la dependencia palestina de los subsidios:

En la cultura del bienestar de los campamentos de refugiados, no solamente los jóvenes están sin trabajo y liberados de la responsabilidad hacia sus hijos, sino que pueden dedicar su energía a las luchas por el poder. (...) El bienestar que dirigió la considerable energía y el talento de los palestinos árabes de la creación de riqueza al activismo y al radicalismo político, ha fomentado la creación perpetua... de divisiones competitivas que luchan, cada una, por vencer a las demás... Aunque los padres quisieran, sencillamente no podrían controlar a sus muchos hijos –esos que se dedican a tirar piedras o a deambular con pistolas-. La exageración de la asistencia y el estancamiento económico también contribuyeron al radicalismo, al terror y al crecimiento fenomenal de *Hamás* y la *Yihad Islámica* (Doron: 1993).

Robert Rotberg, presidente de la Fundación para la Paz Mundial de Cambridge, en un artículo que critica la burocratización de la ONU y los enormes gastos que ella supone, señalaba que, dado que el OOPS fue creado para servir a los refugiados de Palestina, debía desaparecer, ya que estos ya tenían su propia autoridad encarnada en la Autoridad Palestina (Rotberg: 1996). No obstante, este autor no consideraba que si se aplicara la Convención sobre refugiados, los refugiados que actualmente viven bajo la administración de la AP mantendrían su estatuto como tales, dado que según dicha Convención, el estatuto finaliza una vez que los refugiados consiguen la protección del Estado de su nacionalidad. Este no es el caso palestino, dado que la Autoridad Palestina no es propiamente un Estado y carece de soberanía³⁹⁸.

Los artículos de Bedein y Cohen de 1997 señalan al Organismo como caldo de cultivo para la violencia y el terrorismo. No obstante, el artículo de Cohen cita a un

³⁹⁷ *Ibidem.*

³⁹⁸ U.S. Committee for Refugees, *Country Report: Gaza Strip and West Bank*, 1997. Versión electrónica en: www.refugees.org/world/countryrpt/mideast/1997/gazastrip_wbank.htm

palestino empleado del Organismo, en referencia a la fuerte presencia de Fatah, *Hamás* o el Frente Popular para la Liberación de Palestina en los campamentos: “El Organismo es consciente de estas actividades, pero el OOPS no puede actuar como una policía. No está en el mandato de la ONU intervenir” (Cohen: 1997). Por su parte, David Bedein, analista de prensa israelí, señala que sus “guardias” eran los que impidieron que ningún refugiado saliera de la miseria de los campamentos para instalarse en alguno de los barrios construidos por Israel cerca de Nablús para dismantelar los campamentos en 1986 y 1987. Según el autor, fue el personal del OOPS el verdadero organizador e instigador de la primera *Intifada*. Por ejemplo, respecto al trabajo del personal internacional durante el levantamiento, afirma que “fueron los RAO quienes lanzaron frecuentes memoranda sobre “hambruna” en los campamentos, fueron los RAO los que organizaron a *Hamás* y al Frente Popular para la Liberación de Palestina para que se hicieran del poder del sindicato de trabajadores del OOPS, que comprende a más de 18.000 empleados” (Bedein: 1997). Artículos más recientes de este periodista acusan al OOPS de prohibir a los refugiados abandonar los campamentos y promover las reivindicaciones palestinas sobre el derecho al retorno, educándolos en consecuencia. Sus empleados internacionales y los cónsules occidentales que visitan los campamentos refuerzan la “ilusión del derecho al retorno”. Peor aún, “el OOPS alquila autobuses para que los chicos visiten los vecindarios que fueron abandonados por los árabes en 1948” (Bedein: 2000). De hecho, el autor cita un artículo del 3 de agosto de 2000 publicado en el *New York Times* donde se acusa al OOPS de prestar sus instalaciones escolares durante el verano para entrenamiento militar de jóvenes. A principios de 2001, Bedein inició una campaña en contra de la postura canadiense en las negociaciones. En un artículo publicado en el *National Post* de ese país el 23 de marzo de ese año³⁹⁹, acusaba a la delegación canadiense en Ramala de “extender su mandato para reducir el desempleo palestino [como interpreta su papel de guía en el RWG], a ayudar a encender las llamas de la guerra de los refugiados palestinos para conquistar toda la Palestina”. Estas acusaciones se desprendían del apoyo dado por esa delegación para la publicación del folleto fotográfico *Witness to History: The Plight and Promise of the Palestinian Refugees*. Éste fue publicado por la organización palestina *Miftah* y pedía la aplicación de la Resolución 194, es decir, el derecho al retorno, señalando la negativa israelí a reconocer dicho derecho o su aplicación. Para el autor, al financiar y difundir dicho

³⁹⁹ Versión electrónica del artículo en *Israel Resource Review*, del 28 de marzo de 2001.

folleto, Canadá había tomado partido por las posturas de la OLP, lo que comprometía cualquier papel del país en el proceso de negociación del tema de los refugiados. Poco después, visitó algunas ciudades americanas y canadienses durante el verano de 2002 con el fin de recaudar fondos para filmar en los campamentos del OOPS y distribuirla en las principales cadenas de televisión mundial para mostrar cómo este Organismo “impide a los refugiados abandonar los campamentos y cómo estos son convertidos en nidos de terrorismo y resistencia” (Lungen: 2002). El Congreso Mundial Judío se sumó en 2001 a la campaña de desprestigio del Organismo mediante su *Campaña del CMJ en pro de la reforma del OOPS*, con los mismos argumentos señalados arriba y con el fin de que la ONU y la comunidad internacional en general revirtieran “sus viejas políticas destructivas respecto a los refugiados palestinos y perfil[aran] una nueva visión, fresca y humanitaria, sobre este asunto”⁴⁰⁰. En otras palabras, se pide que el OOPS desaparezca o se transforme en una agencia de desarrollo que permita a los refugiados integrarse definitivamente en las sociedades donde se encuentran mediante su rehabilitación económica y la desaparición pronta de los campamentos⁴⁰¹.

En otro ámbito, organizaciones israelíes han acusado al OOPS de avalar los nuevos textos que la AP ha comenzado a introducir desde 2000 en su sistema educativo. El Centro para el Seguimiento del Impacto de la Paz, CSIP (el cual, por ejemplo, señala a Jerusalén como la indiscutible capital de Israel y cuyo director, Itamar Marcus, vive en un asentamiento en Cisjordania) denunció supuestas alusiones antisemitas ante miembros del Congreso estadounidense en septiembre de 1998 y acusó al OOPS de respaldar dichas publicaciones –como hablar del *Nakba* o de que la creación de Israel fue resultado de una política colonial y de ocupación-. Dichos congresistas pidieron entonces a la Secretaria de Estado Medeleine Albright que usara sus buenos oficios para asegurarse que la UNESCO y el Banco Mundial dejaran de financiar la impresión de dichos textos y exigió que el OOPS no utilizara dichos textos en sus escuelas, a lo que el Organismo respondió que sus tareas le exigían aplicar los textos aprobados por los

www.israelbehindthenews.com/Archives/Mar-28-01.htm.

⁴⁰⁰ Véase: wysiwyg://78/http://www.wjc.org.il/unrwa.index.html.

⁴⁰¹ En la misma línea se desarrollaba el artículo de Daniel Pipes, *The Refugee Curse*, publicado en *The New York Post* en agosto de 2003, para quien la presencia del Organismo había condenado a un pueblo creativo y emprendedor a vivir en la autocomplacencia y en el nihilismo. Pipes proponía desmantelarlo, asentar a la mayoría de los palestinos donde se encuentran y dejar a “los verdaderos refugiados” en manos del ACNUR. Para ello se necesitaría que el gobierno de Estados Unidos reconociera el papel del

países de acogida –la AP en el caso de Gaza y Cisjordania-. Tres meses después, el gobierno italiano, en referencia al estudio del CSIP, informó a los palestinos de que no seguiría financiando el nuevo currículo palestino. Este hecho se repetiría en otros países donantes, mientras el Banco Mundial hacía lo propio informando de que el dinero hasta entonces otorgado para ese proyecto sería desviado a otros⁴⁰². Para contrarrestar dichas acusaciones, en diciembre de 1999, gracias a la financiación de algunos donantes, el Organismo comenzó un proyecto de promoción de los derechos humanos que ponía énfasis en la importancia de la tolerancia y que enseñaba a jóvenes y niños refugiados diversos mecanismos pacíficos de resolución de conflictos, entre ellos, técnicas de mediación entre iguales en Gaza y Cisjordania. Asimismo, se preparó material suplementario para su utilización en clases, pero el estallido de la segunda *Intifada* cortó la iniciativa debido a que paró la preparación del personal para aplicar el proyecto⁴⁰³.

La visión maniqueísta de los conflictos internacionales impuesta a partir del 11 de septiembre de 2001 ha dado nuevos bríos a esta campaña de desprestigio⁴⁰⁴. Israel clama que el OOPS ignora que los campamentos son bases terroristas, sin aportar pruebas ni mencionar que el OOPS no cuenta con fuerzas policiales. En plena crisis presupuestaria del Organismo, Tel Aviv ha lanzado una campaña para impedir que sean transferidos fondos a los palestinos provenientes principalmente de instituciones benéficas árabes y europeas a través de bancos israelíes, con el objeto de ahogar económicamente a los Territorios Ocupados, a la vez que solicita a la comunidad internacional que las actividades del OOPS sean “reexaminadas”.

El Simon Wiesenthal Center, un organismo judío internacional con sede en California, ha solicitado al Secretario de las Naciones Unidas, Kofi Annan, que investigue el papel del OOPS en la perpetuación del Conflicto en Oriente Medio. Lo considera un “instrumento de propaganda y de incitación al odio” que ha impedido que

OOPS en la perpetuación de la miseria de los palestinos. “Ha llegado el tiempo para eliminar esta maligna institución, su definición y su monstruoso trabajo”, concluía.

⁴⁰² Fuad Mougabi realiza una réplica a las acusaciones del CSIP en su artículo “The Politics of Palestinian Textbooks” en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXXI, número 1, otoño 2001.

⁴⁰³ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 2000 al 30 de junio de 2001.

⁴⁰⁴ Como se apuntó en la introducción de este trabajo, aunque el marco temporal de esta tesis abarca hasta principios de 2001, la campaña de desprestigio hacia OOPS no ha dejado de agravarse tras el 11-S.

los refugiados alcancen la autosuficiencia y ha servido a las políticas de los gobiernos de acogida, opuestos a su integración definitiva, para mantener así el conflicto con Israel⁴⁰⁵. Ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, esta institución acusó al OOPS de complicidad con el terrorismo al cerrar los ojos a la actividad en sus campamentos; de que sus instalaciones son fábricas de bombas y sus empleados están involucrados en actividades terroristas; que sus textos escolares enseñan el odio contra Israel y en sus escuelas no se transmiten valores como la tolerancia y el entendimiento mutuo; que ha creado una cultura de la dependencia entre los refugiados palestinos y, finalmente, que perpetúa en lugar de resolver el problema de los refugiados palestinos. Por tanto, según este centro, el Organismo puede ser reemplazado por ACNUR. Todas estas acusaciones fueron contestadas, una por una, por el OOPS que, por vez primera, puso en su página electrónica (www.unrwa.org) una serie de documentos en defensa de su trabajo y que contestan, puntualmente, la última ola de ataques que ha recibido desde medios diplomáticos y periodísticos.

De acuerdo con un informe del diario israelí *Ha'aretz*, el grupo de presión proisraelí más influyente en Estados Unidos, el American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), está presionando también en esta dirección en el Congreso del país que financia el 30% del presupuesto del Organismo (Reinheart). La campaña de desprestigio se ha intensificado en los últimos años, y ha conseguido el apoyo de algunos congresistas como Chris Smith, Tom Lantos o Eric Cantor. El último, que preside el Grupo de Tareas del Congreso sobre Terrorismo y Guerras No Convencionales, ha señalado que “Bajo la supervisión y control del OOPS, los palestinos han creado un régimen terrorista activo y mortal. (...) Por lo que si la actividad terrorista prospera bajo control del OOPS, toda la financiación de Estados Unidos a esa organización debe retirarse”⁴⁰⁶.

La importancia de este hecho para comprender la política israelí hacia el OOPS justifica extender este punto más allá del límite temporal general establecido para este trabajo.

⁴⁰⁵ Wiesenthal Center, *Wiesenthal Center to UN Secretary-General: “Investigate UNRWA’s Role in Perpetuation of the Middle East Conflict”*, Boletín informativo, 10 de marzo de 2003. En www.wiesenthal.com.

⁴⁰⁶ Oficina del Congresista Eric Cantor, Séptimo Distrito de Virginia, *Cantor Calls for Further Inquiry into Taxpayer Funding of UN Organizaton. Policy Paper highlights potential abuses by UNRWA*, U.S. House of Representatives, Washington, D.C., 22 de mayo de 2002.

El congresista Tom Lantos escribió en mayo de 2002 una carta a Kofi Annan en la que expresaba su preocupación de que: “Durante demasiado tiempo, el OOPS ha sido parte del problema, en vez de la solución, en Oriente Medio. Pese a que en sus inicios era bien intencionado, los campamentos del OOPS han promovido una cultura de odio y dependencia que socava tanto la paz regional como el bienestar de los habitantes de los campamentos”. Según el periodista Ian Williams, la carta fue el castigo del cabildo israelí de Washington por las declaraciones de su Comisionado General Peter Hansen respecto a que las Fuerzas de Defensa Israelíes habían violado el derecho internacional en sus ataques al campamento de Yenín en la primavera de ese año. De hecho la carta se envió cuando se esperaba el resultado del comité de investigación sobre lo ocurrido en ese campamento⁴⁰⁷. En junio, Karine Abu Zayd, la Subcomisionada General del OOPS, se reunió con el Secretario General de la Liga Árabe para discutir lo que definió como “una campaña contra el OOPS, notablemente en Washington”, y pidió a la Liga Árabe su apoyo para garantizar la obtención de los fondos necesarios provenientes de los Estados Unidos. Dada la escalada de las acusaciones provenientes desde los grupos de presión en Washington, que, según Williams, presentaban al OOPS casi como una rama de la *Yihad Islámica*, Annan y Hansen replicaron públicamente que al OOPS nunca se le había ordenado administrar, supervisar o vigilar los campamentos. Aclararon que no tiene ninguna jurisdicción o poder legislativo sobre los refugiados, sino que éste siempre ha recaído sobre los países de acogida e Israel. A pesar de estas respuestas, la campaña se mantuvo. Poco después, el presidente del Consejo de Presidentes de las Principales Organizaciones Judeo-Americanas, Mortimer Zuckerman, escribía en su *U.S. News and World Report* que: “El OOPS es el padrino de todas las escuelas de entrenamiento para terroristas, principalmente en Yenín, la llamada capital suicida de los palestinos”. Casi inmediatamente, el AIPAC lanzaba un comunicado de prensa titulado *Campamentos del Terror*. En él alegaba que “durante más de cincuenta años, la infraestructura de los terroristas palestinos ha sido desarrollada en los campamentos de refugiados patrocinados por las Naciones Unidas en Cisjordania y Gaza” (Williams: 2002a).

⁴⁰⁷ En otro artículo Williams aventuraba que esos congresistas podrían pedir la cabeza de Peter Hansen. Esto ya había ocurrido con el cese de Mary Robinson como Alta Comisionada para los Derechos Humanos; José Bustani como cabeza de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas; y Robert Watson, jefe del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático. Todos ellos, según Williams, fueron retirados de sus cargos por presiones diplomáticas estadounidenses al negarse a obedecer las órdenes de Washington. Véase: Ian Williams, “Keeping the UN in Line” en *Nation*, 15 de julio de 2002, vol, 275, núm. 3, p. 6.

Lo cierto es que la campaña contra el OOPS no señala las causas del terrorismo (una ocupación militar), ni que la desaparición paulatina del Organismo por falta de fondos puede convertir a los campamentos en una bomba de relojería. Sin embargo, la campaña, por lo menos en lo que respecta a Estados Unidos, ha caído en tierra fértil debido a la relación entre ambos países y la coincidencia en sus posturas en el conflicto. Para Israel y los Estados Unidos, las negociaciones finales deben incluir el desmantelamiento del OOPS y la cancelación de todos los llamamientos palestinos, árabes e, incluso, de las Naciones Unidas que hagan referencia a los derechos de los refugiados. Como señala Rosemary Sayigh, para ambos países un acuerdo final debe significar el final del OOPS y la supresión de todas las declaraciones de las Naciones Unidas, la Liga Árabe y los palestinos que evocan los derechos de los refugiados. Sólo entonces se realizaría su visión de “un Oriente Medio sin refugiados” (Sayigh: 1998).

Cabe destacar que, desde 1948, los Estados Unidos habían apoyado las resoluciones referentes al OOPS, incluido el Párrafo A que reafirma la Resolución 194, y también habían propuesto esas resoluciones en la Asamblea General. Por vez primera, en diciembre de 1993, la resolución respecto al OOPS fue introducida por la UE y el párrafo A fue respaldado por 159 Estados, con las únicas abstenciones de Israel y Estados Unidos⁴⁰⁸. El pretexto del último fue no entorpecer los resultados de las negociaciones de paz. En la misma sesión, la potencia americana hizo un llamamiento para “restringir o terminar la actividad de las Naciones Unidas” respecto a Israel y los palestinos, así como para eliminar todas las resoluciones anteriores de la ONU por “obsoletas y anacrónicas”, que incluían las relacionadas a los derechos palestinos y las opuestas a los asentamientos judíos en los Territorios Ocupados (Chomsky: 78). En septiembre de 1994, una carta de la entonces representante de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Madeleine Albright dirigida a todos los miembros de la ONU,

⁴⁰⁸ Según Noam Chomsky, esta decisión se inscribe en la política estadounidense de marginar a la ONU cuando sus disposiciones contradicen los intereses estadounidenses. Esta tendencia se observa desde la década de 1960 cuando el proceso de descolonización dio voz y voto a más miembros en las Naciones Unidas y esta organización ya no era un instrumento completamente flexible para la política exterior estadounidense. Para este autor, rescindir la resolución 194 significaba revocar el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que afirma que “toda persona tiene el derecho de dejar cualquier país, incluido el propio, y volver a su país”. Noam Chomsky, “The United States and the Refugee Question”, en Naseer Aruri (ed.) *op.cit.*, p. 77.

calificaba a todas las resoluciones sobre palestina de “beligerantes, irrelevantes y obsoletas” (Aruri: 265).

Esta postura, según Salim Tamari, se debe a que la potencia americana considera que la solución al problema de los refugiados pasa por la mejora en sus condiciones de vida y por la obtención de la ciudadanía de los países que actualmente los acogen (Abowd: 85). Según esta postura, en las conversaciones del Grupo de Trabajo sobre Refugiados de 1994, el delegado estadounidense, apoyado por los israelíes, pedía la inmediata supresión del OOPS y el traspaso de sus obligaciones a la Autoridad Palestina. El deseo estadounidense más repetido es que, según Abed Rabbo, el OOPS se convierta en una agencia de desarrollo que opere en coordinación con la AP, pero que sea independiente de ésta.

Sabedores de esta política, muchos refugiados y empleados del Organismo culpan a la potencia americana de la crisis del OOPS, su principal donante. Consideran la crisis como la consecuencia de una política deliberada de la potencia americana que desea, al igual que su aliado Israel, la pronta desaparición del Organismo y la transferencia de sus obligaciones a la AP y los países de acogida (Pulfer y Jaradat: 1997). Ya que para ambos países la solución pasa por la naturalización de los refugiados en donde se encuentran, un Oriente Medio sin el OOPS obligaría a los países de acogida y a la AP a hacerse cargo de ellos y, finalmente, naturalizarlos. Estamos ante una política de hechos consumados que quitaría la responsabilidad a Israel y a la comunidad internacional por la tragedia creada hace más de medio siglo.

Con la lectura anterior, muchos estudiosos, entre ellos Adel Samara del Centro BADIL, consideran que así como los líderes palestinos deben volver al marco de las Naciones Unidas para negociar con los israelíes, el OOPS debe seguir operando bajo la responsabilidad de la ONU y no debe ser dominado por los Estados Unidos. Los palestinos deben mantenerse firmes contra la politización del Organismo (Samara: 1997).

4.4 Postura de la OLP/AP

Como en el resto de los actores regionales, los cambios en la política de la OLP/AP respecto al OOPS en la última década del siglo XX estaban determinados por los cambios regionales y locales que afectaban a sus intereses. En un primer momento, la posibilidad de crear rápidamente un Estado palestino en Gaza y Cisjordania en el marco del Proceso de Paz se convirtió en la prioridad de la central palestina. Los refugiados pasaron a un segundo plano, mientras la AP contemplaba la posibilidad de asumir pronto las competencias y fondos del OOPS en los Territorios Palestinos. No obstante, muy pronto los derroteros del proceso de paz le harían matizar su postura. Mientras en la mesa de negociaciones Israel insistía en la necesidad de terminar con el OOPS, al que culpaba de institucionalizar el problema de los refugiados, la OLP recuperaba el discurso sobre la exigencia de que esta organización permaneciese hasta que se alcanzase una solución justa y duradera al problema.

La postura oficial palestina hacia los refugiados y el OOPS ya había variado anteriormente. Al ser los refugiados de los campamentos la columna vertebral de la OLP, que durante mucho tiempo la alimentaban con fondos y adeptos, su opinión ha sido un factor concluyente en las decisiones de la central palestina. Durante muchos años a la OLP le fue imposible aceptar la idea de un pequeño Estado palestino al lado de Israel, ya que afectaba directamente a las condiciones del retorno. En la Carta Nacional Palestina se establecía que los objetivos de la lucha palestina eran “la liberación de la patria, el retorno a ella, la autodeterminación y soberanía sobre Palestina” y la OLP mantuvo en sus primeros años que el retorno se alcanzaría mediante la liberación total del país. Sin embargo, la ocupación israelí de Gaza y Cisjordania de 1967 daría paso a una nueva estrategia. En 1974, tras la guerra de octubre de 1973, la OLP adoptó el llamado Programa Político Provisional que llamaba al establecimiento de un Estado palestino independiente sobre cualquier parte del territorio liberado. Esta medida fue tomada en espera de un acuerdo internacional del conflicto árabe-israelí que terminara con la ocupación de Gaza y Cisjordania. En el programa aparecía por vez primera la expresión “derecho al retorno”, aunque sin referencia a la resolución 194. También por primera vez, el término “retorno” se discutía separadamente del término

“liberación”. Durante todo este tiempo, la lucha contra la naturalización de los refugiados seguía siendo parte de la resistencia de la OLP y del discurso nacionalista, mientras el primer objetivo era la liberación de Palestina como preludeo al retorno. Posteriormente, en la 19ª sesión del Consejo Nacional Palestino, celebrada en Argelia en 1988 al calor de la *Intifada*, se habló de establecer una autoridad nacional o un Estado independiente en Gaza y Cisjordania como resultado de una solución al conflicto regional. Se elaboró entonces la declaración de independencia que confirmaba el derecho al retorno y la resolución de la cuestión de los refugiados en el contexto de las resoluciones de las Naciones Unidas (Suleiman: 2001).

Cuando estalló la *Intifada*, la OLP vio al OOPS como un posible instrumento para la transición de los Territorios Ocupados a un Estado palestino independiente. A la sazón, algunos miembros de la central palestina, como Muhamad Nashashibi, pedían recuperar los proyectos de obras públicas de los primeros años del Organismo. En sus palabras, se debía “recuperar las letras OP –Obras Públicas- del OOPS” para apoyar la creación de infraestructura del posible Estado. “Contaremos con el OOPS para conseguir el apoyo internacional. Lo necesitaremos durante algún tiempo más” (Viorst: 114-5). En aquella época, la euforia del levantamiento les hacía asumir que el Estado palestino sería creado en la primera mitad de la década de 1990. Nabil Sha’at señalaba al respecto:

En la OLP nos gustaría trabajar de manera conjunta con el OOPS cuando se ponga en marcha la creación del Estado [palestino]. Para nosotros está claro que el OOPS tendrá que continuar su trabajo durante los primeros cinco años de nuestra independencia, manteniendo en funcionamiento sus escuelas y hospitales. Durante este periodo, el OOPS formará cuadros para que administren esas instituciones y pondrá a disposición de los refugiados que retornen sus instalaciones y conocimientos. Gradualmente, sus escuelas y hospitales serán traspasados al gobierno. Las operaciones del OOPS se integrarán en el Ministerio de Sanidad, en el Ministerio de Asuntos sobre Refugiados y el Ministerio de Educación. Desde la *Intifada*, los palestinos han llegado a apreciar al OOPS, y esperan que éste ayude al nuevo Estado a independizarse (Viorst: 117).

Con esta perspectiva positiva entró la OLP en el proceso negociador con Israel. En consecuencia, en los primeros momentos ayudó al OOPS a formular proyectos de creación y mejora de infraestructura en Gaza y Cisjordania que se agruparon en el PAP.

Para ambos los nuevos proyectos conformaban el primer paso para que la nueva AP asumiera paulatinamente sus competencias.

La idea de estas transferencias, según Jalal Al Hussein no hubiese sido posible sin la aprobación de la OLP. La central fue consultada por el Organismo antes de crearse la AP, cuando aún estaba basada en Túnez, sobre las formas de cooperación que surgirían durante el periodo interino del Proceso de Paz. En ese entonces, la central palestina estaba a favor del traspaso gradual de los servicios del Organismo a la AP por su deseo de afirmar la soberanía palestina en los territorios autónomos. Según este autor, los líderes palestinos consideraron que “la aceptación de la transferencia suscitaría inmediatamente un aporte de capitales extranjeros necesarios para estabilizar la situación socioeconómica y crear una infraestructura viable en los territorios autónomos” (Al Hussein: 2003, 78). Arafat hablaba en un principio de reemplazar al Organismo en un lapso de 8 meses, pero pronto fue palpable que el traspaso era imposible porque la nueva administración no contaba con recursos económicos y técnicos suficientes. El retraso y los reveses presentes en las negociaciones desde el inicio del Proceso de Paz provocarían una profunda crisis política y económica en los Territorios Palestinos, a la que se sumaría la férrea oposición de los refugiados al traspaso de servicios del OOPS y a su posible desaparición. Consecuentemente, desde finales de 1994, la cuestión del traspaso de competencias se convirtió en un tema tabú y la OLP/AP cambió su postura oficial respecto al Organismo señalando que, hasta la solución al tema de los refugiados, su relación sería la de otro gobierno de acogida más. A pesar de ello, la AP siguió adelante con parte del traspaso bajo el concepto de “armonización de servicios”.

Efectivamente, en términos económicos, las dificultades financieras de la AP han hecho necesaria la continuidad del Organismo y sus servicios, dado que éste representa alrededor del 3,5% del PIB de los Territorios (Al Hussein: 2003, 79). El deterioro económico vivido en Gaza y Cisjordania desde 1993 por los cierres israelíes ha hecho imprescindible la asistencia del OOPS para proveer servicios públicos a su población debido a los limitados recursos materiales y personales de la AP⁴⁰⁹. En ese

⁴⁰⁹ La debilidad económica no es sólo achacable al bloqueo israelí. Pese a que la AP ha recibido desde su creación ayuda exterior superior a la que reciben otros países del Tercer Mundo, los negativos resultados a finales de los noventa se deben a problemas de corrupción que han provocado que mucho dinero donado

año, el OOPS y otras ONG proveían el 60% de los servicios de salud primaria en los Territorios y Jerusalén Oriental, el 50% de los cuidados hospitalarios y la totalidad de los servicios a discapacitados. Asimismo, la devaluación del shékel israelí desde 1994 ha provocado que los salarios de la AP hayan perdido hacia 1999 una tercera parte de su valor y casi la mitad de su poder adquisitivo⁴¹⁰, lo que supone también que la AP cuente con menos recursos para ampliar su infraestructura y, por ende, sus servicios. Así pues, para Gerhard Pulfer e Ingrid Jaradat del Centro BADIL, la Autoridad Palestina se ha basado en razones prácticas para no integrar a los refugiados de sus Territorios, a saber, su crisis económica y la falta de soberanía que le impiden proveer servicios a la población. Y las mismas razones le impiden absorber a un gran número de refugiados del exterior, muchos de los cuales retornarían con escasos recursos (Pulfer y Jaradat: 1997).

La permanencia del OOPS desde 1950 en la zona como único ente paraestatal lo convirtió en un aliado natural de la OLP/AP desde el principio –lo que irremediamente ha politizado el trabajo del Organismo-. Como se observó en el capítulo anterior, la cooperación entre la Autoridad Palestina y el OOPS incluyó en un primer momento el traspaso de inmuebles vacíos en el área de Jericó para que fueran usados como residencias temporales por los retornados y sus familias o como sedes de dependencias oficiales. Por ejemplo, el campamento deshabitado en Nuwayme (sus habitantes huyeron a Jordania tras la guerra de 1967) se transformaría en una aldea con el apoyo técnico y económico del Organismo. Asimismo, los campamentos de Ein Sultan y Aqabat Yabr, sin problemas de hacinamiento debido a que también muchos de sus habitantes huyeron en 1967, fueron usados por la AP para dar alojamiento a los nuevos policías, muchos de ellos palestinos que habían vuelto del exilio junto a los líderes de la OLP. La colaboración se extendió pronto a otros campos. Por ejemplo, su apoyo en la celebración de elecciones para el Consejo Legislativo del 20 de enero de

haya sido desperdiciado o robado. Además, muchos de los fondos prometidos al inicio del Proceso de Paz (2.400 millones de dólares) llegaron tarde, y los países árabes, por ejemplo, apenas apoyan económicamente a los palestinos. En noviembre de 1998 la comunidad internacional volvió a prometer otros 3.300 millones de dólares, de los cuales 2 mil millones serían dados por los países europeos y 900 millones por los Estados Unidos. Menos de 200 millones procederían de los Estados Árabes, principalmente Arabia Saudí y Kuwait (Barry Rubin, "Israel, Palestinian Authority, and the Arab States" en *MERIA Middle East Review of International Affairs*, núm. 4, enero 1998. En: [wysiwg://5/http://www.ciaonet.org/olj/meria/meria198_rubin.html](http://www.ciaonet.org/olj/meria/meria198_rubin.html)).

1996, incluyó recursos materiales, un total de 93 instalaciones en Gaza y 62 en Cisjordania, la mayoría escuelas, que sirvieron como colegios electorales; auxilio en el transporte de boletas, cajas y otros materiales, así como personal que ayudó en la formación del padrón electoral⁴¹¹. No obstante, la cooperación se centró, conforme a los deseos de la comunidad internacional, en establecer proyectos de desarrollo conjuntos para mejorar las condiciones de vida de los refugiados y sus campamentos mediante proyectos de alcantarillado, pavimentación, establecimiento o mejora en recolección de basura, redes de agua y luz, construcción de escuelas, clínicas y rehabilitación de viviendas tanto en los campamentos como fuera de ellos⁴¹². Todos estos proyectos, englobados en el PAP fueron vistos por muchos refugiados como un nuevo intento de transformar a los campamentos en residencias permanentes y de eliminar al OOPS antes de que cualquier acuerdo de paz definitivo les permitiera ejercer su derecho al retorno. Para muchos analistas palestinos y extranjeros, el proceso de traspaso de competencias ya ha comenzado camuflado en “proyectos de cooperación”. El Hospital Europeo de Gaza; los grandes proyectos urbanísticos de pavimentación, drenaje, etc. que se realizan al margen de cualquier avance en las negociaciones; el declive en los servicios tradicionales del OOPS que obligan a muchos refugiados busquen los servicios de la AP, por ejemplo, matriculando a sus hijos en escuelas públicas, son una buena muestra de ello. Según Pulfer y Jaradat, el éxito de este traspaso en términos económicos y políticos (es decir, la aceptación del mismo por parte de los refugiados) sería el primer paso para que los donantes procedieran a intentar lo mismo en los países de acogida. Esta visión es compartida dentro y fuera de la comunidad palestina. La organización U.S. Committee for Refugees señala que el Organismo trabaja para armonizar sus programas con los de la Autoridad Palestina con la mira puesta en transferir todas sus operaciones a la misma cuando se disuelva el OOPS. Aunque no hay fecha para dicha

⁴¹⁰ Según datos de Yezid Sayigh y Khalil Shikaki: *Independent Task Force Report: Strengthening Palestinian Public Institutions*, informe del Council of Foreign Relations (EE.UU), presentado el 28 de junio de 1999 (Versión electrónica en wysiwyg://23/http://www.ciaonet.org/conf/cfr19/cfr19.html).

⁴¹¹ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1995 al 30 de junio de 1996, párrafo 9.

⁴¹² La cooperación entre ambas organizaciones se realiza en diferentes niveles, pero principalmente a través del Consejo Económico Palestino de Desarrollo y Reconstrucción, el PECDAR (que trabaja con el Organismo y las naciones donantes para la identificación de necesidades y prioridades en los Territorios Ocupados); el Departamento para los Asuntos sobre Refugiados y del Alto Consejo para los Asuntos sobre Refugiados, dirigido por Yaser Arafat. Según los diferentes programas del Organismo, éste se relaciona con otros ministerios de la Autoridad Nacional Palestina en los ámbitos técnico y político, principalmente el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Suministros (en la cuestión de distribución de alimentos).

supresión, esas actividades evidencian el compromiso del Organismo de construir la capacidad institucional palestina de autogobierno, independientemente de cualquier acuerdo final sobre los refugiados. Pese a estos hechos concretos, la postura oficial de la AP ha sido negar que desea el traspaso en este periodo interino. Lo contrario sería un “anatema político” encaminado a la liquidación del Organismo, y al reconocimiento de que no pueden alcanzarse las aspiraciones de los refugiados (Schiff: 1999).

A partir del Proceso de Paz, la representación palestina se dividió en OLP y AP, y se dividió también a la comunidad palestina entre los habitantes de Gaza y Cisjordania y el resto. Esta nueva división, según Jalal Al Hussein (2000a), contribuyó a que los líderes palestinos apoyen los esquemas de desarrollo del OOPS, los cuales les serán útiles cuando se resuelva la cuestión de los refugiados, pero su apoyo, por lo menos en público, está siempre sujeto a que cualquier proyecto emprendido por dicha agencia no vaya en contra del derecho al retorno. En otras palabras, aunque el traspaso de obligaciones en los Territorios Palestinos se relentiza por la crisis regional, lo cierto es que el cambio en la OLP ha sido sobre todo una cuestión de discurso, o para ser más concretos, un relajamiento en los términos hasta ahora empleados en el discurso nacional palestino de liberación. Los refugiados, que en su momento fueron considerados la columna vertebral de la OLP, tras los acuerdos de paz y ante la opción de crear un Estado sobre los Territorios Ocupados, pasaron a ser una carga económica y política para la central palestina, a la que le resulta difícil representar o defender los intereses de los exiliados.

Como se ha señalado en diversas ocasiones, la central palestina, los gobiernos de acogida y los propios refugiados se opusieron durante mucho tiempo a los esquemas y proyectos de desarrollo en los lugares de acogida por considerarlos intentos de naturalización definitiva o *tawtin*. Sucedió lo mismo con los grandes proyectos de desarrollo que se presentaron en la primera década de existencia del Organismo. Pero conforme el exilio se prolongaba, los cabecillas palestinos comenzaron a dar otro tratamiento al tema. Desde los años 70, el liderazgo político palestino y su inteligencia comenzaron a ver al desarrollo como una forma de resistencia y fortaleza contra la ocupación israelí (Pollock: 1999). Pronto los refugiados harían lo mismo. A finales de la década de 1980, la mayoría de los refugiados de los Territorios habían nacido en el exilio

y, aunque la idea del retorno permanecía, deseaban también mejorar su nivel de vida, por lo que los primeros programas del OOPS encaminados al desarrollo de los refugiados en una base personal (mediante préstamos, trabajo, capacitación, etc.) no fueron percibidos como una herramienta destinada al *tawtin*. Así comenzaron a percibir que las mejoras en el nivel de vida no conformaban una amenaza directa a sus derechos políticos y empezaron a distinguir los términos de *ta'hil* (rehabilitación socioeconómica) y *tamdin* (urbanización) del de *tawtin* (naturalización definitiva). Los campamentos debían permanecer como símbolos de su derecho al retorno. La OLP supo aprovechar este cambio y previo al lanzamiento del PAP, a principios de los noventa, comenzó a expresar sus deseos de que el OOPS ampliara sus actividades más allá de los campamentos y sus registros de refugiados. Como apunta Jalal Al Hussein:

Repetidamente, artículos y llamamientos comenzaron a aparecer en la prensa oficial de la OLP, como el *Filastin al Thawra*, que enfatizaba una nueva visión oficial palestina respecto al desarrollo. De manera general, la rehabilitación (*ta'hil*) y urbanización (*tamdin*) de los campamentos de refugiados no eran considerados como conductores a un establecimiento definitivo (*tawtin*), por lo que de esta forma no se menospreciaba la validez del derecho al retorno (Al Hussein: 2000a).

Consecuentemente, la AP/OLP apoyó desde un principio los esquemas de desarrollo del OOPS para mejorar las condiciones de vida de los refugiados que podrían quedar dentro de las fronteras de un posible Estado palestino. De hecho, en los primeros años de la AP, Arafat prometió 3,6 millones de dólares para la mejora de los campamentos. El hecho de que la propia OLP se metiera en esquemas de desarrollo benefició al OOPS, dado que desde la década de los cincuenta, los esquemas de este tipo habían sido vistos como encaminados a su reacomodo permanente (Al Hussein: 1998) y con el Proceso de Paz quedaban abiertas las puertas para los nuevos proyectos.

Con la puesta en marcha de la AP en 1994, los campamentos situados en zonas urbanas de los Territorios se fueron incorporando a los programas de desarrollo urbanístico, basados en consideraciones técnicas y logísticas que la OLP y el OOPS habían preparado mediante el PAP. En su conjunto, el PAP fue bien acogido por los refugiados, aunque este apoyo no ha impedido que algunos se cuestionaran el significado político del programa mientras los fondos de su presupuesto regular seguían disminuyendo (Al Hussein: 2003, 78). Como medida preventiva, la AP no quiso

modificar el estatuto jurídico de dichos campamentos hasta que se resolviese en las negociaciones la cuestión del Estatuto Final de los refugiados (Tamari: 1996b, 42) y la OLP se ha esforzado en insistir en la naturaleza apolítica de los cambios en el trabajo del Organismo en los Territorios Palestinos, presentando al PAP como un conjunto de medidas encaminadas a la rehabilitación de los refugiados y no a su integración definitiva. La central palestina es consciente de que cualquier cambio no sólo alertaría a los Estados árabes, sino que iría contra el principio de libre elección de los refugiados.

Además de su utilidad económica y política como proveedor de servicios y símbolo del refugiado, en la actual era de construcción estatal palestina, el OOPS es visto cada vez más por los miembros de la AP/OLP como parte esencial en la construcción del nuevo Estado en el periodo de transición, apoyando económicamente a los refugiados –tarea inviable por ahora para la AP- y apuntalando la reintegración de los que regresan a los Territorios, incluidos los miembros de la OLP y sus familias (Al Hussein: 1998). El Comité sobre Refugiados del Consejo Nacional Palestino recomendaba en su sesión del 24 de abril de 1996:

Trabajar hacia la mejora de las condiciones de vida, económicas, culturales y sanitarias en los campamentos dentro y fuera de Palestina mediante el OOPS, sin violar el derecho al retorno. (...) Pedir al OOPS que mantenga y mejore sus servicios a los refugiados dentro y fuera de Palestina hasta que se alcance una solución justa a nuestra problemática política y nacional. (...) Utilizar todos los medios posibles de la ANP para realizar proyectos y programas que mejoren los niveles de vida y amplíen las oportunidades de empleo, educación, formación profesional y otros servicios del pueblo de los campamentos en Palestina. (...) Llamar a la comunidad internacional a no confundir los fondos de los donantes a la ANP con aquellos fondos destinados al OOPS⁴¹³.

En junio de 1998, el Consejo Legislativo Palestino hizo un llamamiento similar al pedir a la AP que tuviera como prioridad la mejora de las condiciones sociales, sanitarias y educativas de los campamentos de refugiados, por lo que debía trabajar de manera conjunta con el OOPS. Igualmente, solicitaba a los países que donantes cumplieran con sus obligaciones e incrementaran sus aportaciones al mismo. Pedía a las Naciones Unidas que rechazara la política de recortes de servicios del Organismo y

ofreciera servicios adicionales hasta que se alcanzara una solución permanente del conflicto conforme al derecho internacional, a la vez que rechazaba todo proyecto de *tawtin* o eliminación del problema⁴¹⁴.

La urbanización de los campamentos pretendiendo que se mantengan sólo como residencias temporales es más difícil en la realidad. Ciertamente existe una serie de trabas políticas que impiden planificar el trabajo del OOPS y de la AP a favor de los refugiados, que no podrán resolverse hasta que se alcance un acuerdo permanente sobre el estatuto de los refugiados. Hasta entonces, la relación entre ambas entidades resulta ambigua en cuanto su trabajo puede ser percibido como un paso más para el *tawtin*. De hecho la diferencia sustancial entre esta relación, el OOPS y el resto de los países de acogida es que parte de los proyectos del PAP estaban destinados a crear y mejorar la infraestructura de la AP (creación de escuelas y clínicas públicas, pago a policías palestinos, etc.) y no la del OOPS. Esto trastoca la pretensión del liderazgo palestino de mantenerse como otro Estado de acogida para no levantar ampollas entre los refugiados, puesto que, mientras el OOPS habla de un traspaso paulatino que no se completará hasta que se alcance un acuerdo definitivo sobre los refugiados, la OLP/AP quiere mantenerse ante sus propios representados como otro país de acogida más en su relación con el Organismo.

Estas barreras políticas quedaron manifiestas en la serie de entrevistas realizadas por una misión del RWG a Gaza y Cisjordania en octubre de 1998 a diversos ministros y altos cargos de la OLP y la AP⁴¹⁵, en las que las posturas no siempre coincidían. En su encuentro con Asad Abdul Rahman, jefe del Departamento de Asuntos sobre Refugiados (el DAR, que se estudia a continuación), éste indicaba que la OLP había vencido la resistencia política en los campamentos –necesitados de todos los servicios básicos- para mejorar sus condiciones de vida. No obstante, afirmaba que la central palestina no tenía intenciones de reemplazar al Organismo o de invadir sus

⁴¹³ “Report of the Committee of Refugees, Displaced and Returnees at the PNC, Session 21, Gaza, between 22 – 25 April 1996”, en *Shaml Newsletter*, núm. 3, junio de 1996. Versión electrónica en <http://www.shaml.org/publications/news/news3.htm>.

⁴¹⁴ “Statement issued by the Legislative Council on the Palestinian Refugee Issue. June 1998” en *Shaml Newsletter*, núm. 12, julio de 1998, pp. 5 y 6.

⁴¹⁵ Grupo de Trabajo sobre Refugiados, *Missions to Refugee Camps. Report of the RWG Mission to the West Bank and Gaza Strip*, del 25 al 29 de octubre de 1998. Versión electrónica en el Departamento de

obligaciones. De hecho, aunque también realizaba algunos proyectos en los campamentos fuera del campo de trabajo del OOPS, coordinados por el Alto Consejo para los Asuntos de los Refugiados, encabezado por Yaser Arafat, la OLP promovía entre los donantes mayores aportaciones para permitir al Organismo cumplir con sus obligaciones. Por su parte, el Ministro de Interior Saeb Erekat subrayaba la importancia de los proyectos de mejora de las infraestructuras y de las condiciones de vida en los campamentos mientras se alcanza una salida negociada al problema. Pero dichos proyectos, según Erekat, debían ser realizados por el OOPS o el DAR de la OLP y no por la AP, dado que esta última es sólo un gobierno de acogida como Jordania, Siria o el Líbano. Para el Ministro de Obras Públicas, Azzam El Ahmad, la AP debía intervenir y proveer servicios que el OOPS no era capaz de prestar, aunque éste sea totalmente responsable de los refugiados de los Territorios. Riyadh Zanun, Ministro de Salud, declaró a la comisión que la AP estaba preparada para aceptar responsabilidades adicionales para prestar servicios sanitarios en Gaza y Cisjordania, sin distinción entre la población refugiada y no refugiada, aunque la AP no insistiría en hacerlo. Finalmente, el Ministro de Vivienda, Abdul Rahman Hamad reconocía la sensibilidad política que envolvía el traslado de los refugiados a viviendas fuera de los campamentos. Pese a ello, señaló que la AP estaba dispuesta a trabajar con el OOPS para resolver el problema de la superpoblación e infraestructura inadecuada de los campamentos, por lo que se le había propuesto al Organismo extender los campamentos existentes, incluso a zonas no contiguas, donde el OOPS seguiría siendo responsable de proveer sus servicios. Según el ministro, los refugiados estarían dispuestos a trasladarse fuera de los campamentos si fuera para mejorar sus condiciones de vida. Los miembros de la misión del RWG también se reunieron con el Comité para los Refugiados del Consejo Legislativo Palestino, cuyos miembros se sumaron a la percepción de que los refugiados aceptarían la expansión de los campamentos para solucionar el problema de hacinamiento, pero que no estarían dispuestos a abandonarlo, dado que eso sería para ellos el equivalente a la naturalización definitiva.

Los límites a la cooperación entre OOPS y AP conforman un gran debate que aún continúa, sobre todo alrededor de la cuestión de las elecciones municipales. En julio de 1994, la AP concedió plenos derechos civiles a los residentes de los campamentos de

Gaza y Jericó y, en enero de 1996, los refugiados participaron ampliamente en las elecciones generales⁴¹⁶. Muchos percibieron esta participación como un error, porque podría significar su integración en la AP, que los campamentos son parte de los municipios o, por lo menos, que existe demasiada colaboración entre la AP (es decir, sus municipios) y el OOPS. De hecho, la AP estaba entonces a favor de la inclusión de los campamentos en los municipios, pero los refugiados se opusieron alegando que entonces el OOPS podría pedir que se integraran sus escuelas, clínicas, etc., establecidas en los campamentos a la red pública de la Autoridad Palestina, es decir, a los municipios. Finalmente, la posición de los grupos de refugiados prevaleció y la actual postura oficial de la OLP/AP es que los refugiados no participen en las elecciones municipales, con la (gran) excepción de Gaza, donde los refugiados son la mayoría y muchos de los campamentos ya están integrados en los municipios⁴¹⁷. No obstante, las sospechas persisten. Los refugiados de los Territorios Palestinos consideran que la AP ha intentado diluir administrativamente los campamentos con las diferentes municipalidades de su administración para, de forma paulatina, disolver las instituciones y características que los diferencian del resto de los palestinos (Sayigh: 1998).

Pese a que los campamentos se han convertido en focos de inconformidad donde la AP debe manejar las decepciones de las esperanzas que ella misma había suscitado (Barberet: 47), los refugiados siguen considerando a la OLP como su legítimo representante, según Agnès Pavlowsky, por el temor de los propios palestinos “a

maeci.gc.ca/peaceprocess/gaza-e.asp.

⁴¹⁶ La inconformidad se manifestó en otros campos que demostraron la brecha entre los retornados y los refugiados de los Territorios. En las elecciones del Consejo Legislativo y del Presidente de la Autoridad Palestina, los candidatos elegidos para el primero en la circunscripción de Gaza eran originarios de dicha ciudad y provenientes de Túnez, como muchos otros de la AP. El hecho de que el candidato proveniente del campamento adyacente de Chatí (Beach Camp) no fuera elegido, fue entendido por los refugiados no como una derrota por escasez de representatividad, sino como clara muestra del rompimiento que existe entre los refugiados y la clase dirigente, gran parte proveniente del exilio y que no ha vivido y resistido la ocupación. Esta discriminación los afecta enormemente porque, tras haberse sacrificado y combatido durante la *Intifada* siguiendo las directrices de los que estaban en el exilio y ahora son sus gobernantes, no existen muchos cargos de alto rango en la nueva administración que se atribuyan a gente de los campamentos. Ante “los tunecinos”, como suelen llamarlos, los refugiados se abrazan a su identidad y costumbres. Incluso, en una sociedad refugiada conservadora como Gaza, los militantes islamistas estiman que la distensión en la moral de la sociedad gazatí (incremento en casos de violencia familiar, drogadicción y prostitución) se debe a la influencia de estos palestinos del exterior recién llegados y miembros de la AP, acusados de corrupción y laxitud moral contaminada por Occidente. En este sentido, un gazatí señala que estos retornados “no son felices aquí tampoco, hay muy poco que hacer comparado con la vida en París, el Cairo o Beirut”⁴¹⁶.

desaparecer colectivamente como pueblo, a perder la memoria”⁴¹⁸. Con el objetivo de no perder su liderazgo entre los refugiados, que comenzaban a organizarse en comités populares para defender su derecho al retorno, la AP incorporó a muchos de sus activistas de los campamentos a las fuerzas de seguridad. Los antiguos *fedayines* se convirtieron en policías y las fuerzas de seguridad encargadas de enfrentarse a los palestinos que amenazaran a Arafat o a las negociaciones de paz (Farah: 1999a). Incluso algunos refugiados de los campamentos como Dalal Salame y Jamal Shati, eventualmente, fueron electos para el Consejo Nacional Palestino en 1996 y se convirtieron en portavoces de los refugiados de los campamentos en el nuevo parlamento. Además, pese a ello, la mayoría de las expectativas de los refugiados respecto al acuerdo de paz no se cumplieron, dado que la calidad y nivel de vida se agravaron. Muy pocos refugiados de los países de acogida pudieron entrar en Palestina, aún sólo de visita, dado que Israel sigue manteniendo el control fronterizo.

En el marco de la OLP, Arafat intentó reforzar la fracción que tenía que ver con los refugiados. Primero nombró a Abdalá Hourani su asesor en Asuntos sobre Refugiados en el marco de la AP, quien comenzó a ser llamado por los medios como “Ministro de Refugiados”⁴¹⁹. Ante la impopularidad de la medida, Arafat optó por reformar el Departamento de Asuntos para los Retornados de la OLP, que desde 1987 había operado en Túnez, transformándolo en noviembre de 1996 en el Departamento de Asuntos para los Refugiados (DAR). Para dirigirlo, colocó como su director a un refugiado de izquierdas, miembro del Comité Ejecutivo de la OLP y asociado en el pasado con el FPLP, Asad Abdul Rahman, y como subdirector nombró a Daoud Barakat, coordinador de las negociaciones con Israel sobre la cuestión de los refugiados. El DAR comenzó a realizar proyectos importantes en los campamentos de Gaza y Cisjordania. Un ejemplo de ello fue la creación de nuevas instalaciones de agua potable para los campamentos de Balata, Al Fara, Aksar y Al Arrub en 1998. El proyecto se coordinó con el PECDAR –que planifica y canaliza los fondos de ayuda internacionales

⁴¹⁷ Jalal Al Hussein, entrevista personal realizada el 6 de noviembre de 2001 en el Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), Ammán.

⁴¹⁸ Agnès Pavlowsky, *Hamas ou le miroir des frustrations palestiniennes*, L’Harmattan, 2000, citado en Sandra Barberet, *Refugies ou diaspora palestinienne? Variations identitaires autour de la question du retour: Entre terroir originel, territoire national et pays d’attachement*, memoria de investigación, Instituto de Estudios Políticos de Rennes, 2001, p. 48.

–y el OOPS. Los proyectos se extendieron con el mejoramiento de caminos y la creación de infraestructuras para las actividades sociales y deportivas⁴²⁰.

El DAR no pertenece a la AP, dado que esta última se limita a administrar partes de Gaza y Cisjordania y su potestad no alcanza a los refugiados de los países de acogida. Al enmarcarlo dentro de la OLP se pretendía dar confianza a todos los refugiados, independientemente de donde se encontrasen. Abdul Rahman debía negociar bilateralmente con los gobiernos donde residiesen los refugiados y trabajar estrechamente con el OOPS. De hecho, sus oficinas se establecieron cerca de la sede central del Organismo en Gaza. En 1997, el DAR estableció coordinadores regionales para identificar necesidades y coordinar la prestación de servicios con el OOPS y los residentes de los campamentos en las zonas administradas por la AP. Los residentes eligieron Comités de Servicios Populares constituidos por refugiados notables de los mismos campamentos para servir como puentes entre ellos, el DAR y el OOPS⁴²¹. En diciembre de ese año, Abdul Rahman anunció sus planes de crear un Alto Consejo para Asuntos de los Refugiados y los Campamentos. Éste estaría presidido por Arafat e incluiría a los ministros de salud, obras públicas, agua y electricidad, y a la Sociedad de la Media Luna Roja con el objeto de supervisar las clínicas no pertenecientes al sistema del OOPS y aumentar sus servicios en los Territorios Palestinos.⁴²² En la diáspora, su trabajo estaría coordinado con otras instituciones vinculadas a la central palestina que refuerzan el trabajo con los palestinos en el exilio, la Institución de Asuntos Sociales (Asistencia Social para las Familias de los Mártires y Prisioneros) y la Sociedad Palestina de la Media Luna Roja.

Pero los logros del DAR han sido bastante limitados ya que cuenta con poca representación entre los refugiados de a pie, escasa financiación y nulo peso político. Todos los miembros del DAR son refugiados, aunque, según Salim Tamari, esto no

⁴¹⁹ Abdalá Hourani promovió la creación y organización de los comités populares de refugiados en Gaza para defender la Resolución 194. Hourani, crítico de los Acuerdos de Oslo, votó contra las enmiendas a la Carta Nacional Palestina en 1996 y terminó siendo expulsado del Comité Ejecutivo de la OLP.

⁴²⁰ “Department of Refugee Affairs Implements Basic Utility Projects in Refugee Camps” en *Shaml Newsletter*, núm. 14, diciembre de 1998.

⁴²¹ Como se verá más adelante, estos comités terminaron por acercarse más a los planteamientos del movimiento independiente de refugiados que a las posturas oficiales debido, por una parte, al escaso poder de control del DAR y, por otro, a que los miembros de los comités son refugiados de los campamentos.

significa necesariamente que representen a la comunidad refugiada. Según este autor, para alcanzar cualquier acuerdo definitivo respecto a los refugiados se requiere la participación en las conversaciones de los propios refugiados y, para ello, es necesario que los comités populares y organizaciones de los campamentos estén representados (Tamari: 1999a). Por su parte, BADIL critica que ninguno de los miembros del DAR represente a alguna organización de refugiados o tenga experiencia en la cuestión, pese a que sean ellos mismos refugiados. Además, el DAR siempre ha carecido de fondos y se rumorea que jugará un papel marginal en las negociaciones finales. La dimisión en 1999 de Abdul Rahman –sustituido por Saji Salameh- como cabeza del DAR fue interpretada como otro indicador de la marginación de dicho departamento en las negociaciones del Estatuto Final⁴²³.

El problema de los límites de la cooperación con el OOPS no ha sido el único de la nueva relación con la OLP/AP, sino que a esto se suma la cuestión de su crisis presupuestaria. Aunque los palestinos quieren que el OOPS permanezca hasta que se cumpla su derecho al retorno, el liderazgo palestino se ha visto en la necesidad de actuar para compensar la reducción de los servicios del Organismo, como hiciera en el Líbano en los ochenta y como intentan ahora los países de acogida. La AP ha debido aceptar en sus instituciones públicas a los refugiados porque las escuelas del OOPS son insuficientes y en sus centros sanitarios no hay medicamentos, pero esta ayuda aparentemente positiva contradice el principio político árabe de que el OOPS es quien debe hacerse cargo de los refugiados por la injusticia hecha a la comunidad palestina en 1948. Lo mismo sucede con el resto de países de acogida, los cuales tratan de compensar los recortes del Organismo a pesar de que políticamente no están de acuerdo con ellos. Jordania y Siria han creado sus propias instituciones en los campamentos y así lo hizo la OLP en el Líbano cuando prestaba servicios donde el OOPS no hacía nada. En los campamentos de los Territorios Palestinos, la escasez de recursos de la AP ha provocado que sea principalmente la OLP la que organice en cada campamento sus Comités de Servicios que actúan como ONG para rehabilitarlos hasta el límite de no convertirlos en “pueblos de refugiados”, aunque dicho límite es difícil de distinguir.

⁴²² U.S. Committee for Refugees, *Country Report: Gaza Strip and West Bank*, 1997. Versión electrónica en: www.refugees.org/world/countryrpt/mideast/1998/gazastrip_wbank.htm.

Como se ha visto, la OLP ha mantenido una política ambigua respecto al grado y tipo de cooperación que mantiene con la agencia. Por un lado su colaboración parece encaminada al traspaso de competencias y el establecimiento definitivo de los refugiados mediante esquemas de urbanización de los campamentos, pero por otro mantiene el discurso maximalista del retorno. En algunos momentos, el discurso de la OLP/AP se decanta por las aspiraciones más radicales y rechaza cualquier intento de integración regional de los refugiados, incluso en los Territorios bajo su administración, arguyendo el ejercicio estricto de la resolución 194, que supondría no el retorno a un posible Estado palestino, sino a sus hogares que hoy se encuentran en Israel. Consecuente con ello, apoya las reclamaciones de los refugiados contra los recortes en los servicios del OOPS en la zona y retoma el consabido argumento de la “conspiración internacional” contra los derechos de los palestinos. En otros momentos, la prioridad de construcción nacional deja en segundo plano dicha resolución y el pragmatismo es el hilo conductor para apoyar la continuidad del Organismo y sus proyectos ante la imposibilidad actual del retorno de los refugiados. La principal razón es la limitada capacidad de la AP para absorberlos.

Fueron los Comités de Servicios Populares de la OLP, durante las manifestaciones populares contra los recortes anunciados en agosto de 1997 por el OOPS, los que organizaron sentadas, manifestaciones y paros en los campamentos para presionar al Organismo. Muchos lo acusaban de conspirar para finalizar sus servicios en dos años. En este sentido, Mohammed Laham, presidente del Comité de Servicios de Deheishe, apuntaba que “los recientes recortes en los servicios del OOPS, lo quiera o no el Organismo, están directamente en concordancia con el programa israelí destinado a eliminar el problema de los refugiados, que es el centro de la cuestión palestina”. Este comité en particular organizó un encuentro para que los refugiados decidieran qué medidas tomar para protestar y presionar al OOPS para que no llevara a cabo las medidas anunciadas. Se rechazó el pago de matrículas, se exigió la resolución del problema del elevado número de alumnos por aula (más de cincuenta e incluso sesenta) y exigieron a sus representantes y a las naciones donantes que defendieran los derechos de los refugiados. En ese encuentro, Mohammad Azza, del Consejo Nacional Palestino, acusaba al OOPS de hacer todo lo que podía para finalizar su trabajo en los

⁴²³ “Position and Strategy of the Palestinian Negotiation Team: An Unresolved Puzzle” en *Al-Majdal*,

campamentos (Hamzeh: 1997). Asimismo, Fathi Derwish, Director para la Cooperación con ONG del Ministerio de Planificación, enfatizaba que el OOPS debía continuar hasta que se alcanzase una solución final sobre el tema de los refugiados. Paradójicamente, señalaba que todavía no existía una posición oficial de la AP hacia el traspaso de los servicios del Organismo (Pulfer y Jaradat: 1997).

En una entrevista publicada en agosto de 1997, Abdul Rahman recalca que el déficit del OOPS se debía a las dilaciones de los países donantes en cubrir sus obligaciones y acusaba a las naciones árabes de responder de forma muy limitada cuando se les requería realizar las aportaciones prometidas. Subrayaba la labor de la OLP en la búsqueda de financiación durante las conferencias de donantes. En ese momento se esperaba la conferencia de septiembre, donde, además de participar, la OLP coordinaría algunas de las protestas y manifestaciones realizadas por los refugiados. “El OOPS debía estar contento por todas esas campañas que le ayudarán en sus esfuerzos por hacer efectivos los compromisos de los donantes”, señalaba Abdul Rahman. Sobre la razón de esos retrasos, apuntaba: “No pagan porque algunos tienen situaciones financieras y económicas muy difíciles, pero muchos otros han sucumbido finalmente a la propaganda sionista. Además, algunos parlamentos [de esos países] tienen dudas sobre la utilidad de esa ayuda externa, todo lo cual tiende a ser consistente con la propaganda y objetivos sionistas de eliminar la cuestión de los refugiados” (Arnaut: 1997). En 1999, ante la agudización del déficit del Organismo, Abdul Rahman afirmaba que éste sólo podía ser explicado en términos políticos, dado que si era posible que un país no pudiera pagar sus compromisos, más difícil era entender la incapacidad de que no pudieran hacerlo todos los donantes de forma colectiva (Abu Shalal: 1999a).

A mediados de 1999 se realizó, bajo los auspicios del DAR, el taller *Hacia una campaña local e internacional para la defensa de los derechos de los refugiados* con la supervisión del Centro BADIL y el Foro de Amigos de BADIL. En ese entonces, Saji Salame, sucesor de Abdul Rahman, afirmó que la resolución 194 era y sería siempre la base para cualquier negociación y rechazó todos los proyectos de naturalización de los refugiados, en los que incluía la campaña para suprimir los servicios del OOPS. Daoud Barakat, Coordinador de las Negociaciones sobre el Estatuto de los Refugiados y

1999. Versión electrónica en: www.badil.org/Publication/Majdal/1999/a2.htm.

Subdirector del DAR de la OLP, en una entrevista en septiembre de 1999, apuntaba que deseaba ver a las agrupaciones e instituciones de refugiados organizando campañas de información, encuentros, protestas y peticiones para aclarar sus demandas. El objetivo de estas sería presionar tanto a la opinión pública israelí e internacional, como a los negociadores palestinos⁴²⁴.

Hacia el exterior, la estrategia de la OLP ha sido la de apoyar al Organismo promoviendo (entre la comunidad internacional y, en especial, entre los países árabes) mayores contribuciones a su presupuesto. Para la central palestina, la permanencia del OOPS no es sólo necesaria en términos económicos, debido a la incapacidad de la AP de asumir sus obligaciones, sino porque sigue siendo una de sus bazas principales – mediante el mantenimiento de los campamentos y registro en todo Oriente Medio– en las negociaciones del Estatuto Final. Por tanto, la OLP se ha involucrado en la consecución de financiación internacional para que el Organismo no recorte más sus servicios y pueda mantenerlos en niveles aceptables hasta que su presencia sea innecesaria. Por ejemplo, en una reunión de donantes en diciembre de 1996, Asad Abdul Rahman, delegado palestino, informó que la OLP planeaba abrir oficinas de ayuda en el Líbano y Siria para mirar por el bienestar de los refugiados en esos países⁴²⁵. Dados los pocos avances en los niveles de recaudación, en mayo de 1998, Abdul Rahman advertía a los donantes de que la desaparición del OOPS “asestaría un golpe a la cuestión de los refugiados así como a la causa palestina. (...) La OLP y la Autoridad Nacional Palestina consideran que los refugiados son responsabilidad de la comunidad internacional, la cual debe continuar apoyando al OOPS, tanto del punto de vista político como humanitario” (Alul: 1998).

Hasta agosto de 2000, la OLP no presentó una definición política clara respecto a la cuestión de los refugiados y el OOPS. Lo hizo mediante la publicación del libro *Las negociaciones del Estatuto Final sobre la cuestión de los refugiados: Posiciones y estrategias*. En él se dedicaba un capítulo entero, escrito por el investigador y asesor de la OLP, Jalal Al Hussein, a la postura oficial de la central palestina respecto al papel del OOPS, tanto en el periodo interino como tras el logro de un acuerdo definitivo con

⁴²⁴BADIL *Palestinian Refugee Question...*

⁴²⁵“UNRWA seeks a widening contributors’ base and Arab States top the list” en *Shaml Newsweek*, núm. 5, diciembre de 1996.

Israel. Básicamente, su postura no difería de la de los refugiados. La ayuda humanitaria a través del OOPS es responsabilidad de la comunidad internacional y debe continuar hasta que se alcance un acuerdo justo, basado en la Resolución 194, por lo que el trabajo del Organismo no debe ir en detrimento de dicha resolución, es decir, contra el derecho al retorno. Por tanto, mientras continúe el problema de los refugiados, cualquier reducción o recorte en los servicios del Organismo equivale al abandono de la comunidad internacional de su responsabilidad moral, política y financiera hacia este colectivo. No obstante, Al Husseini señalaba que los líderes palestinos se habían quedado cortos en su visión del futuro del OOPS y en la definición de una estrategia clara respecto a él durante el Proceso de Paz. Si los principales donantes ya habían tratado de transformarlo en una agencia de desarrollo mediante programas como el PAP, la pasividad de la OLP podía afectar negativamente a los intereses políticos y humanitarios de los refugiados. El hecho de que el Organismo siguiera trabajando en la última década como si el Proceso de Paz fuera exitoso, había provocado la actual situación de crisis económica. Opinaba que dicha crisis debía revertirse con un incremento en las aportaciones y con la adaptación del OOPS a las necesidades socioeconómicas actuales de los refugiados durante el tiempo que durara el periodo interino. Para ello, proponía una serie de cinco medidas a ser emprendidas por la OLP:

- A) Coordinar una posición unificada de los países árabes que fortaleciera la postura palestina frente a Israel y los países donantes, lo que también ayudaría a que los países árabes revisaran el estatuto legal de los refugiados en sus territorios.
- B) Establecer medios de consulta directa con los refugiados, para contrarrestar los rumores de abandono de su causa, donde el OOPS sería parte importante de las conversaciones.
- C) Realizar labores de cabildeo entre los principales países donantes del Organismo para dejarles claro su relevancia como proveedor de servicios básicos y la actitud más liberal de los refugiados respecto a proyectos de desarrollo y rehabilitación económica. Sin embargo, esta ayuda no debe ser interpretada como una renuncia a los servicios básicos del Organismo o a sus derechos a la repatriación y a la compensación. Mayores reducciones en los

servicios pueden reforzar las actitudes contra el Proceso de Paz e incluso amenazar la estabilidad de los países de acogida.

- D) Preparar la transferencia de los servicios y actividades del OOPS, incluso de manera confidencial. Esto supone la integración de los servicios del Organismo en la AP, la armonización de sus actividades –que incluye la rehabilitación de la infraestructura del Organismo y la restauración de sus archivos-, la integración de su personal local en la administración estatal palestina, y la transferencia de sus archivos al futuro Estado palestino, que incluye información de más de 650.000 familias registradas⁴²⁶.
- E) Finalmente, la OLP debe establecer un destacamento de fuerzas que incluiría al OOPS, los principales donantes y los países de acogida para trabajar sobre las cuestiones técnicas, legales, financieras y políticas relacionadas con el Organismo, tanto en el periodo interino como tras el acuerdo final. En este segundo periodo, el OOPS deberá mantener por algún tiempo sus servicios, hasta que los refugiados estén completamente integrados en el nuevo entorno regional, ya sea mediante la repatriación o la naturalización. Asimismo, el Organismo será útil en la aplicación del acuerdo de paz definitivo, que requerirá apoyo financiero y técnico para la repatriación, naturalización y compensación de los refugiados. La supresión del Organismo deberá hacerse de forma gradual para asegurar la calidad de los servicios transferidos a los países de acogida y al Estado palestino (Al Hussein: 2000b).

La tardanza en definir una política clara respecto al OOPS se debió posiblemente al temor de los líderes palestinos de perder el apoyo de los refugiados durante el periodo interino. La creación y rápido crecimiento de un movimiento refugiado independiente y la proximidad de las negociaciones sobre el Estatuto Final obligaron a la OLP a definirse abiertamente ante sus representados. La delicadeza del tema ha hecho que también el OOPS sea ambiguo al tratar el tema de su colaboración con la AP. Aunque insiste en que su supresión no se produciría hasta que no se alcance una solución al conflicto o a petición de los países involucrados, durante toda la década de 1990 siguió actuando como si el Proceso de Paz fuera exitoso, transfiriendo algunos servicios a la

⁴²⁶ La AP está interesada en crear un Archivo Nacional que contenga los archivos del OOPS sobre los refugiados. Se estima que, en la actualidad, estos archivos constan de en más de 25 millones de folios,

AP o a los propios refugiados. Un mes después de publicarse *UNRWA and the transitional period*, la Oficina de Planificación y Evaluación de Programas del OOPS emitió otro documento que confirmaba los objetivos del anterior y hacía aclaraciones sobre la reorganización del Organismo. El documento interno, *UNRWA Four-Year Forward Planning 1995-1998*, establecía que, si bien las viviendas de las familias pobres de todas las zonas de operación –especialmente de las *situaciones especialmente difíciles*– y de las personas desplazadas del Líbano debían ser reemplazadas o rehabilitadas, reconocía una diferencia clara en los Territorios Ocupados. “En Cisjordania y Gaza, el programa de rehabilitación de viviendas debe ser integrado eventualmente en algún plan futuro de desarrollo habitacional en los campamentos de refugiados” (OOPS: 1995b). Publicaciones y declaraciones volvían la retirada del OOPS cada vez más clara para los refugiados. Por ejemplo, en 1997, Peter Hansen declaró en una conferencia de prensa en Gaza que: “Estamos buscando mejores formas de proveer los servicios mediante las autoridades locales” (Pulfer y Jaradat: 1997).

Pero no todo es cooperación entre ambas entidades. La transferencia de la sede del OOPS a Gaza y la nueva división de trabajo entre la agencia y la AP han provocado una velada competencia entre ambas organizaciones por los fondos internacionales (Sayigh: 1998). Tal pugna es más visible entre la AP y las diversas ONG que operan en los Territorios. Algunos palestinos critican que los gobiernos donantes, en vez de conceder directamente fondos para el desarrollo a la AP, otorgan sus ayudas a los Territorios Ocupados a través de los canales tradicionales, es decir, las ONG y el OOPS. Para los palestinos, la permanencia del OOPS ha servido a los donantes para distribuir ayuda extranjera, la cual pueden controlar mejor saltándose las vías gubernamentales y dejando escasos fondos a disposición libre de la AP. Esto demuestra “las intenciones políticas y orientación de los países donantes hacia la Autoridad [Palestina]” (Abu Sido y Ghali: 1995). Programas como el PAP son interpretados como el intento de expandir las funciones del OOPS hasta convertirlo en un semigobierno provisional durante el periodo interino, junto con la propia AP, pero con mayor control internacional.

Pero también parte de los fondos que recibía el OOPS de gobiernos y organismos internacionales han sido desviados a la AP, considerados ambos como parte de la ayuda

“cuando llegue el momento apropiado”, según Abdul Rahman del DAR (Salim Tamari y Elia Zureik,

al pueblo palestino, lo que disminuye así la ayuda directa a los refugiados. No obstante, conforme la situación financiera del OOPS se deterioraba, la AP señaló que, además de no poder asumir las obligaciones del Organismo, los donantes no debían considerar la financiación de la AP como sustituta a la financiación del OOPS⁴²⁷, dado que, al parecer, algunos gobiernos como el japonés habían optado por esta vía (Budeiri: 2000), aunque la AP ya había pedido que se la considerara como otro gobierno de acogida.

Otro problema recurrente en esta década fue que la AP no reembolsó al OOPS el IVA ni los aranceles de los que está exento por ser parte del sistema de las Naciones Unidas. En junio de 2000, la AP adeudaba 23,3 millones de dólares al OOPS por esos conceptos. Aunque esa retención exacerbaba la precaria situación financiera del Organismo, puede entenderse como otra medida de presión empleada por la AP para que los países otorgaran mayores fondos al OOPS y a la propia Autoridad Palestina⁴²⁸.

Finalmente, en medio de la relación entre la OLP/AP y el OOPS se encuentran los refugiados. Los de los Territorios están preocupados por perder los servicios del OOPS si éste los traspasa a la AP. Por ello se oponen a su desaparición y al traspaso de sus competencias. Temen un descenso en la calidad de los servicios que reciben, pues no creen que la AP reciba los mismos montos que recibe actualmente el Organismo. Aunque así fuera, muchos se preguntan si la AP es capaz de asumir las funciones públicas que hasta ahora ejerce el OOPS en Gaza, es decir, si se puede hablar de soberanía de la AP donde el 75% de la población es refugiada. Además, desconfían de unas autoridades propias que muestran corrupción y nepotismo, que podría, entre otras cosas, utilizar criterios de afiliación política para permitir el acceso a los servicios (Pulfer y Jaradart: 1997). De igual manera, los refugiados empleados por el Organismo temen por sus puestos ante las carencias de la AP. Según ellos, ésta puede otorgar los puestos a aquellos más cercanos a la OLP, como aquellos que vuelven del exilio a los Territorios Palestinos.

op.cit., p. 29).

⁴²⁷ “UNRWA Cutting the Fat or Heading for Starvation?” en *Palestine Economic Pulse*, vol. II, núm. 4, julio-agosto 1997, p. 22. En: <http://www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/pepunrwa.html>.

⁴²⁸ No es desdeñable el hecho de que la relación del OOPS con la AP tiene muchas características similares a la que ha tenido el Organismo con las autoridades de ocupación: detenciones de su personal, acusaciones de maltratos, etc.

En el ámbito político, el traspaso de los servicios a la AP podría significar la pérdida del estatuto especial como refugiados y de la oportunidad de aplicar las resoluciones de las Naciones Unidas a su favor. Dado que la OLP acepta las nuevas tareas del OOPS en materia de creación de infraestructura y de generación de ingresos sin hacer ninguna crítica al enfoque “desarrollista” del Organismo⁴²⁹, los refugiados intentan limitar la cooperación entre ambas instituciones. En un taller sobre refugiados celebrado en abril de 1997 en Jericó, presentado por el Ministro palestino Saeb Erekat, los representantes de los campamentos rechazaron la recomendación oficial de expandir los campamentos. Temían que estos fueran mezclados con las ciudades adyacentes y convertidos en parte de la entidad palestina. Muchos se negaron también a votar en las elecciones municipales de la AP de ese año, puesto que no querían ser considerados parte del país (Cohen: 1997). En palabras de Husam Jadr, Presidente del Comité para la Defensa de los Derechos de los Refugiados de Nablús: “El campamento debe permanecer como una unidad administrativa que pertenece al OOPS, mientras no se resuelva el tema de los refugiados palestinos. En otras palabras, la conservación de los campamentos es la conservación de un testimonio político e histórico de la injusticia que fue cometida contra los refugiados” (Miftah: 2001).

La debilidad del OOPS afecta también la percepción de la AP entre los refugiados. Dado que ésta es incapaz de compensar la disminución de los servicios del Organismo, los refugiados consideran a la AP incapaz de ejercer mayor presión internacional para revertir esta situación. Por diversas razones, principalmente la continua violencia de la zona, para los refugiados, la AP no parece capaz de consolidar las instituciones nacionales y proteger los derechos políticos y económicos de los palestinos de los Territorios. Asimismo, los refugiados recriminan a la AP desviar los fondos destinados al OOPS a favor de las fuerzas policiales. Esta percepción se basa en dos hechos reales: El Organismo pagó los salarios de los primeros 9.000 policías palestinos con fondos de los donantes, basado en el memorándum de entendimiento firmado por el OOPS y el cuerpo de Policía Palestina en septiembre de 1994. Asimismo, con el fin del levantamiento popular y la entrada de la AP, los países donantes cesaron de enviar dinero al OOPS en una partida de ayuda especial que se difundió en la primera *Intifada*, entre 1988 y 1994. Ésta consistía en la distribución de

⁴²⁹ Véase su documento *The Palestinian Refugees Factfile* de abril 2000.

alimentos para las familias de los campamentos. Los refugiados consideran que los fondos se destinaron a partir de 1994 a financiar los gastos de gestión de la nueva administración.

La actitud de la OLP respecto a los refugiados fuera de los Territorios Ocupados, es de expectación hasta la llegada de los acuerdos sobre el Estatuto Final (Al Hussein: 1998). No obstante, las percepciones de los refugiados son similares. Estos desconfían de las intenciones últimas de la OLP y los donantes, así como de la capacidad de sus representantes para defender sus derechos.

Finalmente, el conjunto del colectivo refugiado considera que los esfuerzos de Arafat por reagruparlos nuevamente bajo la sombrilla de la OLP están encaminados a convertirlos en carta de negociación con Israel que pueda permutarse posteriormente por otras prioridades de la AP (Sayigh: 1998), como Jerusalén o la aceptación israelí del Estado palestino. Sin embargo, los refugiados no quieren ser las víctimas, ni quieren que el nuevo Estado se construya expensas de sus intereses y del derecho al retorno. Esta comunidad de refugiados ha carecido de lazos efectivos de acción política independiente. Pese a ser una de las más politizadas, está dividida por los numerosos comités, grupos y partidos políticos que la conforman. Aunque la mayoría exige el derecho al retorno, su división ha sido un impedimento para establecer comunicación directa entre ellos y la OLP. Jalal Al Hussein planteaba así la marginación de este colectivo:

En agosto de 1999 trabajé como consejero del Departamento de Asuntos sobre Refugiados y organicé la primera conferencia cerrada para preparar las negociaciones futuras sobre los refugiados. Ningún representante de las comunidades de refugiados fue convidado, porque es gente testaruda. No puedes hablar con ella. No son flexibles. Creo que deberían ser invitados, pero ¿a quién convocar?⁴³⁰

Esta exclusión ha sido el detonante para que, poco a poco, surja en Oriente Medio un movimiento palestino relativamente organizado para la defensa de sus derechos.

4.5 Respuestas de la comunidad de refugiados

A partir del Proceso de Paz y del creciente deterioro económico del OOPS, indudablemente, ha habido un cambio sustancial en la percepción del Organismo por parte de los refugiados. Por muchos años se debatió si la existencia del OOPS reforzaba la identidad de los propios refugiados palestinos (y por ende de la identidad nacional) o si la agencia era parte de una “conspiración internacional” dirigida a liquidar su causa. Pero actualmente hay un verdadero consenso en que la defensa del derecho al retorno pasa por la defensa de la permanencia del OOPS y sus servicios. En la década de 1990, señala Randa Farah, “los refugiados enfatizan el hecho de que si no fuera por [los términos de] *campamentos y refugiados*, el caso palestino sería olvidado” (Farah: 1999a). Si el OOPS fuera disuelto, los refugiados perderían su tarjeta de registro, considerada como garante de su derecho al retorno, convirtiéndolos simplemente en palestinos en el extranjero. No obstante, los refugiados son conscientes de que su inestabilidad política y económica emana de su estatuto como refugiado a cargo del OOPS. Tras un trabajo de campo realizado en el campamento de refugiados de Baqa’a en Jordania, Farah apunta que la identificación del palestino expulsado con el OOPS se ha transformado con el tiempo:

Un nacional palestino en el exilio era, y ya no lo es, “un refugiado del OOPS”. Más tarde, y sobre todo para aquellos refugiados de la primera generación, olvidarse de los primeros años, cuando necesitaron la ayuda del OOPS, era una forma de olvidar los tiempos humillantes. [Pero] para las siguientes generaciones, su autorepresentación dependía en mucho de los conceptos y escenarios que proporcionaba el OOPS (Farah: 1999b).

Como se analizó en el segundo capítulo (2.1), conforme sus ingresos económicos crecieron, muchos palestinos se fueron desvinculando del OOPS y de la ayuda que les otorgaba. Pero después de salir de los campamentos, muchos de ellos conservaron sus cartillas de registro, aunque no las actualizaron cuando sus hijos, nietos o bisnietos nacieron fuera de aquel entorno. Este distanciamiento no impidió que dichas personas aún abracen el *hulum al awda*, el sueño del retorno a Palestina, que no

⁴³⁰Jalal Al Husseini, entrevista personal realizada el 6 de noviembre de 2001 en el Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), Ammán.

renuncien a ese derecho o que se opongan a la supresión del OOPS⁴³¹. De igual manera, otros refugiados que aún viven en los campamentos y que desean salir de ellos para mejorar su nivel de vida, no quieren que los campamentos desaparezcan⁴³². Según Al Husseini⁴³³, esta actitud responde a una opinión política general de respaldo a los campamentos y lo que estos representan, y a otra particular que busca el propio bienestar. En consecuencia, mucha gente está a favor de la permanencia del OOPS y sus campamentos, pero, individualmente, estarían dispuestos a abandonarlos si se les ofreciera la opción de un nuevo hogar mejor fuera de los campamentos. Al relacionar la continuidad del Organismo con la resolución 194, cualquier percepción de intento por eliminar la responsabilidad internacional hacia ellos –encarnada en el OOPS- ha sido públicamente rechazada desde hace medio siglo. Durante los primeros años de la existencia del Organismo, el rechazo se manifestó en la negativa palestina a asumir los planes de desarrollo regional que tenían por objetivo su rehabilitación económica y naturalización definitiva en los países de acogida. Ya que esta movilización tuvo éxito y se tradujo en el abandono de estos esquemas generalizados de naturalización, en las décadas siguientes, las protestas contra las políticas del OOPS aminoraron conforme éste se dedicó a prestar servicios y la OLP asumía la representación total del pueblo palestino. La movilización refugiada mediante manifestaciones públicas, sentadas, campañas de prensa o, incluso, ataques a las instalaciones del Organismo quedó en segundo plano. Se limitó a responder a casos específicos como la finalización de la distribución generalizada de las raciones de alimentos en 1982 o el reparto de harina en mal estado. Sus logros, sin embargo, nunca fueron notorios.

⁴³¹ La autora entrevistó en noviembre de 2001 a algunos refugiados en Ammán (Jordania), provenientes de diversas aldeas palestinas que fueron absorbidas por Israel en 1948, trasladados entonces a Cisjordania y vueltos a desplazar nuevamente en 1967 hacia Jordania. Estos refugiados habían recibido del OOPS ayuda humanitaria de emergencia en 1948 y luego educación en las escuelas del Organismo.

⁴³² El vivir fuera de los campamentos no conlleva siempre una mejora económica. Depende mucho de las circunstancias personales y de la zona de operación del OOPS en las que se viva. Así, por ejemplo, José Vericat, cooperante español de una ONG local en Gaza, señala que la paupérrima población refugiada que vive fuera de los campamentos en la Franja de Gaza suele quejarse de que son los refugiados que viven dentro los que reciben más ayuda por parte del OOPS. Este problema se repite en el resto de las zonas de operación del Organismo. Dos terceras partes de los refugiados inscritos viven fuera de los campamentos y, además, el nivel de vida de los refugiados que viven en zonas urbanas marginales suele ser significativamente menor que la de aquellos que viven dentro de los campamentos (Weighill, “The future of assistance to Palestinian refugees” en *Asian Affairs*, Vol. 26, núm. 3, Londres, octubre de 1995, p. 264). Sin embargo, en ocasiones la ayuda del OOPS para casos de emergencia suele repartirse sin distinción entre refugiados y no refugiados, sobre todo en los Territorios Ocupados.

⁴³³ Jalal Al Husseini, entrevista personal realizada el 6 de noviembre de 2001 en el Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), Ammán.

A partir de la última década, la disminución gradual de los servicios del OOPS y los rumores de su posible desaparición antes de que se alcance una solución negociada al tema de los refugiados, ha provocado nuevamente la movilización masiva de la comunidad refugiada con cierto éxito. Aunque la crisis presupuestaria del Organismo permanece, en los últimos años las manifestaciones populares en torno a las conferencias de donantes suelen propiciar aportaciones extraordinarias para permitir la continuidad del trabajo del OOPS.

Las protestas populares contra la disminución de servicios del OOPS y su posible desaparición se inscriben en una empresa más general de reafirmación de la identidad política del refugiado (Al Hussein: 2003, 79). Las manifestaciones, sobre todo en los Territorios Palestinos, buscan que sus representantes, tanto la OLP como la AP, mantengan la defensa del derecho al retorno en un Proceso de Paz que parece intentar permutarlo por la creación de un Estado palestino. La negativa estadounidense desde 1993 a apoyar la resolución 194 y los retrasos y secretismo en las negociaciones palestino-israelíes han abonado el terreno de las sospechas, rumores e inconformidades de la comunidad refugiada. El apoyo económico internacional al OOPS, en palabras del representante del OOPS en Nueva York, William Lee “no es amplio, ni muy fuerte” (Alvey: 2000) y los refugiados lo consideran directamente proporcional al apoyo a su causa. Dada la relación existente entre el Organismo y la resolución 194, la batalla política palestina por mantenerlo está servida. Al respecto, opina Randa Farah:

Mantener la carta de registro del OOPS significa hoy más que ayuda humanitaria. Es el as y, si la jugada no tiene éxito, los refugiados creen que serán huérfanos sin ambos padres, la OLP y el OOPS, los únicos entes organizados que han representado su sufrimiento. Con la OLP debilitada, parte de la cual se ha convertido en la ANP, el OOPS se convertirá en un referente crucial y, posiblemente, único, para la renegociación de la cuestión nacional palestina y la restitución de los refugiados como parte de la nación (Farah: 1998).

Los manifestantes han intentado dejar claro la naturaleza política de su situación y de la del OOPS. Según Jamal al Hindi, refugiado del campamento de Yenín y jefe del Comité para los refugiados del parlamento palestino, así como director del Sindicato de Centros Juveniles en los campamentos de Cisjordania:

Parece que la percepción dominante en Europa es que el alivio a la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de los refugiados palestinos son la solución para el problema. La cuestión palestina no se refiere a los campamentos. La cuestión de los refugiados es parte de su estructura psicológica, moral, social y económica. Además, [la solución] debe incluir a los refugiados que viven confortablemente en la ciudad, porque ellos también han defendido siempre sus derechos y luchan por la aplicación de la resolución 194. Luego, no es sólo una cuestión de campamentos⁴³⁴.

Ismail Abu Hashash, refugiado en Gaza, aclara:

El OOPS fue establecido basado en la legitimidad e importancia de la cuestión de los refugiados palestinos. La cuestión de los refugiados palestinos es una realidad política y no sólo una situación humanitaria. (...) Insistimos en la continuación del OOPS, no porque nos guste, sino porque representa el reconocimiento de la comunidad internacional de la cuestión de los refugiados palestinos.

Haifa Jamal, refugiada en Beirut, apunta:

La comunidad internacional creó al OOPS para ayudar a los palestinos con servicios básicos. Ahora el Organismo ha comenzado a reducir esos servicios. Sufrimos cada vez más y más. (...) Desde Oslo, todos los países europeos, todos los países donantes, han reducido sus contribuciones y, algunas veces, ni siquiera aportan nada. Estamos preocupados por que el OOPS pueda desaparecer. (...) El OOPS no sólo significa los servicios que necesitamos, sino que está unido a nuestro derecho al retorno⁴³⁵.

En este punto cabe destacar que mientras algunos autores como Farah afirman que la verdadera importancia del OOPS radica en su significado simbólico de la solidaridad internacional y no tanto en los servicios materiales que ofrece a los refugiados, otros, como Al Hussein⁴³⁶, opinan que hay que ser cautos con este tipo de afirmaciones. El investigador señala que un estudio reciente apuntaba que la mayoría de los refugiados afirmaban no recibir ayuda, aunque sus hijos recibieran educación primordialmente en las escuelas del OOPS y toda la familia disfrutara de sus servicios sanitarios. Al parecer, los refugiados en todas las zonas de operación no consideran los servicios educativos o sanitarios como ayuda porque los ciudadanos de los países de acogida también los

⁴³⁴ Commission of Enquiry- Palestinian Refugees, *op.cit.*

⁴³⁵ *Ibidem.*

⁴³⁶ Jalal Al Hussein, entrevista personal realizada el 6 de noviembre de 2001 en el Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), Ammán.

reciben. Ellos únicamente consideran como ayuda a las raciones y, desde 1982, sólo los *casos especialmente difíciles* las reciben. Así pues, la carga simbólica del OOPS no emana de las escuelas, sino de las raciones. Consideran la retirada de la distribución general como un engaño, por lo que resulta normal que los refugiados clamen en sus manifestaciones contra los recortes del OOPS, no sólo que contrate más profesores o médicos, sino que vuelva a distribuir las raciones de alimentos de manera general, incluyendo a los varones mayores de 18 años –que pueden probablemente estar en paro- (Rempel: 2000b, 28). Nuevamente, la carga simbólica del Organismo lo hace importante para la lucha refugiada y, por tanto, se exige su permanencia.

Incluso el personal del Organismo, según Al Hussein, culpa a los países donantes de la crisis presupuestaria del Organismo. Estos consideran que de 1955 (cuando eliminaron los esquemas de reasentamiento) hasta 1994 (cuando se creyó que el problema de los refugiados podría ser resuelto), estos países solían dar mucho dinero y lo dejaban actuar libremente. Pero con el Proceso de Paz comenzaron a investigar las cuentas del OOPS y no las encontraron tan transparentes como las de otras agencias. Dado que el dinero invertido en sus servicios regulares no parece tan fructífero o visible como el invertido en proyectos de creación de infraestructura –la construcción de una escuela o de una clínica-, se comenzó a dar más apoyo al PAP que al presupuesto regular. La exigencia de los donantes de resultados palpables de sus aportaciones –que se pierden cuando se trata de servicios generales– comenzó a ser una fuente de roces entre los donantes y el OOPS. El propio Organismo considera que las manifestaciones se deben a que muchos de los refugiados y los gobiernos de acogida consideran que la reducción de sus servicios, es decir, sus problemas presupuestarios, son consecuencia de una decisión política que implica una disminución en el compromiso de la comunidad internacional para ayudarlos. Según el OOPS, en algunos casos, las protestas han sido llevadas a cabo por motivaciones políticas, aun cuando no ha habido reducción en los servicios, debido a la ausencia de progresos tangibles en el Proceso de Paz, lo cual ha exacerbado la frustración de los refugiados⁴³⁷.

⁴³⁷ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1998 al 30 de junio de 1999, párrafo 8.

Los proyectos del PAP refuerzan las sospechas de los refugiados aunque cabe matizar su alcance. El problema no parece ser el PAP en sí, dado que muchos refugiados flexibilizaron sus percepciones respecto a los esquemas de desarrollo. Esto fue resultado del cerco económico producido por la *Intifada* y del corte de los flujos provenientes del Golfo tras la expulsión de los palestinos tras la guerra de 1991. La cuestión es que dichos proyectos se inscriben en un momento en el que OOPS, por escasez de recursos, ha comenzado a retirar sus servicios tradicionales.

Dentro del PAP, el PGI ha causado el mayor número de sospechas y recriminaciones al OOPS por parte de algunos grupos y cabecillas de refugiados. Sobre el tema, para Salim Tamari:

Pretender que tal ayuda no producirá perjuicios sobre el estatuto futuro de los refugiados no es del todo exacto. Los refugiados que mejoran su estatuto social y económico se mudan, con seguridad, fuera de los campamentos de refugiados, emigran a otros países, y en general relegan su condición de refugiados a un compromiso político abstracto. [En consecuencia, los programas de este tipo sólo sirven] para solapar los proyectos de naturalización de los refugiados sin satisfacer sus necesidades y aspiraciones⁴³⁸.

Los habitantes de los campamentos son más flexibles respecto a la mejora material de sus viviendas y campamentos que los propios dirigentes políticos, aunque no se debe considerar esta flexibilización como una reducción de las demandas políticas de los refugiados. Por ejemplo, en los países de acogida, los refugiados consideran que deberían mejorar sus pobres condiciones de vida y recibir las facilidades y privilegios acordes a un estatuto de residentes permanentes en los países donde se encuentran, siempre y cuando se mantenga su estatuto como refugiados con derecho al retorno. En Gaza y Cisjordania, las regiones más beneficiadas por el PAP, los refugiados se oponen mayoritariamente a ser establecidos definitivamente en lo que siguen considerando hogares transitorios. Es interesante el ejemplo del *Informe Bristol*, presentado al RWG en 1994, cuando se refería a la nueva percepción del *tawtin* en los campamentos de Siria. Apuntaba que las últimas generaciones de palestinos no perciben la mejora de sus viviendas como un abandono de su identidad. Presentaba el caso del campamento Al Nirab, donde un proyecto de nuevas viviendas fue denunciado por grupos políticos

⁴³⁸ Citado por Elia Zureik, *Palestinian Refugees...*, p. 51.

palestinos como una forma de establecimiento definitivo o *tawtin*. Pese a ello, prácticamente todos los refugiados solicitaron la obtención de una nueva vivienda⁴³⁹ y la oferta se quedó muy corta.

Ni en el marco del Proceso de Paz, ni en la creación del PAP, los principales actores buscaron la representación de la comunidad refugiada. Aunque la OLP sigue siendo la representante de la totalidad del pueblo palestino, a la hora de las negociaciones no se consultó a los comités o líderes de los campamentos para formular las políticas que directamente les atañen. El sentimiento de exclusión se acrecienta cuando los refugiados perciben que la cúpula palestina centra todos sus esfuerzos en construir un Estado en Gaza y Cisjordania. No resulta extraño entonces que gran parte de esta comunidad esté convencida de que la reducción en el presupuesto y los servicios del OOPS sea una política deliberada de las Naciones Unidas, y de Estados Unidos en particular, para presionarlos a negociar desfavorablemente con Tel Aviv (Abd Al Salam: 68-69). Dicha opinión se generaliza en las zonas de mayor porcentaje de las *situaciones especialmente difíciles*, Gaza (8,6%) y el Líbano (10,7%)⁴⁴⁰.

La movilización refugiada se ha encauzado en la última década mediante dos vías. La primera da continuidad a esas protestas puntuales que se han venido desarrollando en las zonas de operación del OOPS desde hace medio siglo. Las manifestaciones suelen estallar en respuesta a medidas concretas del Organismo como congelación de salarios, reducción de servicios, anuncios de recortes o, periódicamente, alrededor de encuentros de donantes. Estas movilizaciones están relativamente organizadas por grupos de estudiantes y profesores, el sindicato del OOPS, y representantes locales de los campamentos. Cuentan con amplio respaldo popular, sobre todo de los refugiados de los campamentos, pero también de la OLP, las poblaciones y los gobiernos de acogida. La respuesta organizada, segunda vía de movilización, se enmarca en un proyecto más amplio de defensa de los derechos de los refugiados que surgió a mediados de la década de 1990. Incluye a numerosas organizaciones locales, regionales e internacionales que intentan conformar un movimiento global a favor de los derechos de los palestinos. Con ello pretende presionar tanto a sus dirigentes oficiales como al resto de la comunidad internacional para que en las negociaciones del

⁴³⁹ Citado por Salim Tamari, *Return, Resettlement...*

Estatuto Final se tomen en cuenta los derechos de los refugiados y puedan finalmente ejercer el retorno.

4.5.1 Respuestas populares o espontáneas

La preocupación popular por el futuro del OOPS se ha manifestado en un estrecho escrutinio de las actividades del Organismo y mediante la oposición a cualquier cambio que se perciba en sus políticas y programas que pueda ser interpretado como un primer paso hacia su desaparición. A pesar de sus mejores esfuerzos, el Organismo ha sido frecuentemente acusado en la prensa local y otros foros de no tomar seriamente en cuenta los intereses de los refugiados o estar implicado en supuestos planes que afectarían negativamente su propio futuro y el de los refugiados⁴⁴¹.

El OOPS reconoce en sus informes las inquietudes que su nueva orientación desarrollista y el deterioro de sus servicios básicos suscitan entre los refugiados y los gobiernos de acogida. Ya en el informe de 1993, tras la primera ola de medidas de austeridad y recién iniciado el Proceso de Paz, el Comisionado General afirmaba:

Parece contraproducente que la nueva Autoridad Palestina, que afronta el considerable reto de reconstruir y revivir las instituciones públicas, deba también hacer frente al lento deterioro de los servicios del OOPS. En Jordania, el Líbano y la República Árabe Siria, las dificultades presupuestarias del OOPS y sus consiguientes medidas de austeridad eran frecuentemente interpretadas por los refugiados como parte de una decisión deliberada de la comunidad internacional⁴⁴².

Las protestas contra los recortes del OOPS en sus servicios regulares y contra su reorientación a proyectos de desarrollo se iniciaron en Gaza y Cisjordania por dos razones principales. En primer lugar, los proyectos emprendidos por el OOPS en 1993

⁴⁴⁰ Véase cuadro.

⁴⁴¹ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1996 al 30 de junio de 1997, párrafo 11.

⁴⁴² OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1993 al 30 de junio del 1994, párr. 35

en el marco del PAP dejaron de ser razonables muy pronto, conforme el Proceso de Paz se deterioraba y la solución al problema de los refugiados se veía cada vez más lejano. No obstante, el traspaso se mantuvo como prioridad, tal como lo estableció el OOPS en su plan quinquenal, haciéndose lo más rápido que se ha podido, pese a que la situación de los refugiados ahí es mucho más trágica⁴⁴³. Conforme al mencionado plan quinquenal, el traspaso en los países de acogida se haría tras el logro de un acuerdo palestino-israelí, por lo que el PAP no generó mayores protestas entre los refugiados de esos países aunque sí lo hicieron los recortes en sus servicios. En segundo lugar, la relativa libertad alcanzada con la implantación de la AP ha dado a los refugiados cierto margen de maniobra y pueden manifestarse con mayor libertad que en Siria o el Líbano, por ejemplo. En julio de 1994, la recién creada Autoridad Palestina concedió plenos derechos civiles a los refugiados residentes en los Territorios bajo su gobierno, equiparándolos al resto de los habitantes de la autonomía limitada y, poco a poco, prácticamente todos los campamentos en Gaza y Cisjordania fueron quedando bajo jurisdicción palestina. Paradójicamente, las protestas contra los recortes han denunciado también los acuerdos de paz entre la OLP e Israel y critican la actuación del Presidente Arafat.

Las primeras protestas recogidas en los medios locales se gestarían entre los propios empleados del Organismo. Como se subrayó anteriormente, el deterioro del OOPS le impidió durante la década de 1990 aplicar las subidas salariales previstas en sus presupuestos por falta de fondos. En septiembre de 1995, el entonces Comisionado General Ilter Türkmen se negó a reunirse con los representantes de sus empleados para discutir la reducción de sus servicios que se venía dando desde 1993. Esto provocó que los trabajadores convocaran una huelga en todas las zonas de operación para el día 4 de ese mes, aunque posteriormente fue pospuesta. Los trabajadores pedían aumentos salariales para solventar el incremento en el coste de vida, aunque también exigían la mejora en la prestación de sus servicios. Como señalara el Comisionado General Ilter Türkmen ante la Asamblea General en octubre de 1995, los refugiados “sienten la inevitable presión de un periodo de transición y de los imponderables de un futuro

⁴⁴³ Jalal Al Hussein, entrevista personal realizada el 6 de noviembre de 2001 en el Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), Ammán.

todavía sin decidir. Éste es el entorno político y psicológico en el cual opera el OOPS”⁴⁴⁴.

En diciembre de 1995, el personal del OOPS en Cisjordania realizó una huelga de tres días para pedir mejoras salariales. Terminó con un incremento del 8% para Gaza y Cisjordania, que pronto se reveló como insuficiente. Ese mismo año, los medios de comunicación árabes dieron amplia cobertura a las presiones estadounidenses para que se planteara la pronta finalización del mandato del Organismo, durante la reunión anual de donantes. Comenzaron los rumores que situaban su desaparición en 1999, basados en documentos elaborados por el propio Organismo, y se interpretaba que la crisis presupuestaria era un complot político para finiquitar el tema de los refugiados. Desde entonces, en la mayoría de los casos, las manifestaciones han venido acompañadas de este tipo de rumores y campañas mediáticas que acusan al OOPS y a la comunidad internacional de abandonar su compromiso con los refugiados. En marzo de 1997, la prensa árabe informaba de que el Comisionado Hansen había enviado un telegrama secreto a la sede de Jordania y a altos cargos del Organismo pidiéndoles que realizaran recortes en los servicios a los refugiados por valor a 40 millones de dólares⁴⁴⁵. Estos rumores darían paso a las protestas que se iniciaron en el segundo semestre de ese año.

En mayo de 1996, un misión del RWG que había visitado diversas comunidades de refugiados en Jordania, destacó en su informe final el apoyo al OOPS que encontró entre los refugiados y su preocupación porque éste mantuviera sus servicios hasta que se encontrara una solución definitiva a su estatuto. Los refugiados habían señalado las enormes carencias que sufrían en materia de salud, educación, vivienda e infraestructura en los campamentos⁴⁴⁶.

El 26 de octubre, numerosos refugiados realizaron una sentada en el campamento de Yenín para protestar contra la reducción de los servicios del OOPS. Se quejaban de que hacían falta profesores y medios en las escuelas del campamento, y que la situación se deterioraría si no se revertía la crisis del Organismo. En la sentada

⁴⁴⁴ OOPS, *UNRWA News*, núm. 339, 8 de noviembre de 1995.

⁴⁴⁵ “UNRWA Cut Backs” en la página electrónica del Jerusalem Media and Communication Center. <http://www.jmcc.org/media/report/97/Mar/2b.htm>.

⁴⁴⁶ Gobierno canadiense, *RWG Gavel's Mission to Jordan. Notes for Gavel's Press Conference*, 14 de mayo de 1996. 2 páginas.

participó un alto cargo de la AP, Jamal Shati, cabeza del Comité de Asuntos sobre Refugiados del Consejo Legislativo.

La ola de protestas más fuerte desde el inicio del Proceso de Paz fue, sin duda, la que se levantó a mediados de 1997, tras el anuncio de que el Organismo, por vez primera en su historia, impondría el pago de matrícula a los alumnos de sus escuelas, cortarían el pago de tratamientos médicos y suspendería la distribución gratuita de medicamentos, entre otras medidas de austeridad⁴⁴⁷. Las medidas fueron anunciadas en un momento en que muchas familias sufrían la disminución de sus ingresos, cuando la educación de sus hijos era vista como la llave para un futuro mejor. Las protestas fueron generales en todas las zonas de operación del Organismo y secundadas por todos los gobiernos de acogida. No obstante, la respuesta fue masiva en Gaza, Cisjordania y el Líbano, donde los palestinos sufrían y sufren las peores condiciones económicas a consecuencia del continuado bloqueo israelí o la restricción al máximo de los derechos al trabajo, la educación y la salud por parte de Beirut. En agosto, estudiantes refugiados de Gaza y Cisjordania realizaron una huelga de nueve días en las 167 escuelas del Organismo. Mientras, otros se manifestaron frente a las oficinas del OOPS de varios campamentos de refugiados cisjordanos. Las protestas se tiñeron de violencia y hubo agresiones con piedras a edificios y transportes del Organismo. En los campamentos de Yenín y Tulkarem se rompieron ventanas y automóviles del OOPS. En Gaza, cerca de 2.000 refugiados, la mayoría estudiantes, asaltaron locales del Organismo e intentaron arrancar puertas para manifestar su desesperación ante las medidas de austeridad anunciadas, las peores desde la creación de dicha agencia.

En el Líbano, el 3 de septiembre de 1997, una veintena de refugiados inició una huelga de hambre, mientras otros 3.000 más, principalmente mujeres y niños, organizaron sentadas frente a la sede del Organismo en Beirut y diversas manifestaciones en los campamentos de refugiados. Estas actuaciones se repetirían en las principales localidades libanesas con población refugiada. Cuatro días más tarde, unos 200 empleados del Organismo en Beirut se unieron a las protestas realizando un paro simbólico de una hora, mientras el sindicato de trabajadores pedía a los países donantes que terminaran con la crisis financiera que amenazaba los servicios del OOPS

⁴⁴⁷ Véase el punto 3.2.1.

en ese país. Mientras tanto, más de 200 refugiados en representación de diferentes grupos y comités populares protestaron frente a la oficina del Organismo en el campamento de Ein el Hilwe, en Sidón. Durante esos días, un grupo de 30 refugiados enviaron una lista de peticiones a la representación de las Naciones Unidas en Bir Hasan (el Líbano) para pedir al Secretario General de la ONU, Kofi Annan, que presionara a los países donantes para que hicieran frente a la crisis presupuestaria del Organismo. Otras cartas similares se enviaron a las embajadas de dichos países, a la Cruz Roja y a la Liga Árabe. El día 9, más de 2.400 empleados del Organismo en el Líbano realizaron otro paro laboral simbólico de una hora el mismo día en que se reunían los países donantes en Ammán.

En Jordania también se organizaron manifestaciones en los campamentos de refugiados contra los recortes anunciados con el fin de presionar a los países donantes a aportar mayores fondos a la agencia. En las oficinas de Ammán, los refugiados entregaron un memorando en el cual se advertía de “una explosión de la situación” en el caso de una reducción sistemática de la asistencia internacional⁴⁴⁸. Las protestas se intensificaron los días previos a la reunión extraordinaria de los donantes el 9 de septiembre en Ammán, celebrada en un entorno de paro generalizado de los servicios del OOPS, debido a que profesores y alumnos de todas las zonas de operación del Organismo se sumaron a los actos contra los recortes. De hecho, fue la primera vez que los refugiados de forma unánime se manifestaron y lograron enviar un mensaje a los gobiernos donantes y de acogida para que asumieran su responsabilidad por la crisis del Organismo. Como resultado, se recaudaron 20 millones más que permitieron al OOPS seguir funcionando hasta finales de año y anular algunas de las medidas anunciadas, sobre todo las más controvertidas, como la suspensión de los servicios de hospitalización y el cobro de matrículas. Como señala el propio OOPS: “Las reacciones públicas a las medidas [de austeridad] indicaron hasta qué punto el OOPS es considerado como un barómetro del compromiso internacional hacia los refugiados palestinos, el Proceso de Paz y una solución eventual a la cuestión de los refugiados”⁴⁴⁹. Como se apuntaba en el capítulo anterior, pese a esas ayudas extraordinarias, la crisis

⁴⁴⁸ “Grogne Palestinienne contra la réduction de l’aide internationale” en *L’Opinion*, 13 de septiembre de 1997.

⁴⁴⁹ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1997 al 30 de junio de 1998, párrafo 8.

del OOPS se agudizó el año siguiente, lo cual hizo más inestable su relación con los refugiados. De hecho, aunque una crisis de la magnitud de la de 1997 no se ha vuelto a repetir, las manifestaciones no han cesado desde entonces, y suelen multiplicarse en fechas cercanas a reuniones de los donantes.

Junto a las manifestaciones de los refugiados, los medios de comunicación locales, principalmente en el Líbano, se han sumado a las acusaciones de que el OOPS está en proceso de desaparición como preludio a la eliminación del problema de los refugiados y que no está interesado verdaderamente en la mejora de las condiciones de vida de los refugiados. El diario electrónico *Star* citaba el 4 de septiembre de 1997 a Nafe Al Hasan, especialista en refugiados:

Cada año el organismo habla de déficit, mientras millones [de dólares] fueron donados durante [la década de] 1950 para naturalizar a los palestinos en sus países de acogida. Otras agencias a cargo de refugiados, como ACNUR, disfrutaban de gastos ilimitados. [En referencia a que esta agencia gastó en el lapso de dos semanas 2.000 millones en Ruanda, en abril de 1994] Su objetivo es presionar al pueblo palestino para que acepte cualquier solución [negociada]. El gran objetivo tras todo esto es la transformación del OOPS de una agencia internacional a una árabe regional, financiada por los países árabes. Esto hará de la cuestión de los refugiados un problema árabe, no internacional” (Al Abed: 1997).

Cualquier hecho relevante en el Organismo era interpretado en esta línea. Por ejemplo, en diciembre de 1997, decidió no renovar los contratos de 49 técnicos y otros empleados de la Franja de Gaza que habían sido contratados temporalmente para proyectos que ya habían finalizado. Según el OOPS, para evitar los despidos, los refugiados politizaron la cuestión calificándola como otra medida de reducción de sus servicios y como otro paso más a su propia desaparición. De igual forma, en marzo del año siguiente, el Organismo disminuyó su parte en los gastos de hospitalización –es decir, incrementó el porcentaje a pagar por los refugiados– en el hospital de Kalkilia para ajustarlo al 25% que ya había sido implantado en el resto de sus zonas de operación, lo que provocó las mismas acusaciones públicas que en el caso anterior⁴⁵⁰.

⁴⁵⁰ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1997 al 30 de junio de 1998, párrafo 9.

Un hecho a destacar es que las manifestaciones que se realizaron en 1997 contra la introducción del pago de las matrículas no sólo iban contra el OOPS, sino, algunas veces, contra la AP y la política emprendida desde Oslo por la OLP. Mahmud Radwan, del Sindicato de Centros de Actividades Juveniles de Cisjordania, apuntaba que la falta de un liderazgo entre los refugiados hacía que sus esfuerzos por proteger sus derechos fueran menores⁴⁵¹. Esta ausencia se percibió severamente durante las protestas de ese año. De hecho, la diversidad en la interpretación entre los refugiados del PAP y el PGI también afectó la efectividad de las protestas. En ellas, algunos manifestantes retomaban el pensamiento de la primera década del exilio contra la naturalización definitiva de los refugiados, es decir, denunciaban que las nuevas funciones del OOPS iban más allá de sus obligaciones tradicionales, mientras otros apoyaban el nuevo trabajo considerando el objetivo palestino de construir un Estado. Ello significaba que el OOPS comenzaría a retirarse y traspasar sus funciones lentamente a los palestinos.

Entre reunión y reunión de donantes, las protestas han estallado con mayor frecuencia conforme la crisis del OOPS se ha agudizado y sus servicios se deterioran. A principios de 1998, los refugiados en el Líbano manifestaron su descontento con las nuevas disposiciones en la distribución de alimentos. Abed Makda, portavoz de los refugiados de Ein el Hilwe y Mie Mie, denunciaba la decisión del OOPS de redistribuir las raciones de alimentos a las 1.800 familias del campamento de forma cuatrimestral en vez de bimensual, de eliminar las raciones de alimentos para bebés y con otras raciones de comestibles, reemplazándolas por 10 dólares por persona. Makda expresaba su preocupación por una eventual suspensión de las raciones alimentarias, debido a la disminución en la cantidad de alimentos distribuida⁴⁵².

Meses después, la congelación salarial para el personal local provocó nuevamente otra ola de protestas. Molestos por el incremento salarial otorgado al personal de rango superior en todas las áreas de operación, de entre el 30 y el 40%, el 15 de septiembre de 1998, aproximadamente 20.000 empleados locales del Organismo,

⁴⁵¹ BADIL, "The Necessity of Refugee Conferences: Refugee Activists Discuss Mechanisms of Popular Refugee Conferences", en *Right of Return Re-Assessed. Report from a series of workshops organized by the Campaign for the Defense of Refugee Rights*. En: www.badil.org/Publications/Other/Refugees/Workshopworkshop5.htm.

⁴⁵² "Palestinian Unhappy about New Food Distribution Arrangement" en *SHALM Newsletter* núm. 10, febrero de 1998.

sostuvieron un paro laboral de un día en todas las zonas de operación. Exigían cumplimiento a sus demandas de incremento salarial y protestaban así por los pobres condiciones de trabajo y descenso en los servicios del OOPS⁴⁵³. En los días siguientes, miles de refugiados se manifestaron por mayores salarios y mejores servicios en los Territorios, Jordania, Siria y, especialmente, en el Líbano. En éste último algunos refugiados asaltaron las oficinas del OOPS de los campamentos de Ein el Hilwe y Mie Mie, echaron al personal y bloquearon las calles frente a las oficinas. Se convocó a huelga para el día 28 de ese mes a menos que las cuestiones más urgentes fueran resueltas. Únicamente unos días antes de dicha fecha, Hansen y el sindicato del personal local del OOPS alcanzaron un acuerdo temporal después de seis horas de conversaciones en Ammán y la huelga fue desconvocada, aunque la crisis del OOPS continuó. Cabe destacar que durante estas protestas algunos refugiados acusaron también al personal del OOPS de robo y corrupción basados en los rumores de que el Comisionado General Peter Hansen no había renovado el contrato de su anterior director en el Líbano, Wolfgang Plasa, debido a la investigación de este último sobre el manejo financiero del Organismo⁴⁵⁴. No obstante, para otros refugiados cercanos a Fatah y a Arafat, estas acusaciones, ampliamente airadas en los medios de comunicación, estaban destinadas a desacreditar al Organismo para mermar aún más las donaciones y trasladar aquellas destinadas a ese país a Gaza y Cisjordania⁴⁵⁵. En consecuencia, el OOPS pidió una auditoría a las Naciones Unidas para investigar dichas acusaciones que, al final de la investigación, fueron declaradas como infundadas⁴⁵⁶.

En marzo de 2000, empleados locales de todos los sectores del OOPS protestaron con manifestaciones y sentadas frente a sus sedes por la decisión interna del Organismo de incrementar el salario del personal internacional y a los empleados de rangos superiores entre un 25 y un 40%. Al mismo tiempo, los salarios de la mayoría de los empleados permanecían sin aumento alguno desde hacía años por falta de fondos. Los profesores se quejaban, por ejemplo, de que la calidad de la enseñanza se había deteriorado rápidamente

⁴⁵³ “UNRWA employees end their strike” en *SHALM Newsletter* núm. 13, octubre de 1998.

⁴⁵⁴ “UNRWA Budget Crisis Unresolved – Refugee Protests Continue” en *Article 74*, núm. 22, 1998.

Versión electrónica en: www.badil.org/Publications/Article74/1998/25e.htm.

⁴⁵⁵ “Government defeats record on Palestinians” en *INFOPAL The Paletinian News Network*. Versión electrónica en: <http://zog.to/3/infopal/981003.htm>.

⁴⁵⁶ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1998 al 30 de junio de 1999, párrafo 15.

debido al excesivo número de alumnos por aula y porque se les negaba a los profesores la formación profesional continua⁴⁵⁷. A este respecto, el OOPS negó que existiera un recorte en los servicios, sino simplemente un vacío entre las demandas de servicios, siempre crecientes, y el presupuesto que no crecía lo suficiente para satisfacer dichas demandas. “Tenemos el mismo número de escuelas y centros de salud y se está distribuyendo alimento a las *situaciones especialmente difíciles*”. A los empleados se sumaron representantes de los campamentos, puesto que también se protestaba por la reducción en los servicios públicos, vista como un abandono de la responsabilidad internacional para con ellos. “No queremos que eso pase, dado que el OOPS es el recordatorio para el mundo de la *nakba* palestina”, apuntaba un representante del campamento Baqa’a⁴⁵⁸. El 3 de abril, los empleados del OOPS en Jordania realizaron un paro laboral de una hora para protestar contra las políticas administrativas del mismo y su negativa a considerar sus demandas e invitaron a los empleados del resto de las zonas de operación sumarse a las protestas.

En una carta enviada a los participantes de la conferencia de la Unión Interparlamentaria de Jordania en mayo de 2000, el Consejo de empleados del OOPS instó a los delegados a presionar a las Naciones Unidas para que no disolviera al Organismo. En la carta, el Consejo de Empleados del Organismo sugería que Peter Hansen había estado tratando de disolverlo desde que se hizo cargo del mismo en 1996. Hansen contestó que el OOPS continuaría existiendo mientras la cuestión de los refugiados siguiera en la agenda internacional⁴⁵⁹. Durante el segundo semestre del año, ante la reaparición de la amenaza del colapso de los servicios del OOPS en el Líbano y la reunión de los donantes en Ammán los días 26 y 27 de septiembre, los refugiados estudiantes del OOPS en el Líbano realizaron un paro general en todas las escuelas del país. Mientras, otros realizaron una huelga de hambre durante dos semanas y sentadas frente la sede de Beirut, apoyados por cientos de refugiados que se habían desplazado desde diferentes sitios del país. Asimismo, los comités populares anunciaban acciones para protestar contra la alarmante caída en los servicios del Organismo. Las principales protestas provenían por el declive en la calidad de los servicios educativos ofrecidos y porque un millar de estudiantes que habían aprobado satisfactoriamente sus exámenes de acceso a la educación secundaria no contaban con

⁴⁵⁷ Dana Charkasi, “More refugees than money renders UNRWA unable to keep pace with demand for services. UNRWA Jordan” en *Jordan Times*, 29 de marzo de 2000.

⁴⁵⁸ *Ibidem*.

ningún instituto para continuar sus estudios. El OOPS apenas ofrece algunas plazas, muchas veces lejanas a los hogares de los estudiantes en un país donde los refugiados no tienen derecho a la educación pública⁴⁶⁰. El Comité de Seguimiento de los Estudiantes Palestinos, organizador de las protestas, señalaba en una declaración que: “La privación de nuestra educación no sólo tiene un aspecto humano. Tiene también un aspecto político. El mundo está reduciendo los fondos [del OOPS] desde la conferencia [de paz de Madrid] de 1991 para que aceptemos cualquier solución que nos sea ofrecida y transijamos en nuestros derechos ” (Abunimah: 2000). A mediados de octubre, el comité popular del campamento de Ein el Hilwe forzó el cierre de las instituciones del Organismo para protestar contra la decisión del OOPS de impedir a los estudiantes mayores de 18 años acceder a la educación secundaria. Como respuesta, el Organismo decidió congelar todos sus servicios –incluidos los cierres de escuelas y clínicas- en la región de Sidón hasta nuevo aviso, “porque no podemos aceptar que el comité realice este tipo de acciones unilaterales cada vez que no le parezca lo que hacemos”, según justificó Daniel Deasy, subdirector del OOPS en el país. Después de dos días el OOPS abrió nuevamente sus instalaciones y servicios⁴⁶¹.

En el último informe presentado en la segunda mitad de 2000, el OOPS recalca que los palestinos seguían inquietos por su estatuto futuro, y que muchos sospechaban que las permanentes dificultades financieras del Organismo tenían motivaciones políticas que indicaban la disminución del compromiso internacional con la cuestión de los refugiados⁴⁶². El desencanto en esta comunidad ha ido en aumento y, de hecho, en las manifestaciones ya no sólo se queman banderas israelíes o americanas, sino también de las Naciones Unidas, organización a la que muchos refugiados califican de colaborador de Israel. El 25 de octubre, apenas unos días tras el inicio de la *Intifada al Aqsa*, una delegación del OOPS se reunió con representantes de los Comités de Servicios Populares en Cisjordania. Ahí, los refugiados criticaron el sistema de distribución de ayuda del Organismo, limitado a las denominadas *situaciones*

⁴⁵⁹ “No to dissolving UNRWA” en *The Star*, Ammán, 4 de mayo de 2000.

⁴⁶⁰ Los tres institutos del Organismo están: uno en el campamento de Burch el Barachne, otro en el campamento de Ein el Hilwe y otro en el Rashidie.

⁴⁶¹ AFP *Unrwa to resume services in South Lebanon after row with refugees*, Beirut, 21 octubre de 2000. Versión electrónica en: <http://lb.orientation.com/en/social-issues/8093796.html>.

⁴⁶² OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1999 al 30 de junio del 2000.

especialmente difíciles, y demandaron una distribución general para compensar el desempleo y la falta de ingresos derivados de los cierres israelíes. Asimismo, se criticó al Organismo por su “complicidad táctica con los esquemas de naturalización definitiva de los refugiados en el marco del Proceso de Paz de Oslo”. En este contexto, los voceros de los refugiados señalaron la posibilidad de que el nuevo levantamiento, dirigido sólo contra la ocupación israelí, pudiera dirigirse también contra el OOPS, si éste mantenía su política de silencio y su falta de implicación ante las violaciones israelíes de los derechos humanos y el uso de la fuerza contra civiles⁴⁶³.

Como en otras ocasiones, la OLP ha intentado hacerse con la dirección de las protestas e instrumentalizarlas a su favor. Los líderes palestinos han presionado a los donantes apoyando las demandas de los manifestantes, a sabiendas de que de cualquier forma éstos les habrían pedido su respaldo. También los países de acogida hacen lo propio, ante la rápida disminución de recursos. Poco a poco, demandantes –OLP, gobiernos de acogida y refugiados- y demandados –el OOPS y sus donantes- han formulado una especie de “rutina de emergencia”. Las peticiones, las protestas o los artículos periodísticos contra el OOPS se han convertido en hechos habituales, sobre todo en fechas cercanas a las reuniones de donantes. El OOPS se defiende de dichas diatribas alegando que los recortes no son culpa suya y que el problema proviene de una financiación insuficiente. A su vez, amenaza a los donantes con el inminente recorte de sus servicios si tal cantidad de millones no es abonada de forma inmediata. Por su parte, los donantes se excusan con otras emergencias en el mundo y en la escasez de sus fondos. Al final de las reuniones se logra revertir las peores medidas de austeridad con donaciones extraordinarias, aunque nunca se resuelve el problema estructural del Organismo.

Las protestas y acciones contra sus recortes han sido recogidas por el Organismo, que las ha expuesto periódicamente ante la comunidad internacional. Por ejemplo, según el informe anual del OOPS correspondiente al periodo 1997-1998⁴⁶⁴, un

⁴⁶³ Se pedía, además, la reactivación de los RAO (operativos en la primera *Intifada*) como medida para proteger a los refugiados de los abusos israelíes. BADIL, *Palestinian Refugee Meet with UNRWA and Demand Emergency Assistance and Protection*, comunicado de prensa del BADIL Center, 28 de octubre de 2000. Versión electrónica en: www.badil.org/Press/2000/press133-00.htm.

⁴⁶⁴ OOPS, *Informe del Comisionado General del OOPS sobre los refugiados palestinos en el Cercano Oriente* a la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente al periodo del 1 de julio de 1997 al 30 de junio de 1998.

importante sector de la población refugiada en Jordania, Siria y el Líbano se sentía excluida de los beneficios del Proceso de Paz. Se percibían que estos estaban limitados a las zonas recuperadas de los Territorios Ocupados. En consecuencia, ante el temor de ver retirada la ayuda internacional, según el documento, la comunidad de refugiados se volvía cada vez más activa y mejor organizada.

Paradójicamente, si el Proceso de Paz había fragmentado a la comunidad refugiada entre aquellos habitantes de Gaza y Cisjordania y el resto de palestinos en el exilio, el descontento provocado por el proceso negociador y la crisis del OOPS han favorecido la emergencia de un nuevo movimiento palestino independiente. A las protestas espontáneas se fueron sumando las acciones de grupos organizados a favor de la defensa de los derechos de los refugiados. Aunque hay muchos grupos y comités en cada campamento, es decir, aunque falta un verdadero liderazgo de los refugiados al margen de la OLP, durante la segunda mitad de la década de 1990 se dio el primer paso para la formación del mismo, no en contra de la central palestina sino como una herramienta más de la población refugiada para presionar y, a la vez, apoyar la postura negociadora palestina en torno a los derechos e intereses de los refugiados.

4.5.2 Respuestas organizadas: hacia un movimiento independiente de los refugiados

Mientras las manifestaciones espontáneas se centraron en protestar por la disminución de los servicios del Organismo, las respuestas organizadas enmarcan la problemática presupuestaria del OOPS en una lucha más amplia por los derechos de los refugiados, principalmente, su derecho al retorno. Muchos refugiados temen que después de la firma de los acuerdos del Estatuto Final, el pueblo palestino quede dividido entre los que habiten en la entidad palestina y aquellos que queden fuera, es decir, que concluya con la mitad de los palestinos viviendo en el exilio y aislada de la otra mitad, sin derecho al retorno y a la autodeterminación. Ante la posibilidad de quedar excluidos de los dividendos de la paz, y ante el deterioro en los servicios del Organismo, refugiados de todas las áreas de operación del mismo han optado por la autodefensa de sus derechos. Ésta se plasma en un movimiento popular que emergió en los campamentos de refugiados

como una herramienta de presión hacia la AP/OLP y a la comunidad internacional. Los recortes en el Organismo y el temor a su posible desaparición por decreto o por falta de fondos son los temas básicos y recurrentes en las declaraciones públicas de todos los grupos e instituciones de refugiados y de las organizaciones que los apoyan, ya sea en Palestina o el resto del mundo.

Al igual que las protestas espontáneas, las protestas organizadas surgieron primero en las zonas controladas por la Autoridad Palestina y no en los países de acogida. Ya sea por la efervescencia política que se ha vivido en los Territorios por la ocupación israelí o por las relativas libertades que ofrece vivir bajo la AP, resulta, cuanto menos, interesante observar que son los grupos establecidos ahí los que encabezan la campaña a favor de su derecho al retorno y la permanencia del OOPS.

La primera *Intifada* ya había centrado la lucha palestina en los Territorios Ocupados, transformándose de una protesta popular y espontánea, en una lucha organizada contra la ocupación que asumió los pilares históricos de la lucha palestina (liberación, autodeterminación y derecho al retorno). No obstante, priorizó la liberación parcial de la patria que llevaría a la implantación de la autodeterminación palestina de las áreas liberadas. Entonces, los refugiados conformaron el núcleo duro de la lucha y los campamentos fueron los principales campos de batalla y objetivos de las represalias israelíes.

El apoyo al levantamiento fue unánime entre las diversas comunidades palestinas en el exilio e, incluso, entre las diversas divisiones políticas, pero el consenso se rompió con el inicio del Proceso de Paz. Los palestinos del exilio se sintieron excluidos del programa político de la OLP, preocupada exclusivamente en el establecimiento de su autoridad en las zonas que le devolvía Israel. Posteriormente, la creación de la AP -que pronto reveló corrupción y clientelismo- y el deterioro económico generado por las restricciones israelíes a la libertad de movimiento, provocó cada vez más mayor desencanto entre los palestinos dentro y fuera de los Territorios. Los refugiados, que habían sufrido las mayores pérdidas humanas durante la *Intifada*⁴⁶⁵

⁴⁶⁵ Por ejemplo, el campamento de Deheishe, caldo de cultivo de este nuevo movimiento organizado, durante la *Intifada*, perdió a 10 refugiados que murieron a manos del ejército israelí, ocho de los cuales tenían menos de 20 años.

se sentían abandonados por sus representantes, los cuales no lograron introducir la resolución 194 en las negociaciones y no les ofrecían una participación representativa en la OLP ni en la nueva administración palestina. En consecuencia, tras los acuerdos de Oslo poco a poco fueron emergiendo diferentes grupos e iniciativas populares entre los refugiados, con el objetivo de presionar a sus representantes para que tomaran en cuenta sus derechos⁴⁶⁶, entre los cuales, el mantenimiento del OOPS y la solución a su crisis económica formaban una parte central de sus reivindicaciones. Incluso ante los temores de que la OLP negociara su derecho al retorno y la creciente inconformidad por la actuación de la AP y del OOPS, muchos refugiados comenzaron a hablar abiertamente sobre la necesidad de crear un partido político de los refugiados (Rempel: 2000b).

Tres décadas de ocupación israelí habían abonado el terreno para una sociedad civil proactiva, acostumbrada a organizarse y a actuar por su cuenta ante la falta de un gobierno propio. De hecho, los primeros pasos hacia un movimiento organizado de los refugiados se dieron en el marco de los Centros de Actividades Juveniles de los campamentos, cada vez más independientes y en manos de la comunidad, a los que se sumaron algunas ONG e instituciones académicas dentro y fuera de Palestina. Así, a partir de 1995, los jóvenes activistas de los Centros de Actividades Juveniles, sobre todo en los campamentos de Balata en Nablús y Deheishe en Belén, comenzaron a organizarse para asegurar la permanencia del derecho al retorno en las negociaciones con Israel y para mejorar las condiciones de vida en los campamentos del OOPS. Los nuevos activistas pertenecían a todo el espectro político: desde *Hamás* y la *Yihad Islámica* hasta partidos de izquierda y *Fatah*. Los grupos formados adoptaron el nombre de comités populares –nombre popularizado durante la *Intifada*– y proponían la defensa de sus derechos y la mejora de los campamentos en coordinación con el OOPS. Los comités populares de cada campamento, conformados por entre 20 y 35 miembros, se

⁴⁶⁶ A las iniciativas generadas en Gaza y Cisjordania se sumaron los esfuerzos de los “refugiados del interior”, es decir, de aquellos palestinos que en 1948 fueron desplazados pero que finalmente quedaron dentro de las fronteras israelíes. Aunque se les otorgó la nacionalidad israelí, nunca se les permitió regresar a sus hogares y propiedades –calificados por el gobierno israelí como los “ausentes presentes”–, calculados en unas 250.000 personas en esta situación. Muchos de ellos viven en poblados no reconocidos por el Estado, que no aparecen en los mapas y no reciben servicios municipales como agua, electricidad, escuelas o clínicas, aunque sus habitantes sean ciudadanos contribuyentes. En 1995 esta comunidad estableció el Comité Nacional para la Defensa de los Derechos de los Desplazados Internamente en Israel, que exige la aplicación de la resolución 194. Como esta comunidad no es reconocida por el OOPS como refugiada y carece de registro, se excluye del presente análisis.

convirtieron paulatinamente en el principal foro de debate y movilización para los refugiados. Pronto se sumaron dos importantes organizaciones recién creadas en Cisjordania, el Centro para los Refugiados y la Diáspora Palestina *Shaml*, en Ramala, y el Centro BADIL de Información para la Residencia Palestina y los Derechos de los Refugiados, establecido en Belén. Ambas organizaciones han sido de vital importancia para el nuevo movimiento como generadores de análisis y promoción de la cuestión de los refugiados.

La ONG *Shaml* fue fundada en 1994 por un grupo de académicos y activistas a favor de los derechos humanos, con los siguiente objetivos:

- a) Concienciar regional y globalmente sobre las condiciones de los refugiados palestinos, sus derechos y problemáticas.
- b) Realizar investigaciones sobre los refugiados en Palestina y el resto del mundo.
- c) Influir en la medida de lo posible las políticas respecto a los refugiados mediante la exposición de sus circunstancias.
- d) Fortalecer los vínculos entre las comunidades palestinas en la diáspora y su patria.

Para ello, *Shaml* realiza investigaciones de campo, organiza seminarios, conferencias y talleres que reúnen a políticos académicos, activistas de los derechos humanos y cuestiones de refugiados; y publica panfletos, monografías y libros, tanto en árabe como en inglés. Cuenta, además, con un banco de datos de documental y materiales sobre los refugiados y la diáspora⁴⁶⁷.

⁴⁶⁷Por ejemplo, el 2 de mayo de 1996 *Shaml* organizó un taller para estudiar el impacto del cierre israelí sobre los campamentos. Celebrado en el Centro de Actividades Juveniles del campamento de Al Amari en Cisjordania, el taller contó con directores y líderes de campamentos, representantes de centros sociales y juveniles, el OOPS, centros de derechos humanos y algunas ONG, así como abogados, académicos y periodistas. Ante los estragos económicos de los cierres, los participantes exhortaron a la AP y al propio organismo que emprendieran una política de empleo que incluyera la creación de puestos de trabajo de emergencia para los refugiados. También exigieron que los programas de generación de ingresos fueran revisados para que se beneficiaran a los grupos más marginados de refugiados. Se pedía igualmente al OOPS que expandiera sus servicios de ayuda humanitaria y presentara alternativas de desarrollo a largo plazo que permitieran a los refugiados ser menos dependientes tanto del empleo israelí como de los propios servicios sociales del OOPS. Solicitaban a la ONU que respetara sus compromisos políticos, legales y financieros con el OOPS para mantener sus servicios hasta una solución justa al problema de los refugiados. "The Impact of Clousure on Refugee Camps" en *Shaml Newsletter*, núm. 3, junio de 1996. Versión electrónica en: www.shaml.org/publications/news/news3.htm.

El Centro BADIL de Información para la Residencia Palestina y los Derechos de los Refugiados se fundó en 1995 como una organización comunitaria. Se planteó como una fuente de información y análisis alternativa, crítica y progresista de la cuestión de los refugiados palestinos para alcanzar una solución justa y duradera basada en el derecho al retorno. Registrada ante la AP, pertenece legalmente a la comunidad de refugiados. Se rige por una Asamblea General compuesta por activistas de instituciones nacionales palestinas y de organizaciones comunitarias de refugiados, principalmente de Cisjordania. Sus principales objetivos son:

- a) Fortalecer y promover la unidad e identidad refugiada entre organizaciones palestinas locales e internacionales, así como fortalecer las iniciativas autónomas de organización a favor de los derechos de los refugiados.
- b) Investigar los diversos aspectos del tema de los refugiados, así como compilar información, difundirla y promover el análisis profesional para apoyar la campaña popular a favor de los derechos de los refugiados.
- c) Elaborar estudios y análisis sobre los derechos de los refugiados, especialmente el derecho al retorno, que sirvan para colocar el tema en la agenda internacional y para apoyar la campaña popular local e internacional a favor de los derechos de los refugiados⁴⁶⁸.

BADIL es uno de los centros que más documentación ha generado en los últimos años sobre la situación social, política y económica de los refugiados y su situación en el marco del Proceso de Paz. Entre ella destacan dos de los principales documentos informativos sobre la actual situación del OOPS y su peso político en el conflicto árabe-israelí: *UNRWA Between Refugee Aid and Power Politics. A Memorandum Calling upon the International Responsibility for the Palestinian Refugee Question* (Pulfer y Jaradat:1997) y *The UN Relief and Works Agency (UNRWA) and a Durable Solution for Palestinian Refugees* (Rempel: 2000a). En ambos se remarca la necesidad de evitar la transferencia de los servicios del Organismo a la AP o a los gobiernos de acogida como medida para defender los derechos de los palestinos en el periodo de negociaciones.

⁴⁶⁸ Véase www.badil.org.

El entusiasmo o, más bien, la inconformidad respecto a la situación de los refugiados –la percepción de que el Proceso de Paz se realizaba a sus expensas- y la necesidad de defender sus derechos se expandió por toda la zona. Otras organizaciones de refugiados se fundaron en los países de acogida, como *Aidún (Retornaremos)* en el Líbano⁴⁶⁹ y Siria⁴⁷⁰. También se crearon múltiples comités locales de refugiados en Jordania y de árabes que apoyaban los derechos de los palestinos (Hagopian: 2001). Todos estos grupos populares y organizaciones consideran que la comunidad internacional está debilitando el estatuto y los recursos del Organismo como preludio a su desaparición definitiva, aunque varían en el grado de aceptación de las nuevas iniciativas del Organismo como el PAP o el PGI.

En diciembre de 1995, activistas políticos de los campamentos se reunieron en la llamada *Conferencia al Fara de refugiados*, en el distrito de Nablús, para formular un programa que llevara a la formación de un grupo de presión independiente que representara a los refugiados. Este grupo estaría encabezado por consejos que serían elegidos en una serie de conferencias populares de refugiados, tanto en Palestina como en la diáspora. Los participantes hicieron un llamamiento al resto de los palestinos dispersos para que se organizaran y realizaran conferencias regionales y plantearan a las autoridades palestinas sus temores y recelos frente al Proceso de Paz. Su principal demanda era el ejercicio de la resolución 194 (III) de la AG en las negociaciones sobre el Estatuto Final de los refugiados. En esa ocasión, el Sindicato de Centros de Actividades Juveniles de Cisjordania –formado por los Centros de Actividades Juveniles de cada campamento- fue elegido para poner en marcha las propuestas.

⁴⁶⁹ Es un grupo popular sin afiliación política conformado por activistas e intelectuales, así como organizaciones populares de los campamentos. Coordina su trabajo con grupos culturales y otras ONG. Su finalidad es la promoción del derecho al retorno mediante la concienciación y coordinación con otros grupos en el Líbano con el fin de fortalecer a la comunidad refugiada. Asimismo, colabora con otros grupos de la diáspora.

⁴⁷⁰ Debido a la situación política siria que prohíbe el trabajo de organizaciones extranjeras en su territorio y limita el trabajo independiente de la sociedad civil, en general, y de los palestinos, en particular, los grupos palestinos en el país son pocos y su margen de maniobra está bastante limitado. El Grupo *Aidún*, con unos cien miembros, fue establecido por un grupo de profesionales y académicos refugiados para afrontar las amenazas a sus derechos y evitar que los refugiados en ese país quedaran al margen de las actividades que se organizaban en los Territorios Ocupados y otros países. Por el control impuesto por Damasco, excepto en el caso del derecho al retorno, no suelen involucrarse en otros temas políticos.

Como respuesta a ese llamamiento y tras una serie de talleres preparatorios, el 13 de septiembre de 1996 se celebró la Primera Conferencia Popular de Refugiados en el campamento Deheishe, en la ciudad cisjordana de Belén⁴⁷¹. Contó con la presencia de más de 600 refugiados y activistas de Belén y el resto de Cisjordania, que se reunieron durante cuatro horas en el patio de la escuela para niñas del OOPS⁴⁷². Dicho encuentro tenía como objetivo presionar a las autoridades palestinas, Israel y la comunidad internacional para que en las negociaciones de paz se tomaran en cuenta los derechos y demandas del colectivo de refugiados dentro y fuera de Gaza y Cisjordania. Entre otros planteamientos, se pedía a la AP que reorientara su postura ante Israel, recuperando la resolución 194 como hilo conductor de las negociaciones. Los participantes advertían “de los peligros de la implicación del OOPS en el actual proceso político, que favorece al oponente y suprime los objetivos originales del OOPS” y condenaban cualquier intento por liquidar al Organismo. Exigían que éste fuera un instrumento para la aplicación de las disposiciones de la Asamblea General, tales como la resolución 194. Igualmente, demandaban a la AP su rechazo al apoyo de cualquier intento por transformar al OOPS en una agencia de desarrollo o financiación, en concordancia a la política estadounidense. Asimismo, requerían a las autoridades palestinas que rechazaran el traspaso de las obligaciones del Organismo a la AP y se opusiesen a su desaparición, “hechos encaminados a la dispersión definitiva del pueblo palestino”. Por otro lado, también proponían a la comunidad internacional su intervención para que el Organismo colaborase con el ACNUR, el cual opera según la Convención de Ginebra sobre refugiados de 1951. Esta, según los refugiados conferenciantes, utiliza una definición más amplia de refugiado que la utilizada por el OOPS, lo que permitiría incluir a aquellos palestinos que quedaron fuera, además de que prohíbe a los países de acogida otorgar la ciudadanía a los refugiados⁴⁷³. Asimismo, el ACNUR cuenta con

⁴⁷¹ Véase la declaración final de dicha conferencia en los apéndices.

⁴⁷² Un oficial del Organismo declaró que “no era una instalación del OOPS durante la duración del encuentro”. Citado en “First Refugee Conference –Bethlehem. Popular Refugee Campaign Wins the First Round” en, *Article 74*, núm. 17, 1996.

⁴⁷³ Como se observó en el capítulo I, la restringida definición de refugiado acuñada por el OOPS dejó fuera a muchos palestinos que huyeron de su país en el periodo de la formación del Estado de Israel. Una caracterización más amplia de refugiado puede sustraerse, como señala Alfonso J. Iglesias, del Estatuto del ACNUR, del Convenio sobre el estatuto de los refugiados de 1951 y del Protocolo relativo al estatuto de los refugiados de 1967. De su lectura combinada se desprende que un refugiado será la persona que se encuentre fuera de su país de origen, que sea incapaz o renuente a obtener la protección de su país o de retornar ahí, como consecuencia de que tenga un miedo fundado a ser perseguido, y que la temida persecución esté basada en motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social. Véase Iglesias Velasco, *El Proceso de Paz en Palestina*, Colección Bolsillo, Serie Historia y sociedad, Madrid, UAM Ediciones, p. 174.

mayor peso y experiencia en cuestiones de repatriación, lo que constituiría una herramienta inapreciable en el ejercicio del derecho al retorno. Cabe destacar que aunque el documento acusaba al OOPS y al RWG de aplicar una política de naturalización (sin especificar de qué forma se realizaba dicha política) encaminada a liquidar la cuestión de los refugiados sin aplicar el derecho al retorno, pide a la AP que:

diseñe un grupo de planes estratégicos para el mejoramiento de las condiciones de vida en los campamentos de refugiados y fuera de ellos, que proteja la identidad de los campamentos y sirva a los intereses de los refugiados, y que no se desarrolle a expensas del derecho nacional de los refugiados al retorno.

La Conferencia de Deheishe pretendía ser el primer eslabón de una organización masiva y popular de los refugiados, dondequiera que se encontrasen, para la defensa de sus derechos. Para ello, los participantes promovían la creación de conferencias similares a lo largo y ancho de la diáspora, en los campamentos y fuera de ellos. Estos elegirían consejos o comités populares que a su vez prepararían una Conferencia General de Refugiados, la cual englobaría a los consejos de todas las comunidades de la diáspora y de los Territorios. Esta Conferencia sería el único órgano autorizado moralmente –al ser el resultado de elecciones democráticas– para negociar a través de la OLP la cuestión de los refugiados. No obstante, esta agenda política no se pudo llevar a cabo, incluida la elección de auténticos consejos de refugiados, principalmente debido a la intervención de partidos políticos opuestos y de la propia OLP que vieron el surgimiento de líderes refugiados independientes como una amenaza a su propio poder. Además, los refugiados de los países de acogida no secundaron con la misma euforia el movimiento que en Gaza y Cisjordania (Abed Rabbo: 1997). A pesar de ello, los comités y consejos que se formaron en muchos de los campamentos fueron elegidos democráticamente y han mantenido su trabajo de forma voluntaria. La falta de recursos y los cierres israelíes –que impiden la coordinación entre los grupos de Gaza con los de Cisjordania y, en ocasiones, entre los diferentes comités de campamentos de un mismo territorio- también han minado la efectividad de estos grupos, para quienes Internet y el correo electrónico se ha convertido en una valiosa herramienta de comunicación. Como apunta Jaradat del Centro BADIL: “antes, para muchos palestinos en el exilio, tratar de telefonar o enviar un fax a Jerusalén era muy arriesgado” (Dabbagh: 1998). Pese a que la Conferencia de Deheishe fracasó en la

creación de un movimiento político de refugiados alternativo a la OLP sí tuvo éxito al definir la agenda básica y las tesis principales para la lucha por la defensa de los derechos de los refugiados en los Territorios Ocupados, lucha que se extendería a otros grupos de refugiados en Medio Oriente y Occidente.

Cabe acotar que esta primera conferencia de Deheishe y otras posteriores contarían con la presencia de Asad Abdul Rahman como representante del Departamento de Asuntos sobre Refugiados de la OLP, aunque el protagonismo lo acapararon las organizaciones populares. Como en otras ocasiones, los líderes palestinos retomaron las banderas y voces populares de protesta. Ante el temor de un movimiento palestino independiente, antes de la celebración de esta conferencia, la AP intentó organizar una conferencia similar en Gaza, dado que los Centros Juveniles de la Franja no pertenecían al Sindicato de los Centros de Cisjordania. De hecho, la conferencia en Gaza, celebrada el 17 de septiembre, apenas unos días después de la de Deheishe, contó con la presencia del propio Arafat. Pero la destitución del entonces asesor sobre Asuntos de los Refugiados de la OLP, Abdalá Hourani (véase punto 4.4), limitó el nivel de interferencia de las autoridades palestinas en la conferencia de Gaza y alcanzaría cierta independencia y organización conforme la organización del movimiento popular en Cisjordania cobraba mayor fuerza. En 1999, los comités populares de los ocho campamentos de Gaza crearon una junta ejecutiva, compuesta por las cabezas de cada comité, que permitiría organizar y vigilar la defensa de los derechos e intereses de los palestinos asentados en la Franja.

Cabe destacar que la postura de la OLP/AP no deja de ser ambigua. Por un lado, la OLP ha supeditado cualquier tema del Estatuto Final a la construcción del Estado palestino en los Territorios, ha excluido la resolución 194 en la Declaración de Principios y ha aceptado el traspaso de competencias e infraestructura del OOPS a las autoridades palestinas. Por otro, intenta participar en todas las manifestaciones populares en contra de estas acciones. De hecho, el temor a las conferencias populares de refugiados y la posibilidad de que se formara una Conferencia del Retorno en el exilio, así como la cercanía de las negociaciones del Estatuto Final con Israel, llevaron a que Arafat revitalizara al DAR de la OLP. Creó también los Comités de Servicios Populares –ya sugeridos en la Conferencia de Deheishe por los representantes de la AP-

como representantes de la central palestina en cada campamento. Por ejemplo, en octubre de 1997⁴⁷⁴, Awni Mashni, dirigente de uno de los Comités de Servicios Populares, apuntaba que la organización de conferencias especializadas –de refugiados, sobre Jerusalén, o asentamientos– eran peligrosas porque podría llevar a la división de la causa palestina e, incluso, cuestionó la legitimidad de cualquier conferencia de refugiados o de aquellos elegidos en las mismas para representarlos. Aunque en un principio se percibieron estos comités como un posible instrumento de control sobre la iniciativa popular por parte de la OLP, pronto fueron integrados en el movimiento popular. Sus miembros eran refugiados de los propios campamentos y el DAR carecía de los recursos requeridos (personal, infraestructura y fondos) para que los Comités de Servicios se convirtieran en una verdadera alternativa al movimiento independiente recién gestado (Jaradat: 2000) o se apoderaran de sus riendas.

La lucha organizada de los refugiados continuó. Durante 1997 y 1998, se realizaron debates, actividades de protesta y de cabildeo encabezadas por el Sindicato de Centros de Actividades Juveniles de Palestina (tras la fusión de los sindicatos de Gaza y Cisjordania en la primavera de 1998 y con unos 20.000 miembros), los Comités de Servicios Populares y comités locales. A estos se unirían miembros del Consejo Legislativo Palestino -especialmente miembros del Subcomité para los Refugiados, quienes habían sido elegidos por votantes refugiados-, así como activistas de instituciones populares, sindicatos y algunas ONG.

A partir de Deheishe se han realizado conferencias similares en la zona y otras iniciativas populares afines para desarrollar lo que se ha llamado *Campaña por la Defensa de los Derechos de los Refugiados*. Poco a poco, comités populares locales a lo largo y ancho de Cisjordania y Gaza se han sumado a la campaña, haciendo propios los principios y el programa establecido en Deheishe. En 1996, se unieron a la *Campaña* el Centro BADIL y el Centro de Estudios sobre Refugiados de la Universidad Al Quds. Entre mayo y octubre de 1997, estos grupos, junto al Sindicato de Centros de Actividades Juveniles de Cisjordania, organizaron cinco talleres sobre el derecho al

⁴⁷⁴ En “The Necessity of Refugee Conferences: Refugee Activists Discuss Mechanisms of Popular Refugee Conferences”, en *Right of Return Re-Assessed. Report from a series of workshops organized by the Campaign for the Defense of Refugee Rights*. En: www.badil.org/Publications/Other/Refugees/Workshopwksshop5.htm.

retorno⁴⁷⁵ En ellos participaron de académicos, legisladores y políticos de la AP, personal del OOPS y los propios refugiados, quienes, basados en los antecedentes de Al Fara y Deheishe, incluían métodos de presión sobre la comunidad internacional para eliminar los recortes en los servicios de OOPS. En los encuentros se mantuvieron acaloradas discusiones sobre formas para abordar la crisis del Organismo y las consecuencias del giro en sus actividades. Así pues, en el taller *Los programas de desarrollo en los campamentos de refugiados. Su impacto en el Derecho al Retorno*, celebrado en el Centro de Actividades Juveniles del campamento de Balata (Nablús), el 16 de mayo, Musalem Abu Hilu, de la Universidad Al Quds y director de la Campaña, apuntaba que los programas de desarrollo pudieran llevar a una integración y naturalización gradual e inconsciente de los refugiados. Husam Jader, del Consejo Legislativo Palestino, denunciaba una especie de consenso entre los negociadores para evitar la cuestión de los refugiados y eliminar todas las resoluciones internacionales al respecto. Como consecuencia de este nuevo consenso, el OOPS estaba siendo atacado. Jaled Al Hilu consideraba que muchas personas no eran plenamente conscientes de lo que hacían al trabajar a favor de políticas desarrollistas. Señalaba, por ejemplo, a las personas que trabajaban para que los refugiados pudieran administrar ellos mismos los campamentos. No se percataban de que ello estaba encaminado a la desaparición del Organismo sin que se alcanzara una solución justa al problema de los refugiados. Por el contrario, los directores de los campamentos del OOPS de Balata, Al Amari, Kalandia, Yazalon, Deir Amar y Yenín enfatizaron la necesidad de que el Organismo continuara sus servicios y de que coordinara sus servicios con otras organizaciones establecidas o electas de los campamentos. Estos consideraban que la mejora en las condiciones de vida de los campamentos era un medio para garantizar la unidad y la conservación de la identidad de los mismos, por lo que dicha mejora no contradecía el derecho al retorno. Finalmente, entre las conclusiones del taller:

- a) Se pedía a la comunidad internacional cumpliera sus obligaciones respecto al OOPS.

⁴⁷⁵ *El papel del Subcomité sobre Refugiados del Consejo Legislativo Palestino en la Protección del Derecho al Retorno de los refugiados; Los programas de desarrollo en los campamentos de refugiados: Su impacto en el Derecho al Retorno; La dimensión legal del Derecho al Retorno; El Derecho al Retorno re-evaluado, y La Necesidad de las Conferencias de Refugiados: Activistas Refugiados discuten mecanismos para las Conferencias Populares de Refugiados.*

- b) Se criticaba a la OLP/AP por aceptar y callar ante la transferencia de la sede del Organismo de Viena a Gaza, considerado un paso para trasladarlo del escenario internacional al local.
- c) Se rechazaban los recortes en los servicios del Organismo y se pedía un incremento en los mismos.
- d) Se solicitaba al OOPS no se involucrara en políticas que dividían a los refugiados palestinos y les negaban su derecho al retorno, en referencia clara al PAP.
- e) Se rechazaba la transferencia de las tareas del Organismo a otros actores.
- f) Se pedía al OOPS alquilara nuevas tierras para ampliar los campamentos para mejorar las condiciones de vida de la población de los mismos y les ofreciera sus servicios hasta que el derecho al retorno fuera una realidad.
- g) Se pedía al Organismo que no ofreciera más tierra a los retornados de la AP, como había sucedido en Jericó –donde le ofreció un antiguo campamento que había sido abandonado en 1967-.

Los grupos que participan en estos encuentros también se han movilizado durante las protestas populares contra los recortes del OOPS y les han dado seguimiento. Por ejemplo, un panfleto distribuido por el Sindicato de Centros de Actividad Juvenil de Cisjordania en diciembre de 1997, con motivo de una reunión de donantes en Ammán, señalaba que la reducción de los servicios del OOPS

coincide y está en armonía con la política de cierre israelí. [Y que] el Organismo ha jugado ese papel sospechoso que hemos advertido varias veces; un papel en completa armonía con los planes de finiquitar la cuestión de los refugiados palestinos haciendo caso omiso a todas las legítimas resoluciones internacionales, la primera de ellas, la 194 sobre el derecho al retorno de los refugiados (Farah: 1998).

Durante ese año y el siguiente las movilizaciones se multiplicaron. En septiembre de 1998 se realizó una conferencia con participación de representantes refugiados de todas las divisiones políticas de Gaza y Cisjordania, donde se apoyó la celebración de elecciones en los campamentos para establecer consejos administrativos autónomos independientes de los consejos municipales.

Pero los constantes cierres israelíes de los Territorios han hecho que a los representantes de los refugiados en ocasiones les sea difícil o imposible acceder físicamente a los encuentros programados. Adnan Shehade del Centro BADIL, apuntaba que, en una reunión celebrada en Cisjordania, representantes de organizaciones de refugiados y de organizaciones humanitarias de diversas partes de Oriente Medio e, incluso, de otras partes del mundo acudieron sin problemas. Solamente los de Gaza no pudieron asistir por la negativa israelí de permitirles la entrada⁴⁷⁶. Por ello, una de las prioridades de estos grupos ha sido establecer centros informáticos para conectar mediante Internet a todos los campamentos y grupos de refugiados.

A principios de 1999 el Centro BADIL realizó un nuevo esfuerzo para estructurar el debate entre esta diluida red de activistas para definir prioridades y una agenda de trabajo para la campaña en defensa de los derechos de los refugiados. Organizó una serie de talleres de investigación e información que se celebraron en Cisjordania en abril y mayo entre activistas y miembros de instituciones palestinas. De ellos se desprendió una serie de recomendaciones que recopiló el Foro de Amigos BADIL -una red informal de unos 40 activistas de la comunidad de refugiados en Gaza y Cisjordania formada en 1998 que sirve para extender el trabajo de planificación y aplicación de los proyectos entre la comunidad de refugiados- y que obtuvo el apoyo del DAR. Entre las recomendaciones⁴⁷⁷, se fijaba la permanencia de las presiones palestinas para el mantenimiento y la mejora de los servicios del OOPS como una cuestión importante, no sólo por los servicios en sí, sino por la carga simbólica del Organismo como una expresión de la responsabilidad de la comunidad internacional hacia la cuestión de los refugiados palestinos.

Posteriormente, BADIL presentó un *dossier* que incluía documentos producidos por el movimiento popular de refugiados surgido en Al Fara en 1995. Se complementaba con información general, nuevas disertaciones y propuestas para un

⁴⁷⁶ Seminario Internacional *El Proceso de Paz palestino-israelí (1991-2000) Evaluación crítica de las negociaciones entre la Autoridad Palestina e Israel*, Madrid, 30 de septiembre y 1 de octubre de 2000.

⁴⁷⁷ El documento asentaba como la columna vertebral del movimiento a las organizaciones e iniciativas populares, señalaba que el objetivo principal era concienciar sobre los derechos de los refugiados, y presionar a la OLP para prepara una agenda de negociación con Israel. Se solicitaba a la central palestina también que democratizara sus instituciones relacionadas con la cuestión de los refugiados, especialmente el DAR y los Comités de Servicios Populares par permitir la participación de los activistas de base y expertos.

plan de movilización a favor de los derechos de los refugiados, llamado *Carpeta de Información para una Campaña Palestina e Internacional para la Defensa de los Derechos de los Refugiados Palestinos*. Los documentos que lo conforman son:

- a) *El Derecho al Retorno. Una Guía para la Campaña por la Defensa de los Derechos de los Refugiados*, que incluye una descripción del derecho al retorno, protección y asistencia, y medios para fortalecer políticamente a los refugiados.
- b) *Perfiles del Pueblo. Refugiados Palestinos en el Exilio*, una de las compilaciones más completas de los últimos tiempos sobre la situación legal, política, social y económica de los refugiados en Gaza, Cisjordania, el Líbano, Jordania, Siria, Israel –los llamados desplazados internamente- y Egipto.
- c) Resúmenes de información y discusiones sobre múltiples temas concernientes al presente y futuro de los refugiados, incluido el OOPS.

A partir de marzo de 1999, esta carpeta de trabajo ha sido distribuida a activistas palestinos y las ONG en el Líbano, Palestina, Europa, Estados Unidos, Canadá y Australia, mientras parte de la documentación ha sido puesta a disposición general en su página electrónica (www.badil.org).

Poco después, en el taller *Hacia una campaña local e internacional para la defensa de los derechos de los refugiados*, realizado a mediados de 1999 bajo los auspicios del DAR y con la supervisión del Centro BADIL y el Foro de Amigos de BADIL, Mohammad Jaradat hablaba de la necesidad de involucrar mediante encuentros a representantes de los Estados donantes para explicarles las duras condiciones de vida de los refugiados y la necesidad de diferenciar la ayuda provista a la AP de aquella otorgada al OOPS. Jaradat puso el caso de Japón, el cual había desviado una tercera parte del dinero destinado al OOPS hacia la AP, por lo que era necesario presentar claramente a esta última como otro gobierno de acogida más ante los donantes. También recalca la necesidad de realizar talleres especiales sobre el trabajo y significado político del Organismo y la urgencia de vigilar mediante organizaciones

locales e, incluso, un consejo especial, su actuación, especialmente la naturaleza de sus relaciones políticas (Abu Shalal: 1999b).

Paulatinamente, muchos de los principales activistas de las iniciativas populares se conectaron al Foro de Amigos de BADIL, el cual –a través del Centro BADIL– comenzó a desarrollar contactos y cooperación con palestinos en el Líbano y con ONG y organizaciones de refugiados dentro de Israel. En noviembre de 1999, diversos grupos (ONG incluidas) en los Territorios y el Líbano hicieron pública una declaración a favor del derecho al retorno como condición *sine qua non* para la paz justa y duradera en Oriente Medio. En ella solicitaban a la comunidad internacional, políticos y organizaciones humanitarias:

Emprender un esfuerzo especial e inmediato para resolver la crisis estructural del presupuesto del OOPS, parar el deterioro de los servicios educativos, sanitarios y humanitarios a los refugiados palestinos en este periodo político tan sensible, y permitir al Organismo ofrecer servicios adecuados al crecimiento de la población refugiada hasta que se alcance un acuerdo político justo y duradero. [Y] adaptar políticas de residencia y asilo hacia los refugiados palestinos fuera del área de operación del OOPS para cumplir con los estándares establecidos por la Convención de Refugiados de 1951 y el ACNUR⁴⁷⁸.

En el primer lustro de existencia, los logros de esta campaña en Palestina fueron modestos. Se consiguió la unificación del Sindicato de Centros de Actividades Juveniles de Cisjordania con los Centros de Actividades Juveniles de los campamentos de Gaza en el Sindicato de Centros de Actividades Juveniles-Palestina. También se logró la adopción, por parte de la AP, de su postura como “país de acogida” de los refugiados en su territorio y, en 1999, la declaración pública de apoyo a la campaña independiente de los refugiados por el DAR. Pero quizá su mayor logro fue presionar a Arafat para que

⁴⁷⁸ *Implementation of the Right of Return of Palestinian Refugees – A Condition for a Just and Durable Peace in the Middle East*. Firmado por el Centro Árabe de Artes Populares, la Asociación *Najdeh*, la Fundación Cultural Gassan Kanafi, Inaach (Asociación para el Desarrollo de los Campamentos Palestinos), el KG Resource and Training Center, Ayuda Popular de Socorro y Desarrollo, y la Ayuda del Pueblo Noruego, todos establecidos en el Líbano; el Foro de Amigos BADIL, los Comités de Servicios Populares en los Campamentos de Refugiados Palestinos de Cisjordania y el Comité Nacional por los Derechos de los Desplazados Internamente en Israel. Versión electrónica en: www.badil.org/Refugees/Documents/1999/4-99.htm.

no negociara en contra de los intereses de los refugiados cuando se abrieron las discusiones sobre el Estatuto Final.

Cuando Arafat arribó a las negociaciones de Camp David en julio de 2000, el movimiento de los refugiados le hizo llegar diferentes declaraciones sobre los límites que no debía traspasar. Por ejemplo, la *Declaración conjunta de las Organizaciones Populares de los Campamentos de Refugiados del Sur de Cisjordania* afirmaba la determinación de los refugiados por volver a sus hogares de 1948 y que las negociaciones no debían reiniciarse si no incluían la realización del derecho al retorno:

¡No volváis de Camp David sin el derecho al retorno! (...) Es un derecho por el cual muchos mártires han muerto y mucho más están preparados para morir. (...) No os molestéis preguntándoos si aceptaremos la compensación o si iremos a Canadá, Europa o China. (...) El derecho de los refugiados es un derecho personal y colectivo que no puede ser eliminado, no importa el balance de poderes o los firmantes. (...) Tened cuidado de la ira de los campamentos.

Declaraciones similares fueron hechas por otras organizaciones como el Sindicato de los Centros de Actividades Juveniles de Palestina o el Comité por la Defensa de los Derechos de los Refugiados Palestinos⁴⁷⁹. De hecho, ante las crecientes críticas, paralelamente a las negociaciones de Camp David de 2000, Abdul Rahman reivindicaba firmemente el derecho al retorno, basado en la confirmación anual de la resolución 194 por prácticamente toda la comunidad internacional. No obstante, insinuaba que los líderes palestinos podían alcanzar un acuerdo con Israel a espaldas de la comunidad refugiada (Said: 2001, 4). En enero de 2001, las organizaciones refugiadas de Cisjordania –en especial BADIL y el Comité de Emergencia de la región de Belén- realizaron una nueva convocatoria para la movilización pública por el derecho al retorno y en rechazo a la propuesta del Plan Clinton. Los convocantes proponían un “Día del Refugiado Palestino” a celebrar en el Distrito de Belén con marchas que saldrían de diversos puntos, especialmente de los campamentos y que se reunirían y manifestarían frente a las oficinas del OOPS. Se complementarían con conferencias sobre el derecho al retorno en las escuelas del Organismo. Proponían al resto de los refugiados que se manifestaran en eventos similares para presionar a sus gobernantes. Finalmente, el rechazo final palestino al plan de paz propuesto por Estados Unidos fue

interpretado por el movimiento palestino como su triunfo. Según ellos, Arafat comprendió que no podía permutar los derechos de los refugiados palestinos por la promesa de un Estado palestino.

La campaña organizada traspasó las zonas de operación del OOPS. Dada la efervescencia de ONG vivida en la última década en la región y, en particular, a favor de los refugiados, la campaña iniciada por grupos locales inmediatamente contó con el apoyo de aquellas organizaciones internacionales que, trabajando en el terreno, conocen las carencias y aspiraciones de los refugiados, así como las graves consecuencias que el deterioro financiero del OOPS ha tenido en sus niveles de vida. Igualmente, intelectuales palestinos en Occidente como Edward Said y Naseer Aruri, vieron la necesidad de apoyar a estos movimientos y fomentar el cabildeo que presionara a los actores involucrados a tomar en cuenta las peticiones y necesidades de los refugiados. Otras organizaciones palestinas creadas en Occidente intentaron reorganizar la defensa de sus derechos, como el Congreso Palestino (Estados Unidos), la Fundación Conferencia de la Comunidad Árabe-Palestina (Alemania), o la Conferencia para el Derecho al Retorno (Bélgica y Holanda).

En marzo de 1999, la ONG Oxfam Solidarity se unió a la campaña a favor del OOPS, mediante la publicación de un documento informativo, *Los refugiados palestinos y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de la ONU*⁴⁸⁰, sobre la situación de pobreza de los refugiados y la necesidad de revertir el deterioro económico del OOPS mediante el incremento de las aportaciones de los donantes hasta que se logre una solución aceptable para el problema de los refugiados. Al mismo tiempo, Oxfam organizó un taller para planificar dos campañas de solidaridad europeas, una para el *Desarrollo económico palestino*, y otra *Campaña por los derechos de los refugiados*. Entre los participantes se encontraban ONG europeas y palestinas (el Foro de ONG palestinas en el Líbano, BADIL, la Asociación Belgo-Palestina, el Comité Flamenco-Palestino, UCL Cermac, etc.), representantes del Comité de Coordinación Europeo sobre Palestina, representantes de la Delegación Palestina y la Liga Árabe en Bruselas, parlamentarios belgas y delegados de la Comisión Europea. Se decidió que la *Campaña*

⁴⁷⁹ Véase en la página electrónica del Centro BADIL algunos de estos documentos (www.badil.org).

⁴⁸⁰ *Palestinian Refugees and the UN Relief and Works Agency*, Oxfam GB Briefing Paper, marzo de 1999. Versión electrónica en: <http://www.oxfam.org.uk/papers/unrwa/unrwa.htm>.

a favor de los derechos de los refugiados abogaría por el derecho al retorno, fortalecería las iniciativas de los refugiados, a las ONG, y buscaría incrementar el apoyo de los gobiernos europeos al OOPS mediante cabildeo. Entre las herramientas de la campaña europea, se decidió utilizar el paquete de información preparado por BADIL mencionado con anterioridad. Se decidió lanzar la campaña formalmente en el mes de octubre de ese año a nivel europeo, la cual incluía manifestaciones públicas de solidaridad en varias ciudades como París, Bruselas, Estrasburgo, Atenas, Madrid, Roma, etc.; talleres sobre el futuro de los refugiados preparados por diversas ONG en ciudades como Bruselas y La Haya, la distribución pública de pegatinas y broches en diversas lenguas europeas, la recopilación mundial de firmas a favor del derecho palestino a la restitución y su posterior presentación en el Parlamento Europeo, la indagación por parte de las ONG de la financiación del OOPS de sus respectivos países y la UE en su conjunto como parte del esfuerzo de cabildeo para incrementar el apoyo al Organismo.

El evento parteaguas que dio pie a una movilización internacional más organizada aconteció en el primer semestre de 2000. Hasta entonces, fuera de Oriente Medio, organizaciones como el Comité Antidiscriminación Árabe-Americano, la Asociación de Graduados Universitarios Árabe-Americanos, Americanos para el Entendimiento de Oriente Medio, la Fundación Jerusalén, la Sociedad Árabe-Canadiense, la Sociedad para las Relaciones Austro-Árabes, grupos de musulmanes y grupos a favor de los derechos humanos que habían apoyado los esfuerzos a favor de los derechos de los refugiados, habían realizado sus campañas de forma individual y sin seguir ninguna estrategia o programa común. Para unificar esfuerzos, el Instituto de Estudios Transárabes (TARI por sus siglas en inglés) de Boston convocó a estas y otras organizaciones el 8 de abril de 2000 para participar en la conferencia *El Derecho al Retorno: los refugiados palestinos y las perspectivas para una paz duradera*, celebrada en la Escuela de Derecho de la Universidad de Boston y con la participación de académicos, periodistas –como Edward Said, Alain Gresh⁴⁸¹ o Ilan Pappé⁴⁸²–, representantes de múltiples grupos palestinos, activistas derechos humanos, y varias ONG de diversa índole, tanto de Oriente Medio como del resto del mundo, pero, principalmente, de Estados Unidos y Canadá. En total, más de un millar de personas

⁴⁸¹ De *Le Monde Diplomatique*.

acudieron al encuentro, considerado por muchos como el mayor evento público sobre Palestina realizado en Estados Unidos desde el declive del activismo árabe tras la Guerra del Golfo de 1991. Los conferenciantes no escatimaron críticas a la OLP/AP y al proceso negociador iniciado en 1993, subrayando en todo momento la exclusión de los refugiados. En su presentación, Edward Said esperaba el nacimiento de un nuevo liderazgo palestino que surgiría del exilio, que abarca al 70% del pueblo palestino, para sustituir a un Arafat corrupto que había claudicado en la defensa de los derechos de su pueblo (Said: 2001, 5). Por su parte, el catedrático Noam Chomsky aseguraba que la Autoridad Palestina era el medio por el cual Estados Unidos e Israel intentaban suprimir el derecho a la resistencia, aceptado por el resto del mundo (Chomsky: 80). La principal preocupación de los participantes era evitar un futuro pueblo palestino dividido entre los que vivirían en la entidad palestina y aquellos que permanecerían en el exilio. Por ello, era necesario hacer un frente común, sobre todo de aquellos en el exilio, es decir, de aquellos que menos peso tenían en la OLP. Jaber Suleiman⁴⁸³ expresaba el sentimiento de los participantes haciendo un llamamiento para que el pueblo palestino donde quiera que se encontrase reiterara su insistencia en la unidad. “En particular, los palestinos de la diáspora deben formar una coalición histórica para expresar una postura resuelta sobre el derecho al retorno y la autodeterminación, y rechazar la naturalización o la restitución como opciones al retorno. El retorno debe permanecer como un sueño legítimo que será puesto en práctica” (Suleiman: 2001, 101). Basado en los principios y agenda establecidos por el movimiento popular en Palestina, BADIL propuso ampliarlos a una Campaña Internacional por la Defensa de los Derechos de los Refugiados Palestinos que se extendiera entre las ONG y grupos solidarios en Europa, los Estados Unidos, Canadá y Australia. Sus principales objetivos serían el establecimiento de una red internacional en defensa del derecho al retorno; asesorar profesional y económicamente a las iniciativas de las comunidades de refugiados; concienciar al público internacional respecto al tema y especialmente, sobre la responsabilidad internacional hacia los refugiados palestinos mediante la asistencia del OOPS (Jaradat: 2000). Por su parte, Naseer H. Aruri⁴⁸⁴ sugería el establecimiento de un Congreso para la Autodeterminación y el Retorno en el cual representantes de todas las comunidades de refugiados palestinos dispersas en el mundo pudieran participar en la

⁴⁸² Profesor de la Universidad de Haifa.

⁴⁸³ Refugiado palestino en Sabra (el Líbano), representante del Grupo por los Derechos de los Refugiados *Aidún* y coordinador en ese país de la campaña por el procesamiento de Ariel Sharon.

rectificación de los errores de Oslo. Dado que las negociaciones formales habían sido realizadas por un puñado de cercanos a Arafat en un ambiente de secretismo, el movimiento popular sería la alternativa al conformar un foro abierto de discusión, democrático e igualitario, un proyecto no partidista ni sectario, encaminado a apoyar el derecho al retorno y la autodeterminación. Para este ponente, ni el Consejo Nacional Palestino, ni el Consejo Legislativo están capacitados para proteger eficazmente los derechos de los refugiados. El primero fue reformado durante la década de 1990 para satisfacer las directrices de un Proceso de Paz en conflicto con los derechos e intereses de los palestinos, incluidos los refugiados. El segundo es uno de los resultados de la Declaración de Principios y afecta exclusivamente a los palestinos de Gaza y Cisjordania. De esta manera, el propuesto Congreso del Retorno presionaría a la OLP para negociar conforme al derecho internacional (Aruri: 270-1).

Entre un sinnúmero de propuestas más, el encuentro de Boston permitió que se desarrollara una red de contactos entre grupos de refugiados y ONG locales e internacionales de todo tipo que cristalizó en el establecimiento de una red internacional a favor del derecho al retorno palestino en el Norte de América y Europa, al que se le dio el nombre de Coalición para el Derecho al Retorno a Palestina *Al Awda (El retorno)*. En una reunión de seguimiento de la conferencia de Boston se elaboró un Plan de Acción para Estados Unidos y Canadá que se ampliaría posteriormente a Europa y Australia, en defensa de los derechos de los refugiados. El plan de acción incluía:

1. El establecimiento de un listado del “Derecho al retorno”, es decir, grupos de discusión vía Internet que sirvieran como herramienta de información, coordinación y propagación de los asuntos relacionados con la campaña. Desde entonces, *Al Awda* ha establecido numerosos grupos de discusión y listas de correo. Por ejemplo, en la sección de grupos de la página de Yahoo se encuentran *Middle East Peace Activists* o el *International Observatory of Palestinian Affairs*.
2. La creación y distribución de material informativo para explicar y educar sobre los derechos de los palestinos, tales como presentaciones, reuniones, documentos explicativos, etc. Destacan los documentos generados por el

⁴⁸⁴ Profesor palestino emérito de Ciencia Política en la Universidad de Massachusetts.

propio TARI o de BADIL, los cuales son distribuidos principalmente mediante sus páginas electrónicas o el listado electrónico arriba señalado.

3. La organización de pequeños grupos de cabildeo en Estados Unidos que pudieran influir en congresistas y senadores sobre el tema de los derechos de los refugiados y de las consecuencias de una solución injusta el tema. Asimismo, se intentaría hacer lo propio con miembros influyentes de los medios de comunicación.
4. La organización de eventos públicos (como manifestaciones) y la cobertura en los medios informativos sobre los derechos y demandas de los refugiados, en coordinación con activistas de Oriente Medio y Europa.

En la actualidad, *Al Awda* cuenta con varios miles de miembros en todo el mundo (la membresía es gratuita) y está dividido en diversas secciones y comités locales según su localización geográfica (Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, etc.). Uno de los principales temas tratados en sus foros y medios escritos ha sido la problemática financiera del OOPS. Busca, mediante el cabildeo, una adecuada financiación por parte de los gobiernos occidentales y la Unión Europea. De hecho, *Al Awda* mantiene una campaña a favor del OOPS (“UNRWA Project”), secundada por otras organizaciones como Oxfam GB, que expone la difícil situación en la que viven los refugiados, sobre todo los más vulnerables, y la necesidad de auxiliarlos económicamente mediante el Organismo. La campaña hace de caja de resonancia a las peticiones de donaciones de emergencia hechos por éste, sobre todo desde el estallido de la segunda *Intifada*,.

El encuentro de Boston comenzó a dar frutos mediante los primeros eventos coordinados. Del 7 al 14 de mayo de 2000, una delegación formada por representantes del Centro BADIL, Oxfam Solidarity de Bruselas y el Comité de Cooperación Europeo sobre Palestina, así como grupos palestinos que cabildean en el parlamento europeo y belga a favor de los palestinos, realizaron una serie de encuentros con políticos y medios de comunicación europeos en Bruselas. Pretendían convencerlos de la necesidad del reconocimiento del derecho al retorno como condición indispensable para alcanzar la paz. En esos días, ante la inminencia del inicio de las conversaciones sobre refugiados programadas para el mes de julio, BADIL presentó un documento a la Unión Europea sobre el tema que planteaba como urgente la necesidad de revertir la situación

de precariedad del OOPS mediante donaciones importantes. El documento advertía que, conforme se desarrollaran las negociaciones sobre el Estatuto Final, si no se alcanzaba una solución política al tema de los refugiados, se debía transformar el sistema de financiación del Organismo para evitar la actual situación de crisis. Por el contrario, si dicho acuerdo se alcanzaba, se debía examinar su potencial –en cooperación con ACNUR– para la aplicación de los mecanismos de retorno, restitución y compensación. El documento avalaba la infraestructura y larga experiencia del OOPS con los refugiados y su relación real y simbólica con esa comunidad.

Posteriormente, *Al Awda* permitió coordinar por vez primera a todos sus miembros en Oriente Medio, Europa y Norteamérica para la realización conjunta de actividades con motivo del 52 aniversario del éxodo palestino de 1948. Se organizaron dos manifestaciones masivas el 16 de septiembre de 2000 en Washington y Londres, las cuales tuvieron su réplica en el Líbano, los Territorios, Israel y Jordania a favor del derecho al retorno. Posteriormente, en el mes de octubre siguiente coordinó un primer taller internacional para fortalecer y unificar los esfuerzos de la red a favor del derecho al retorno que se celebró en Chipre. Entre las resoluciones finales de este encuentro, los participantes⁴⁸⁵ reafirmaban la importancia de la permanencia del OOPS hasta el regreso de los refugiados a sus hogares, como testigo de los crímenes cometidos contra los palestinos por Israel y por su significado como encarnación de la responsabilidad internacional en la creación y solución del problema de los refugiados. Asimismo, se solicitaba la protección internacional a los refugiados palestinos, debido a la exclusión de esta garantía en el mandato del OOPS. Entre los planes de acción se acordó:

- a) Celebrar talleres de coordinación del movimiento cada año.
- b) BADIL se encargaría de la coordinación entre los participantes, principalmente mediante Internet, para difundir la información sobre el derecho al retorno.

⁴⁸⁵ BADIL; la Sociedad Nacional por la Defensa de los Desplazados Internamente; el Comité por la Defensa de los Derechos de los Refugiados Palestinos-Palestina; el Sindicato de Centros de Actividades Juveniles de los Campamentos de Refugiados de Palestina; Grupo *Aidún*, Siria; Grupo *Aidún*, el Líbano; el Alto Comité para la Defensa del Derecho al Retorno, Jordania; la Coalición del Derecho al Retorno, Europa; el Centro Cultural Yafa del Campamento de Balata, Nablús; el Sindicato de los Centros de Mujeres, Cisjordania; los Comités Populares de los campamentos de Gaza y Cisjordania; y la Coalición del Derecho al Retorno (*Al Awda*) de Norte América.

- c) Se organizarían actividades conjuntas en los días nacionales como el Día de la Tierra, el aniversario de *Al Nakba* o el Día Internacional de Solidaridad con el Pueblo Palestino.
- d) Se realizarían campamentos de verano para niños y jóvenes refugiados para involucrarlos en la cultura del retorno.
- e) Se apoyarían las iniciativas y redes en cada área y las Coaliciones del Derecho al Retorno (*Al Awda*) de Europa y Norteamérica trabajarían para preparar visitas solidarias de políticos, periodistas y parlamentarios para atraer su atención hacia los refugiados, tanto en Palestina como en la diáspora⁴⁸⁶.

Dado que en ese momento se celebraban las negociaciones de Camp David, dentro y fuera de ese marco se realizaron numerosos talleres y conferencias que reunieron a políticos, activistas y académicos para discutir estrategias para fortalecer el derecho al retorno y asegurarle un lugar importante en las negociaciones (Aruri: 2001).

En diciembre de 2000, en ocasión del 52° aniversario de la resolución 194, diversas organizaciones a favor de los refugiados del Líbano, Siria, Jordania, Gaza, Cisjordania, Canadá, Estados Unidos e Inglaterra firmaron una Declaración pública que, además de reafirmar el derecho al retorno como indivisible, exponía su apoyo al Organismo:

Nos oponemos férreamente a todos los planes dirigidos a la eliminación del papel del OOPS, ya sea mediante la reducción gradual de sus servicios o mediante el intento de transferir estos servicios de la responsabilidad de los donantes a la Autoridad Palestina. El OOPS encarna la responsabilidad moral, legal y política de la comunidad internacional por la creación de la cuestión de los refugiados, y la obligación internacional de forzar la aplicación del derecho al retorno de los refugiados palestinos a sus hogares y propiedades que les fueron expropiados en 1948. El establecimiento del OOPS es parte del marco político de la cuestión palestina, porque el texto de la resolución 302 de la Asamblea General (de 1949, “Establecimiento del OOPS”) incluye una referencia explícita al párrafo 11 de la resolución 194 (derecho al retorno). En este contexto, enfatizamos la necesidad de la permanencia y expansión de los servicios del OOPS, hasta que los refugiados regresen a sus hogares.

⁴⁸⁶ “Concluding Resolutions from the Workshop on Strategies for the Defense of Refugee Rights (Cyprus, 6-10/10/2000)” en *Al-Majdal*, número 8, diciembre de 2000, pp. 13-15.

Como el Artículo 1 (d) de la Convención de Ginebra de 1951 y el Artículo 7 del estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) han sido interpretados para excluir a los refugiados palestinos del esquema de protección internacional provisto a otros refugiados del mundo, y porque el mandato del OOPS no incluye la provisión de una protección política y legal suministrada por la Convención y el ACNUR a otros refugiados del mundo, pedimos a la comunidad internacional que provea y facilite protección internacional temporalmente al pueblo palestino basada en el derecho internacional sobre refugiados y sin perjuicio del papel y mandato del OOPS⁴⁸⁷.

Estos grupos han participado en diversas conferencias, encuentros y comisiones realizadas, tanto en la zona de conflicto como en el exterior, para hacer oír en la esfera internacional los reclamos de los refugiados a favor de sus derechos, más allá del discurso oficial de la OLP. Así, los refugiados han aprovechado las visitas de diplomáticos y comisiones especiales occidentales para plantear sus derechos, inquietudes y necesidades, aunque no siempre han logrado que sus opiniones sean plasmadas claramente. Por ejemplo, a principios de 2001, una comisión del parlamento británico⁴⁸⁸ visitó las cinco zonas de operación del OOPS para recoger de primera mano las inquietudes y opiniones de los refugiados. En los múltiples encuentros que tuvieron los parlamentarios en diferentes campamentos de refugiados encontraron siempre representantes de alguna o varias de estas organizaciones, que de manera oral y/o escrita le hicieron saber su defensa del derecho al retorno y de la continuidad del OOPS para alcanzar una paz regional justa y duradera. Todas estas posturas fueron directamente plasmadas en el informe final de la comisión, que incluso recogía la inconformidad de los refugiados de que una comisión anterior del Consejo de Europa encabezada por David Atkinson había eliminado de su informe toda referencia a la lucha popular de los refugiados por sus derechos, dejando solamente la postura oficial de la OLP. Por el contrario, en el documento final de la comisión británica, por ejemplo, se incluía una

⁴⁸⁷ *On the Occasion of the 52nd Anniversary of United Nations General Assembly Resolution 194: THE RIGHT OF RETURN*. Las organizaciones firmantes fueron: los grupos *Aidún* de Siria y el Líbano; el Comité *Al Awda*, Jordania; la Sociedad de los Desplazados Internamente en Palestina en 1948 (Israel); el Sindicato de los Centros de Actividades Juveniles de los Campamentos de Refugiados en el Sur de Gaza; los Comités de Servicios Populares del Sur de Gaza; los Comités Populares de los campamentos de Aida, Beit Yibrin, Deheishe, Al Arrub y al Fawwar; los Centros de Actividades Juveniles de los campamentos de Aida, Beit Yibrin y Deheishe; el Centro Cultural Shahida Amal del campamento de Aida; la Sociedad de Prisioneros Palestinos, de Cisjordania; el Sindicato Deportivo Al Ud, del campamento de Aida; el Teatro *Al Rowwad* del campamento de Aida; el Centro BADIL, Belén; *Awlad Albalad* y Ebal for Arabic Affairs, Canadá, el grupo *Aidún* de Estados Unidos, y *Al Awda* Londres. Versión electrónica en: www.badil.org/Refugees/Documents/2000/10-00.htm.

carta enviada a la misión por el Alto Comité para la Defensa del Derecho al Retorno Palestino en Jordania⁴⁸⁹, que señalaba: “Además de defender el derecho al retorno de los refugiados, el Comité ha asumido la responsabilidad de defender los intereses de los refugiados frente a las continuas reducciones en los servicios del OOPS (educación, salud, asistencia, empleo, etc.). Esta corrosión en los servicios del OOPS ha incrementado el sufrimiento entre los refugiados. Por ejemplo, la tasa de desempleo es del 50% entre la comunidad refugiada”⁴⁹⁰. El memorando del Grupo *Aidún*, entregado a la misión británica a su paso por Siria, subrayaba su demanda para que “... el OOPS cumpla con su papel como la agencia internacional responsable de proveer asistencia a los refugiados palestinos”. El Comité para la Defensa de los Derechos de los Refugiados Palestinos, de Nablús, explicaba a la misión que entre sus objetivos se encontraba: “Mejorar la situación de los habitantes de los campamentos mediante el apoyo a los proyectos del OOPS y de la Autoridad Palestina”⁴⁹¹. El informe de la Misión Parlamentaria Británica reconocía el peso del OOPS en la formación de la identidad palestina. Subrayaba el temor de los refugiados de que el Proceso de Paz minara y amenazara el papel del OOPS, no solamente como proveedor de servicios, sino como garante de que la comunidad internacional asume su responsabilidad hacia ellos hasta que sea posible ejercer el derecho al retorno. Entre sus recomendaciones, pedía mayor compromiso al gobierno británico para mejorar las tareas del OOPS, especialmente en la conservación de los archivos familiares que posee el Organismo⁴⁹².

⁴⁸⁸ Commission of Enquiry- Palestinian Refugees, *op.cit.*

⁴⁸⁹ El comité fue conformado por 14 partidos palestinos de oposición en Jordania a principios de la década de 1990, en los campamentos y provincias donde se concentra la población palestina. Pretende representar a los refugiados de Jordania, aunque su creación no está permitida por la legislación jordana. Entre sus miembros se encuentran personalidades de la comunidad refugiada (hay algunos exparlamentarios), representantes de círculos sociales, organizaciones populares de los campamentos y de diferentes clanes, pueblos, etc. En contraste, la postura oficial del gobierno jordano está representado mediante el Departamento de Asuntos Palestinos, y los comités de mejoras de los campamentos.

Commission of Enquiry- Palestinian Refugees, *op.cit.*

⁴⁹⁰ *British Parliamentary Mission of Inquiry on Refugee Choice Meeting with A'idoun Group – Syria.*

En: www.badil.org/Refugees/Documents/2000/JPMEC_Syria.html.

⁴⁹¹ *British Parliamentary Mission of Inquiry on Refugee Choice Meeting with the Committee for the Defense of the Right of Return – Jordan.* En:

www.badil.org/Refugees/Documents/2000/JPMEC_Jordan.html.

⁴⁹² Otras misiones y visitas de altos cargos de gobiernos occidentales, coinciden con las recomendaciones de aportar mayores fondos al OOPS. Por ejemplo, la misión de investigación de la Red Euromediterránea de Derechos Humanos. Véase María de Donato, *et. al. Refugees also have Rights! Palestinian Refugees in Lebanon and Jordan EMHRN Mission 17-28 September 2000*, Euro-Mediterranean Human Rights Network, Copenhague, mayo 2001.

La nominación del Organismo al premio Nobel de la Paz en 2000 por parte de la organización Iniciativa Palestina para la Promoción del Diálogo Global y la Democracia *Miftah*⁴⁹³, junto con la campaña propagandística realizada por esta organización, apoyada por otros centros como el BADIL, son muestra de la percepción de que el apoyo al organismo significa el apoyo a los propios refugiados. La campaña propagandística a favor de la nominación incluyó la edición de un libro de fotografías seleccionadas del Organismo, *Witness to History: The Plight and Promise of the Palestinian Refugees*, y una conferencia internacional, *Palestinian Refugees and the Future of UNRWA*, celebrada en Ramala en septiembre de 2000 -cuyas ponencias y conclusiones fueron publicadas posteriormente- y cuyo objetivo era resaltar tanto la cuestión de los refugiados y su derecho al retorno, como el trabajo y compromiso del OOPS en el alivio a la miseria de aquellos.

Desde el comienzo del Proceso de Paz, el Organismo ha hecho avanzar el ímpetu inicial del proceso de reconciliación a través de la puesta en marcha, en 1993, del bien conocido Programa de Aplicación de la Paz (Miftah: 2000).

Hanan Ashrawi fundamentaba la candidatura presentada por su organización en que:

El objetivo de esta nominación es que las negociaciones del Estatuto Final incluyan a los refugiados como parte básica y fundamental de la causa [palestina] y que se llame la atención internacional hacia la labor de este Organismo. Decidimos realizar una participación histórica en las reuniones internacionales y creemos que proponer al OOPS para este premio es un reconocimiento a su labor a pesar de las grandes dificultades a las que se ha enfrentado y se enfrenta hasta el día de hoy. Efectivamente, nosotros, como Organización *Miftah*, vemos en este Organismo la encarnación de la voluntad mundial para reconocer el problema de los refugiados. (...) La propuesta al premio Nobel es para introducir y reafirmar el tema de los refugiados en la conciencia internacional, que en el diálogo ha estado ausente o invisible, para destacar el papel del Organismo, atraer apoyos y luchar contra los intentos de consumir al OOPS, lo cual nos lleva a agotar a la causa de los refugiados.

⁴⁹³ *Miftah* se describe a sí misma como una institución de la sociedad civil palestina, independiente y comprometida en promover los principios de democracia y diálogo. Fundada por Hanan Ashrawi, portavoz de la OLP, en marzo de 1999, su posición respecto al Proceso de Paz se basa en el Derecho Internacional, principalmente las resoluciones de las Naciones Unidas 181, 242, 338, y 194, y la Cuarta Convención de Ginebra, que piden la retirada israelí de los territorios ocupados en 1967, el desmantelamiento de todos los asentamientos construidos en la Palestina ocupada y la aplicación incondicional de la resolución 194.

Hemos consultado a todos, especialmente al Presidente Yaser Arafat, al Secretario Kofi Annan, a todos los interesados, entre ellos el Sr. Peter Hansen, y a algunas organizaciones civiles. En general hubo una respuesta positiva. Esta iniciativa está encaminada a apoyar y dar a conocer el tema de los refugiados y a auxiliar a la organización que fue fundada especialmente para los refugiados palestinos, la cual debe continuar. No obstante, hubo quien dijo que con la formación de una Autoridad Nacional Palestina ésta debía hacerse cargo de los servicios prestados por el OOPS. Ciertamente, mantener este Organismo no significa querer mantener el tema de los refugiados sin solución. Más bien, queremos una solución justa. No permitiremos que la sociedad internacional se libre de sus responsabilidades hacia los refugiados, que forman parte básica y fundamental de la causa palestina en su totalidad (Miftah: 2001).

A modo de conclusión, puede afirmarse que las actividades del movimiento popular desarrollado por los refugiados tras el inicio del Proceso de Paz, han tenido el efecto de hacer reflexionar a Arafat sobre su capacidad para eliminar los derechos de los refugiados, englobados en su derecho al retorno (Hagopian: 2001). Dado que el movimiento incluye las acciones tanto de protesta como de promoción del Organismo, la OLP/AP, los países de acogida, los donantes y el propio OOPS han debido remarcar, por lo menos en el discurso, la supeditación de las nuevas tareas del Organismo a la permanencia del derecho al retorno. Sin embargo, el fin último del movimiento, es decir, acabar con la situación de crisis estructural del OOPS, no ha sido alcanzado.

Según el analista Ilan Pappé, a diferencia de la primera *Intifada*, el levantamiento que comenzó en 2000 no va solamente contra la ocupación de Gaza y Cisjordania, sino que es la *Intifada al Awda* (el levantamiento del retorno). Incluso podría ser un preludio del levantamiento de la minoría palestina en Israel. Los refugiados, según el autor, están unidos nuevamente por los palestinos que viven bajo la ocupación en un movimiento desesperado para rechazar las percepciones israelíes de lo que significa la paz y lo que debe ser la esencia de un acuerdo global (Pappé: 75). Si las condiciones empeoran, algunos refugiados no descartan que las protestas contra el OOPS se intensifiquen de manera violenta.

4.6 El futuro del OOPS: alcances y limitaciones

Dado que posiblemente un acuerdo final sobre los refugiados emergerá de las negociaciones bilaterales secretas entre la OLP e Israel, el OOPS, los países donantes y los de acogida no saben qué tipo de retos tendrán que afrontar antes de que dicho acuerdo se haga público.

El Organismo carece actualmente de una línea clara de actuación porque el programa que preparó hace unos años –principalmente el PAP y la transferencia paulatina de sus competencias–, cuando el Proceso de Paz parecía bien encaminado, no responde a las actuales necesidades e intereses políticos de los refugiados. Además, el estallido de la *Intifada al Aqsa* ha introducido una nueva variante en el de por sí complicado tema del futuro del Organismo. Ante el parón político de las negociaciones regionales, el OOPS se desvanece por falta de fondos y carece de cualquier referencia que le permita planificar su futuro. Mientras, los donantes parecen cada vez más renuentes a aportarle mayores fondos y pensar en él a largo plazo. Estos se muestran incapaces de convencer a los refugiados, los países de acogida y a la AP de que, a cambio del dinero, absorban a los refugiados. Por su parte, los refugiados insisten en que los donantes deben seguir pagando por su parte de culpa en lo ocurrido en 1948.

A la espera de que se reinicien las negociaciones, el OOPS continúa en la medida de sus posibilidades con su trabajo diario, prestando sus servicios y ayuda extraordinaria en los Territorios para combatir los estragos de la *Intifada*. Aunque el PAP como programa terminó en diciembre de 1999, mantiene proyectos similares de creación de infraestructura, aunque en menor escala. A la vez, trata de impulsar su programa de generación de ingresos. Pero los recursos escasean incluso para los nuevos programas, aunque el OOPS trate de restar importancia a este hecho creciente. Lex Takkenberg, subdirector del OOPS en Siria, hace una valoración positiva:

El PAP era sólo un nombre para los proyectos, pues seguimos construyendo nuevas escuelas, redes de alcantarillado, etc. El OOPS sigue siendo una agencia temporal, pero no creo que los donantes fuercen una desaparición antes de una salida negociada al problema de refugiados. Incluso si se encuentra la solución, la desaparición no sería inmediata. Es

más, podría convertirse en otra organización con nuevas tareas, como ayudar a los refugiados a establecerse en un Estado palestino⁴⁹⁴.

Conforme las negociaciones palestino-israelíes se han estancado y los ojos de los refugiados y el resto de los actores (los Estados regionales, la comunidad internacional, las ONG locales e internacionales) se centran en el futuro del OOPS, sus representantes y empleados internacionales se muestran cada vez menos proclives a hablar del futuro del Organismo, incluso a mediano plazo y, mucho menos, suelen opinar sobre el futuro de los refugiados. En una entrevista realizada a mediados de 2000, el Comisionado General Peter Hansen respondía tajantemente a una pregunta al respecto: “¡Tenemos suficientes dificultades como para hablar de cuestiones como esas!”. Según Hansen, aunque se habían hecho algunos intentos para discutir su futuro, el tema resulta demasiado delicado para discutirlo con los propios refugiados. Por tanto, el OOPS no quiere hacer nada que pudiera alimentar los temores de que puede estar comenzando a retirarse, aunque es consciente de que debe prepararse para cuando esto ocurra. Incluso el hecho de que su personal se vaya a otras instituciones o agencias por mejorar los bajos salarios que ofrece el OOPS, es visto por algunos como prueba del desmantelamiento del Organismo⁴⁹⁵. Las vías de comunicación abiertas al inicio del Proceso de Paz (la propaganda del OOPS hacia su trabajo, la promoción de investigaciones sobre sus recursos y documentación) se han ido entorpeciendo y hoy resulta más complicado acceder a algunos documentos que, al principio de los noventa, hablaban de su próxima desaparición. Sus portavoces se niegan a dar cualquier opinión política respecto al futuro de los refugiados alegando la neutralidad del Organismo. No obstante, en la misma entrevista, Hansen apuntaba que, aunque las partes concernientes negociaban el significado de una solución “justa y duradera” a la cuestión de los refugiados y que el Organismo no podía ofrecer ninguna solución respecto al tema, consideraba que:

[E]l derecho al retorno no es sólo un derecho establecido para los palestinos, para un solo pueblo, en una resolución. Es un principio establecido en las convenciones y acuerdos sobre derechos humanos que se han adoptado y, de acuerdo con muchos especialistas en derecho internacional, está ahora aceptado en el derecho internacional

⁴⁹⁴ Lex Takkenberg, entrevista personal realizada el 27 de noviembre de 2001 en la sede del OOPS en Damasco.

⁴⁹⁵ Commission of Enquiry- Palestinian Refugees, *op.cit.*

consuetudinario. Existen cuestiones muy intrincadas que esperamos sean resueltas de una manera verdaderamente justa y duradera (Williams: 2000a).

Asimismo, Hansen reconocía que los recortes que todo el sistema de las Naciones Unidas sufre desde hace años se debía a los retrasos en las aportaciones de Estados Unidos -por razones políticas-, y Rusia -por razones económicas-. En este marco, consideraba que:

Una cuestión de mucha gravedad es [saber] si, en vez de mantener la orgullosa tradición del OOPS como el mejor proveedor de educación y salud en la región, la comunidad internacional está preparada para dejarle debilitarse, dejarle desaparecer con un gímoteo en vez de [hacerlo de] un solo golpe. Sería muy cruel e imprudente dejar que la Organización se desvanezca (Williams: 2000a).

Bajo tales circunstancias, cabe realizar algunas reflexiones sobre el futuro del OOPS a partir del rumbo que pueda tomar el conflicto árabe-israelí, particularmente las negociaciones sobre el Estatuto Final, dado que los próximos años del Organismo serán de vital importancia para la paz regional. Como apunta Jalal Al Hussein:

Tributaria de cinco decenios de coexistencia entre el Organismo por una parte y los refugiados por otra, la cuestión del futuro del OOPS se confunde con el del futuro de la sociedad palestina y de la región del Oriente Medio en su conjunto (Al Hussein: 2003, 83).

De manera general se pueden definir tres posibles escenarios. Aunque, por supuesto, pueden ocurrir múltiples variaciones, todos giran en torno a la resolución 194, la cual sigue siendo el reclamo oficial de los palestinos, aunque no la base de las negociaciones.

El primero, sin duda el más deseable para la legalidad internacional, supondría la total aplicación de la resolución 194 y, a partir de ese hecho, la posterior desaparición del OOPS. Los palestinos que así lo desearan volverían a sus hogares dentro y fuera de lo que hoy es Israel y todos recibirían compensaciones y/o restituciones, tal como lo piden los refugiados. Al resolverse satisfactoriamente el problema de los refugiados, finalizaría también la razón de ser del Organismo. Sin embargo, durante el periodo del retorno y restitución, el OOPS jugaría un papel primordial para realizar las

reclamaciones de tierras y propiedades de sus beneficiarios –mediante la utilización de sus archivos familiares-, la repatriación y la mejora de la infraestructura de las nuevas poblaciones de naturalizados o repatriados.

Durante el taller *Compensación como Parte de una Solución Global a la Cuestión de los Refugiados Palestinos*), celebrado en julio de 1999 en Ottawa dentro del marco del llamado Proceso de Ottawa, académicos y políticos palestinos e israelíes discutían el papel del OOPS en un potencial sistema de compensaciones a los refugiados. El Organismo podría facilitar dichas compensaciones y el retorno de los refugiados gracias a su memoria institucional, experiencia y estructura administrativa (Rempel: 1999, 46). Según los participantes, su continuidad durante el periodo de transición ayudaría a minimizar el impacto de la posible reducción de las donaciones internacionales a una solución para los refugiados. El Centro BADIL difiere un poco de este argumento al señalar que: “Quizá no haya necesidad de ‘reinventar’ un papel para el OOPS, sino poner en práctica un plan completo para los refugiados, que pueda otorgar protección a través del ACNUR, tal como lo establece el Artículo 1(d) de la Convención sobre Refugiados de 1951; ofrecerles asistencia y esquemas de desarrollo a través del OOPS, a la vez que las compensaciones serían administradas a través de la CCP de las Naciones Unidas” (BADIL: 2000c). En todo caso, Salim Tamari, señala que debería establecerse un comité especial que encauce los derechos y las reclamaciones de los propietarios palestinos y crearse un fondo especial para ayudar a los Estados de acogida a integrar al personal del OOPS en sus propios sectores públicos tras su desaparición (Tamari: 1996b, 47-48). Sin embargo, dadas las bases y desarrollo de las negociaciones de paz, este escenario resulta el menos probable.

El segundo escenario supone la continuación del Organismo hasta el establecimiento de un Estado palestino con fronteras definidas, al final de las negociaciones de paz. No supone necesariamente el ejercicio cabal de la resolución 194, aunque sí pudiese significar el retorno de un número de refugiados concertado tanto a Israel como al futuro Estado palestino. Hasta entonces, el OOPS transferiría sus obligaciones al gobierno palestino y muy probablemente, a los gobiernos de acogida. Aunque las tareas serían similares a las del primer escenario, habría un cambio en las prioridades. Se daría mayor énfasis a la naturalización y las compensaciones, por

encima de la repatriación. Este panorama puede empeorar si la situación de crisis económica del organismo no es revertida. En este sentido, múltiples voces dentro y fuera del OOPS señalan la necesidad de estrechar las relaciones entre éste y los países donantes mediante sistemas financieros más efectivos y transparentes que hagan ver las necesidades urgentes de la agencia onusiana.

En ambos escenarios, el OOPS continuaría por un periodo interino tras el acuerdo final palestino-israelí hasta que los gobiernos de acogida, incluida la AP, fueran capaces de asumir sus responsabilidades. Su trabajo sería muy valioso gracias a su capacidad de adaptación y al conocimiento que tiene de las comunidades de refugiados y podría servir en la organización técnica de los que le releven.

El tercer escenario supondría la pronta eliminación del OOPS, previa e independientemente de que se alcance un acuerdo definitivo. Este escenario ha sido planteado por los principales donantes desde el inicio del Proceso de Paz. Según los gobiernos europeos, el Organismo transferiría gradualmente sus responsabilidades a la AP. Según los estadounidenses (apoyados por Tel Aviv), el OOPS se transformaría en una agencia de ayuda al desarrollo que operaría en coordinación con la AP, pero sin quedar subordinado a ésta.

Esta última opción conlleva un elevado riesgo, dado que una rápida desaparición del Organismo supondría la eliminación de más de 300 millones de dólares anuales de ayuda internacional a los refugiados, erogación que la AP o cualquier gobierno de acogida no podrían asumir fácilmente. Para Emanuel Marx, la desaparición del OOPS puede desestabilizar el Oriente Medio debido a las dificultades que encontraría el ejército de empleados del Organismo para incorporarse a las economías nacionales de los países de acogida (Marx: 1992). Desaparecida la herramienta de estabilidad que ha sido por cincuenta años, el descontento social entre los refugiados podría deslegitimar cualquier arreglo político e, incluso, provocar brotes de violencia en la zona. Aunque la liquidación formal del OOPS parece improbable antes de alcanzar un acuerdo de paz regional definitivo, sus recurrentes crisis presupuestarias y la consiguiente reducción de sus servicios pueden alcanzar niveles alarmantes en los próximos años, provocándole una “muerte por inanición”, con las mismas consecuencias regionales que una

finalización formal. Este escenario es más probable porque no requiere la inclusión de nuevos factores –v. gr. un acuerdo final palestino-israelí–, sino simplemente que la crisis iniciada a principios de los noventa siga agudizándose. El argumento de la inestabilidad regional para conseguir fondos no ha revertido la situación y sólo ha servido para ayudar momentáneamente a los refugiados. Según Al Hussein, si la situación actual de bloqueo del Proceso de Paz se prolonga mucho más, los países donantes buscarían, mediante la crisis económica del OOPS, obligar a los países de acogida a aceptar la transferencia de sus competencias, ya sea *de jure* o *de facto*, por lo que éste podría convertirse en una agencia de asistencia técnica para los gobiernos de acogida (Al Hussein: 2003, 81). Esto provocaría el debilitamiento por fragmentación de la propia comunidad refugiada y, a la larga, la cuestión de los refugiados se “resolvería”, como ha buscado siempre Tel Aviv, con la integración de éstos en los países de refugio. Y eso en el mejor de los casos, dado que, si finalizara el estatuto de refugiado, los que se encontraran en el Líbano serían expulsados del país, donde no hay lugar para ellos en el delicado equilibrio político libanés.

Resulta interesante revisar el informe final del *Taller sobre el Futuro del OOPS*, celebrado en el Reino Unido en febrero de 2000. Los participantes⁴⁹⁶ advertían del peligro de una desaparición precipitada del Organismo, lo que impediría el traspaso suave de sus servicios a los países de acogida. Eso incrementaría la preocupación de los refugiados, quienes podrían incluso movilizarse en contra y deslegitimar cualquier acuerdo permanente sobre su estatuto. Si el declive económico y político regional permanece, la especulación entre los especialistas sobre las reacciones de los refugiados a la desaparición del OOPS, van desde una oposición relativamente moderada hasta la desestabilización regional. Pese a las numerosas advertencias lanzadas desde diferentes foros, la política emprendida a principios de la década de 1990 no varía. Se mantienen

⁴⁹⁶ Los participantes fueron: Terry Rempel del Centro BADIL y Abbas Shibliak del *Shaml*; Ibrahim Badran, de Philadelphia University (Jordania); Daoud Barakat y Jalal Al Hussein del Departamento sobre Refugiados de la OLP; Bob Bowker, del Departamento de Exteriores y Comercio del gobierno australiano; Emma Brighman y Rosemary Hollis del Royal Institute of International Affairs (G.B.); Nick Krafft y Joseph Saba del Banco Mundial; Susan Moir, del Departamento de Exteriores y Comercio Internacional del gobierno canadiense; Panos Noumtzis de ACNUR; Joel Peters, de la Universidad Ben Gurión; Denis Potvin, de la Agencia de Desarrollo Internacional de Canadá; Roula El Rifai, del International Development Research Center; Karin Roxman, de la Unión Europea; Yezid Sayigh de la Universidad de Cambridge; Benjamin Schiff del Oberlin College; Greg Shapland y Nick Watson del Foreign and Commonwealth Office, y Nadim Shehadi, del Centro de Estudios Libaneses (Oxford). Asimismo, Joanne Adamson y Lex Takkenberg del OOPS, participaron como observadores. Véase el apartado 3.1.1, sobre las negociaciones multilaterales.

las transferencias de competencias mediante los llamados proyectos de cooperación entre el OOPS y la AP, como la administración conjunta del nuevo Hospital Europeo de Gaza o la donación de instalaciones como escuelas y otros edificios que eran propiedad del Organismo. Ni siquiera los más optimistas suponen que si un Estado palestino emergiera en fecha próxima y el OOPS le traspasara sus obligaciones, el nuevo gobierno contaría con la financiación que disfruta el Organismo para hacer frente a todos los servicios que hoy ofrece éste.

El OOPS, en cualquiera de los escenarios planteados, debe finalizar sus tareas de manera gradual, en un periodo que permita a la AP y los propios gobiernos de acogida, prepararse para asumir del todo las responsabilidades con la población refugiada que quede en su territorio. Muchos estudiosos están de acuerdo en que el Organismo debe pasar de ser un proveedor de servicios a convertirse en un mero administrador de los mismos, pero de manera gradual y organizada. Por tanto, y reconociendo que su presencia no es necesaria tras un acuerdo final sobre la cuestión de los refugiados, múltiples voces piden un traspaso paulatino de los servicios del Organismo a los países de acogida tras la firma del acuerdo final, que duraría unos cinco años. Volviendo al informe del *Taller sobre el futuro del OOPS*, se requieren tres condiciones para hablar del fin del Organismo, siempre y cuando se alcance primero un acuerdo justo y duradero sobre el tema de los refugiados: primero, que los refugiados deben mejorar su situación socioeconómica tras un acuerdo final; segundo, que el periodo de transición a un Medio Oriente sin el OOPS debe realizarse de forma gradual y planificada; y tercero, que se debe asumir que el Organismo debe desaparecer tras un acuerdo político justo sobre los refugiados. Para que dicha transición sea realizada de manera óptima se requiere que el apoyo de los donantes se mantenga⁴⁹⁷. Para ello, sería esencial que los países donantes crearan un fondo especial para auxiliar a la AP y a los gobiernos de acogida a asumir los gastos de asimilación de aquellos palestinos que queden dentro de sus territorios. Pero hasta que eso llegue, es necesario asegurar los servicios regulares del Organismo, que si bien nunca han sido suficientes, por lo menos puedan considerárseles aceptables.

⁴⁹⁷ Informe final del taller *The Future of UNRWA*, Minster Lovell, 19 y 20 de febrero de 2000, organizado por el Palestinian Refugee Research Net y el International Development Research Center.

Para combatir la pobreza de los refugiados se requiere más que el acceso a los servicios sanitarios y educativos ofrecidos por el OOPS. El propio Hansen es consciente de que el Organismo intenta suavizar el dolor de la actual situación de los refugiados palestinos, aunque considerando la inmensidad de sus pérdidas, esta ayuda apenas es marginal⁴⁹⁸. Se requiere la participación coordinada de todos los actores implicados –OOPS, países donantes, de acogida, la OLP/AP, Israel, y los propios refugiados- para hacer frente a los problemas de subdesarrollo. En las actuales circunstancias, los donantes deben apoyar las iniciativas populares de desarrollo y autoayuda, pero también la permanencia de los servicios básicos ofrecidos por el OOPS. A este respecto William Lee, encargado de la oficina de enlace del OOPS en Nueva York, señalaba: “Siendo realistas, sin un pasaporte, sin fronteras abiertas para ellos y sin países dispuestos a admitirlos, las opciones y perspectivas para los jóvenes palestinos, mujeres u hombres, son muy limitadas” (Alvey: 2000). Con la excepción jordana, debido a su carencia de ciudadanía y de garantías legales, los refugiados palestinos están expuesto a la expulsión. Libia, y Kuwait son ejemplo de ello.

Algunos líderes palestinos como Marwán Barguti⁴⁹⁹ de Fatah, consideran que sería temerario alcanzar un acuerdo final que no asegurara el derecho el retorno. Para él, un acuerdo interino que asegure la mejora de la vida diaria de los refugiados es mejor que un acuerdo final que abandone sus reclamos históricos. Esta reflexión puede aplicarse también al Organismo. El deterioro económico y político de la región hace imprescindible que el OOPS recupere un nivel de servicios aceptable, sobre todo cuando los refugiados perciben que los acuerdos de paz no son una garantía real de bienestar para aquellos que lucharon o que emigraron. El futuro del OOPS se escribirá con el interés y las donaciones que hoy reciba y, junto al suyo, se inscribe también el futuro de los refugiados y el de la región.

⁴⁹⁸ Commission of Enquiry- Palestinian Refugees, *op.cit.*

⁴⁹⁹ Entrevista con Graham Usher, corresponsal de *The Economist*, 20 de septiembre de 1999.

CONCLUSIONES

Pese a que el fantasma de la crisis ha acompañado al Organismo de Obras Públicas y Socorro prácticamente desde la primera década de su existencia hasta nuestros días, puede afirmarse que, hasta la víspera del Proceso de Paz, ha venido ofreciendo de manera aceptable asistencia social, educativa y sanitaria a la población refugiada. En lo formal, dichas prestaciones han estado encaminadas a sostener a los refugiados palestinos, a la espera del retorno a sus lugares de origen, conforme a la resolución 194 (III) de la Asamblea General. Sus logros son significativos dado que, tras cinco décadas de trabajo, los refugiados palestinos tienen un promedio de expectativa de vida, de alfabetización y de mortalidad infantil que los colocan entre los mejores de los países en desarrollo, por lo que es considerada una de las agencias más exitosas de las Naciones Unidas. Sin embargo, la incapacidad tanto de la ONU como de los actores regionales para resolver el conflicto árabe-israelí en general, y el problema de los refugiados en particular, dio paso a la utilización del Organismo en proyectos de integración regional permanentes en sus primeros años de existencia, lo que provocó la animadversión de los refugiados hacia el OOPS, que desde entonces fue visto como un agente de los intereses occidentales e israelíes.

En un entorno contrario a la integración de los refugiados en los países de acogida, el grado de cooperación entre el OOPS y éstos se ha supeditado a factores locales y regionales, tales como conflictos internos y guerras que han estallado en la región considerada el polvorín del mundo. No obstante, si la actitud general de los Estados árabes de acogida ha sido de cooperación con el Organismo para mantener controlada a la población palestina en sus territorios, las incertidumbres del Proceso de Paz sobre el futuro de los refugiados y las crisis del OOPS han provocado un endurecimiento de las políticas de esos Estados hacia los refugiados, especialmente preocupante en el caso libanés.

Ante la ausencia de un Estado palestino y ante la negativa de asimilar a los refugiados en los países de refugio, el OOPS se instauró como la principal referencia de organización social para un importante sector de los refugiados, sobre todo en los años

anteriores a la creación de la OLP. El Organismo ha incidido favorablemente en la conformación del sentimiento de palestinidad en el exilio a través, por ejemplo, del otorgamiento de carnés de identidad y del empleo de los propios refugiados en los servicios educativos, sanitarios y sociales que presta. El hecho de que el nacionalismo palestino encontrara su caldo de cultivo dentro de los campamentos de refugiados, y de que muchos de los activistas fueran empleados del Organismo, denota el grado de convergencia alcanzado entre la agencia internacional y sus beneficiarios, pese a los intentos de las Naciones Unidas y de los dirigentes de la misma por mantenerla despolitizada y neutral respecto al conflicto árabe-israelí.

En términos políticos, para los refugiados palestinos el Organismo representa el compromiso de la comunidad internacional para alcanzar una solución justa a su problema y, por tanto, su permanencia es la garantía de una futura solución justa y duradera basada en el derecho al retorno y a la compensación. Para ellos existe una relación inquebrantable entre la resolución 194 y el OOPS, en la cual, éste debe permanecer ofreciendo sus servicios hasta que puedan volver a sus hogares. Sus servicios son un derecho derivado de la decisión internacional de dividir su país, lo que provocó su exilio. Si durante cuatro décadas se debatió si el OOPS reforzaba el sentido de palestinidad de los refugiados o si era un instrumento occidental para liquidar su causa (es decir, sobre la conveniencia o no, de mantener su presencia en la zona), hoy existe un consenso general respecto a la necesidad de que permanezca como salvaguarda del derecho al retorno de los refugiados. Sin la ayuda material y el apoyo internacional que el OOPS encarna, los palestinos enfrentarían las negociaciones con Israel desde una posición de mayor vulnerabilidad. En este sentido, los temores iniciales de una liquidación formal del Organismo son reemplazados por la alarma ante un desmantelamiento paulatino, producido por la disminución de su presupuesto regular y por ende, de sus servicios de salud, educación y servicios sociales y de socorro.

Por otra parte, desde la perspectiva de esa comunidad internacional, el OOPS ha sido primordialmente una herramienta estabilizadora en el Oriente Próximo. Es decir, fuera del ámbito formal, las naciones donantes financian al Organismo a la espera de alcanzar una solución negociada al conflicto árabe-israelí, con la inclusión de la resolución 194 o sin ella. Aceptan que su apoyo al OOPS es percibido por los

refugiados como el reconocimiento de su derecho al retorno, dado que en las resoluciones que renuevan el mandato de dicha agencia siempre se menciona la resolución 194. No obstante, muchos políticos de esos gobiernos dudan, en el ámbito privado, de la capacidad de poner dicha resolución en la práctica.

Los cambios generados en el OOPS como respuesta al Proceso de Paz - principalmente las crisis presupuestarias y el lanzamiento del Programa de Aplicación de la Paz- parecen indicar que el Organismo ha dejado de ser salvaguarda de las resoluciones de la ONU respecto a los derechos de los refugiados palestinos, y se ha decantado por convertirse en una herramienta práctica a cualquier salida negociada que surja de dicho proceso. En este sentido, las presiones del principal donante, Estados Unidos, y de su aliado israelí apuntan a que el Organismo sea copartícipe en la creación de infraestructuras que establezcan definitivamente a los refugiados en los países de acogida, que conviertan los campamentos de refugiados en asentamientos permanentes y que el OOPS termine por transferir todas sus operaciones a la AP y a los gobiernos de acogida lo más pronto posible. Pese a dichas presiones, es poco probable que la Asamblea General se niegue a extender el mandato del Organismo en los próximos años; el problema es y será conseguir los fondos para mantenerlo funcionando, dado que aunque los donantes seguirán aportando fondos, nada asegura que sean los suficientes. La permanencia del OOPS sigue siendo hoy una cuestión de seguridad, y aunque no parezca que vaya a producirse una rápida reversión de la crisis, probablemente se seguirán aportando fondos extraordinarios cuando la situación llegue a límites como los de agosto de 1997.

La pronta desaparición del OOPS ofrece muy pocas garantías de paz regional a largo plazo. Después de medio siglo de permanencia del problema de los refugiados, resulta poco realista esperar su renuncia a ejercer su derecho al retorno y a ver eliminada la ayuda internacional de la ONU -a la que culpan de su situación de refugiados-, a través del OOPS. Los recortes han llegado en los momentos más sombríos de un Proceso de Paz que no termina de cuajar y que sólo ha traído más miseria y pobreza a los refugiados, dado que muchos fondos y personal (no sólo del OOPS sino de otros organismos de ayuda como la Media Luna Roja), se han transferido a los Territorios Ocupados, donde el bloqueo económico y social impuesto desde 1993

no ha permitido disfrutar de los dividendos de la paz. En otras palabras, si el Proceso de Paz hubiese ido por mejor senda, quizá los recortes hubiesen sido mejor encajados. Si el OOPS continúa con la disminución de sus servicios, la situación de miseria y crispación que viven los refugiados en el Líbano o en los Territorios podría extenderse a las otras zonas de operación del Organismo, sobre todo a Jordania, donde el gobierno ya soporta un enorme peso económico y no puede asimilar de golpe los servicios que presta el OOPS al más de millón y medio de refugiados inscritos en ese país.

Con el deterioro en las negociaciones, la Autoridad Palestina mudó asimismo su política inicial de aceptar abiertamente la transferencia de los servicios del OOPS a un traspaso más discreto y escalonado, que choca con el discurso de mantener al Organismo hasta que se alcance una salida negociada, recuperado posteriormente para no perder el apoyo de la comunidad refugiada. Cabe esperar que la OLP/AP seguirá presentándose como portavoz de los refugiados, demandando la aplicación de la resolución 194 y la permanencia del Organismo mientras llegue a un acuerdo final con Israel, el cual puede alejarse de la tradicional interpretación palestina de dicha resolución. No obstante, le es y será necesaria por razones políticas y económicas la permanencia del Organismo por algún tiempo, quizá incluso un lustro después de alcanzar un acuerdo final.

La OLP, por su parte, ha venido matizando su discurso contra las medidas consideradas como encaminadas a la naturalización definitiva de los refugiados desde el inicio de la primera *Intifada*, aceptando los proyectos de rehabilitación de los campamentos. Este cambio fue aceptado por la gran mayoría de los refugiados, quienes, ante la marginación y deterioro de su entorno, no vieron en los proyectos del PAP una amenaza de *tawtin* o naturalización definitiva.

Hasta ahora muchos estudiosos han considerado que la mejora en los niveles de vida de los refugiados harían que salieran de los campamentos y perdieran el ardor en la defensa de sus derechos. Aún siendo esto verdad, en cierta medida se ha llegado a tal punto de deterioro social y económico entre esta comunidad, que elevar su nivel de vida resulta una cuestión urgente que tiene que ver más con su sobrevivencia que con sus derechos políticos. Además, si bien muchos refugiados que alcanzan cierto éxito

económico abandonan los campamentos, la salida es el resultado de una decisión individual y no una orden impuesta a la población refugiada. Cabe destacar, por ejemplo, que tanto israelíes como libaneses han intentado trasladar a los refugiados fuera de los campamentos repetidas veces, sin mayor éxito. Asimismo, la respuesta organizada a favor del derecho al retorno y de apoyo al OOPS, en el caso sirio, está formada por refugiados profesionales e intelectuales de éxito que no viven en los campamentos, por lo que la fórmula sostenida hasta entonces de que más miseria y hacinamiento significa mayor fervor político no se sostiene e incluso puede revertirse: Si las condiciones de vida en los campamentos mejoran –sin afectar el estatuto de los refugiados- y la población permanece en ellos hasta que se alcance una solución definitiva al conflicto, se fortalecería la posición palestina en las negociaciones por el respaldo que supondría el apoyo de la comunidad refugiada a un proceso de paz asumido como beneficioso para ellos.

En cualquier caso, los recelos de los palestinos no provienen exclusivamente de los programas de autoayuda y de creación de infraestructura impulsados por el OOPS, sino de que junto a ellos, los palestinos perciben una disminución de los servicios tradicionales del Organismo. La combinación de ambos factores es lo que les lleva a pensar en ellos como pasos concretos hacia la pronta extinción de la agencia humanitaria y, como consecuencia, al olvido internacional de su compromiso hacia ellos. Si el Proceso de Paz se hubiese desarrollado favorablemente, es decir, si los palestinos en general hubieran percibido sus frutos, quizá el grado de aceptación del PAP hubiese sido mucho mayor. A principios de la década pasada, el entonces Comisionado Türkmen afirmaba “soy consciente de que la mera creación de empleos no resolverá la cuestión palestina, que es de carácter político” (Turkmen: 1991, 19). El éxito de las nuevas tareas del OOPS está estrechamente relacionado con el Proceso de Paz, por lo que el fracaso de éste supuso las sospechas de los refugiados de las últimas intenciones del Organismo.

Tanto la crisis del OOPS como el hecho de que la OLP dejara la discusión sobre el futuro de esta comunidad hasta el final de las negociaciones han generado un movimiento palestino independiente de defensa de los derechos de los refugiados, que asume también la denuncia del deterioro del Organismo y exige su permanencia hasta

que se alcance una solución justa a su estatuto. El movimiento de los refugiados puede crecer e incluso romper con la OLP –a la que todavía reconoce como legítima representante– si la crisis del OOPS no se revierte y las negociaciones de paz no incluyen el derecho al retorno.

Recomendaciones finales

A los países donantes y la comunidad internacional

El 16 de septiembre de 1948, el Mediador de las Naciones Unidas, Conde Bernadotte, concluía su informe sobre el conflicto mediorienta ante la Asamblea General afirmando que “creo que la aceptación por parte de la comunidad internacional de su responsabilidad respecto a los refugiados de Palestina es una de las mínimas condiciones requeridas para el éxito de sus esfuerzos en llevar la paz a esa tierra”. Tras cinco décadas de conflicto, esta cita tiene más validez que nunca. El abandono del compromiso internacional encarnado en el OOPS puede provocar el rechazo de los refugiados, es decir, del 60 o 70% de la población palestina, al proceso negociador actual o futuro. A los gobiernos donantes se les debe convencer de que la mejor opción es mantener un buen nivel de servicios, si se desea el apoyo de los refugiados a cualquier acuerdo de paz. De hecho, la raíz de todos los problemas del Organismo es su crisis financiera; si se revierte, se pueden realizar los cambios necesarios para trabajar favorablemente hasta que se alcance una solución negociada al problema.

Los donantes internacionales deben asumir que, si bien el OOPS no participa activamente en la mesa de negociaciones de paz, su pretendida neutralidad política se esfuma al ser incapaz de asegurar sus servicios mínimos a los refugiados, dejando a los palestinos en una situación de vulnerabilidad frente a Israel, mermando su capacidad de negociación. Este hecho rompe definitivamente con el objetivo para el cual fue creado el OOPS: dar protección a los refugiados hasta que se alcance una solución justa y duradera al problema, que, valga la aclaración, si no es justa, difícilmente podrá ser sempiterna.

La comunidad internacional, en particular los países donantes, deben tomar en cuenta que traspasar fondos del OOPS a programas u organismos de desarrollo palestinos puede ser un acto imprudente si aún no se dan las condiciones para que esos programas tengan éxito. Lo mismo sucede con los fondos traspasados a la AP. Los donantes deben estar informados de que en estos momentos dichos cambios dejan en una situación más vulnerable a los refugiados, dado que la AP no tiene capacidad de ofrecerles los mismos servicios del OOPS. Dado que ya se ha visto que, por ejemplo, Japón ha disminuido sus contribuciones al Organismo para financiar a la AP, el Organismo, la AP, los gobiernos de acogida y los propios refugiados organizados deben hacer todo lo que esté en sus medios para advertir a los donantes de las consecuencias de este tipo de disposiciones.

El Organismo debe operar bajo los criterios establecidos en las Naciones Unidas y no bajo las presiones estadounidenses. Para ello, es necesario que la ONU retome protagonismo en las negociaciones de paz. Según el informe A/55/35 del 21 de noviembre de 2000, del *Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino* “si este problema no se resuelve (...) de acuerdo con las normas de la ley internacional, más vidas de palestinos será arruinadas y (...) se pondrá seriamente en peligro la paz y la estabilidad en toda la región”. El actual Proceso de Paz debe recuperar el tema de los refugiados desde el marco jurídico internacional generado en las últimas cinco décadas, que incluye las resoluciones 194 y la 302 que estipulan el derecho al retorno y la permanencia del OOPS hasta que se alcance una solución justa y duradera a la cuestión de los refugiados, abandonando el enfoque del tema en términos exclusivamente políticos, es decir, totalmente negociables, como ha venido siendo la tónica del Proceso de Paz dirigido por Estados Unidos. Si se recupera el término de refugiado como estatuto legal, independientemente de la situación social y económica de los individuos en los países de acogida, entonces esta comunidad no temería ver disminuidos sus derechos si mejoraran o empeoraran sus condiciones de vida y/o dejaran los campamentos. Una negociación que incluyera la resolución 194 ganaría indudablemente el apoyo de los refugiados al Proceso de Paz, aunque quizá requiera una ampliación de la definición de refugiado como la que se aplica a otros colectivos, y no la utilizada hasta por el OOPS que sólo incluye algunas categorías de los refugiados de 1948.

Es necesario que la situación de permanente crisis del OOPS sea corregida a través de una nueva política internacional sobre la financiación del Organismo, que puede incluir, por ejemplo, destinar un porcentaje mayor de los fondos de la ONU al presupuesto de la agencia; involucrar a más países, por ejemplo del Sudeste asiático en la lista de donantes e incrementar la participación financiera de los países árabes –ahora relativamente pequeña-, quienes incluso podrían ejercer presión común sobre el resto de donantes.

Finalmente, la escasez de fondos movilizados por parte de los principales países donantes no es un argumento del todo válido para dejar que los refugiados se queden sin servicios básicos antes de que alcance un acuerdo para solucionar su estatuto. Parafraseando a un refugiado, si las naciones donantes no escatiman gastos destinando miles de millones de dólares a armamento, simplemente no hay excusa para permitir a niños y jóvenes mendigar educación.

A los países de acogida

Replicando a aquellos que afirman que es el OOPS la principal causa de la pobreza y aislamiento de la comunidad refugiada, es necesario recalcar que la vulnerabilidad que sufren los refugiados palestinos se debe principalmente a la instrumentalización política de su causa por parte de los Estados árabes de acogida, que les han negado o limitado plenos derechos sociales y políticos –con la excepción de Jordania-. Ello explica que pese a ser una de las comunidades árabes mejor educadas⁵⁰⁰, padecen peores índices de pobreza y marginación que los ciudadanos de los países de acogida. La vulnerabilidad de los refugiados ha sido patente, sobre todo, en el tema de la residencia. No sólo Israel ha expulsado o impedido el retorno a los Territorios Ocupados a miles de refugiados. En la última década, países como el Líbano, Siria o

⁵⁰⁰ Por ejemplo, un estudio realizado entre los refugiados del Líbano, Jordania y Siria demuestra la alta instrucción de los mismos. Más de una quinta parte tenían el bachillerato o una carrera universitaria, de los cuales, más de la mitad se dedicaban a las humanidades, una quinta parte a la ingeniería, una décima parte a la medicina y el resto a las ciencias puras. Don Peretz, *Palestinians, Refugees, and the Middle East Peace Process*, Washington, D.C., United States Institute of Peace Process, segunda edición, 1996, p. 22.

Egipto han restringido sus leyes para hacer más difícil la presencia de los palestinos en sus territorios y miles de ellos han sido expulsado de otros países de la región, como los 300.000 que tuvieron que salir de Kuwait y los países del Golfo durante la crisis de 1990 y 1991, o los 30.000 refugiados que Libia expulsó en 1995, como protesta del gobierno de Gadafi tras los acuerdos entre la OLP e Israel.

A las limitaciones políticas impuestas por regímenes de por sí poco inclinados a las libertades democráticas, se añade la vertiente económica. Las dificultades financieras que enfrentan los refugiados en los últimos tiempos tienen más que ver con el cierre del enorme mercado laboral que supuso durante mucho tiempo las economías del Golfo, los procesos inflacionarios y de atraso económico de los países de acogida y los cierres de frontera impuestos a los trabajadores y productos palestinos en Israel que con el deterioro económico del OOPS, cuya ayuda ha sido siempre más un complemento que una base del sustento familiar. Por tanto, es necesario que al incremento en los fondos del Organismo vaya aparejado el levantamiento de las restricciones que sufren los refugiados respecto al trabajo, la residencia y la movilidad en los países árabes.

En el ámbito internacional, los países de acogida podrían apelar, por ejemplo, en el marco de la Liga Árabe, por la necesidad de conseguir mayores fondos para el OOPS, e incluso pedir la formación de un bloque árabe que estuviera por la labor de promover las donaciones internacionales y ampliar la base de donantes.

En el marco de un acuerdo global de paz árabe-israelí, los gobiernos de acogida tendrían diferentes grados de dificultad a la hora de asumir las labores del OOPS. Si en el caso sirio, donde los refugiados representan menos del 3% de la población total del país, la asimilación sería más fácil, en el caso libanés se ve casi imposible que Beirut esté dispuesto a asumir cualquier responsabilidad. Por su parte, Jordania parece que ha comenzado dicho proceso, aunque sin mencionar abiertamente sus opciones, mientras la AP sería incapaz de ofrecer un mínimo de servicios a los refugiados si no recibe ayuda suficiente del exterior (basta recordar que los gastos del OOPS representan entre un 4 y 5% del PIB, o poco más del 10% del presupuesto de la AP). De cualquier modo, habría que elaborar estudios que estimen los costes de los posibles escenarios de resolución del

conflicto – el retorno de la mayoría, con una minoría que opte por permanecer en los países de acogida o la naturalización de la mayoría en los países de acogida con un retorno limitado, etc. – que incluyan el traspaso de los servicios del OOPS y la capacidad actual real de los países de acogida.

A Israel

En un artículo publicado en la revista *Jewish Frontier* en febrero de 1955, el historiador inglés Arnold Toynbee escribió que “el futuro espiritual y político de Israel está unido al futuro de los refugiados árabes de Palestina. A mi sentir, el primer deber de Israel y su interés primordial le dictan poner fin a las desgracias que se abaten sobre esos refugiados”. Dejar la cuestión sin resolver le ha costado a Tel Aviv numerosas vidas y un aislamiento regional durante cinco décadas.

Israel intenta aplicar al Organismo su política de hechos consumados, que durante cinco décadas le ha supuesto ganar territorio a costa de perder seguridad. Desde el inicio del Proceso de Paz, intenta el desmantelamiento precipitado del mismo, sin tomar demasiado en cuenta las consecuencias que podría acarrear para un hipotético acuerdo final de paz. En estos primeros años de negociación palestino-israelí, Tel Aviv solamente ha considerado la carga simbólica del OOPS, alegando que mientras permanezca, permanecerán los campamentos y la idea del retorno, por lo que ha buscado su desaparición, por decreto o falta de fondos, al considerarlo un obstáculo para la paz. No obstante, su prematura desaparición radicalizaría las posturas de los refugiados respecto a sus derechos y limitaría el apoyo de este colectivo a cualquier proyecto de Estatuto Final, dejando a la OLP/AP sin el respaldo de la mayoría de su propio pueblo. El estallido de la segunda *Intifada* debería hacer comprender a Israel la necesidad de alcanzar un acuerdo mínimamente satisfactorio para las poblaciones de ambos pueblos, y que sin el concierto del pueblo palestino, cualquier acuerdo de paz con sus dirigentes quedará en papel mojado.

La permanencia del OOPS y sus servicios siguen siendo una herramienta de estabilidad regional que Israel no debe despreciar. Esto debería llevar, por ejemplo, a

detener la campaña de desprestigio en su contra y permitir que cumpla con su labor en los Territorios Palestinos hasta que su desmantelamiento sea la consecuencia de un acuerdo de paz.

A la OLP/AP

La cooperación existente entre la AP y el OOPS, necesaria para la construcción de una entidad estatal palestina, debe mantener ciertos límites hasta que se decida en la mesa de negociaciones el futuro de los refugiados. La armonización de servicios entre la AP y el Organismo no debe conllevar en el corto plazo su traspaso, ni el OOPS debe seguir traspasando infraestructura a la AP. Asimismo, el desmantelamiento de los campamentos del OOPS en los Territorios Ocupados o su conversión en poblados permanentes debe ser consecuencia de un acuerdo definitivo entre Israel y el Estado Palestino, con el consentimiento de los propios habitantes y nunca antes de un acuerdo final.

Si los refugiados de Gaza y Cisjordania, aún viviendo bajo autoridad palestina no están dispuestos a permutar su derecho al retorno por una nacionalidad palestina, la OLP debe asumir que el apoyo a cualquier propuesta de este tipo será escaso. El movimiento político y cultural creado por los refugiados de los campamentos en torno a sus derechos es prueba de ello.

Al OOPS

Una de las barreras que impiden resolver la cuestión de la crisis financiera del OOPS es la falta de transparencia y comunicación entre éste y sus donantes. La mala imagen del OOPS, por las críticas vertidas en el Informe Bristol y otros documentos, no ha podido ser revertida pese a los esfuerzos hechos en los últimos años hacia la optimización de sus recursos y la mayor transparencia en sus informes. Algunos donantes lo siguen acusando de secretismo en su funcionamiento, no consideran suficientemente transparente la información que ofrece sobre los graves problemas por los que atraviesa y las repercusiones producidas en los refugiados, e incluso se quejan

de que el gasto de los fondos otorgados muchas veces no está debidamente justificado en el papel y que los proyectos no son puestos en marcha de forma óptima. Aunque a estas acusaciones el OOPS responde argumentando que los proyectos se retrasan o se encarecen debido a factores exógenos, como los cierres israelíes que extienden innecesariamente los contratos y retrasan la llegada de materiales, la reiteración de estas quejas permite pensar que la información dada a los donantes puede aún mejorarse.

La falta de comunicación entre el OOPS y los donantes se ha visto agravada por otro hecho aparentemente marginal. El traspaso de su sede de Viena a Gaza y Ammán ha provocado cierto alejamiento respecto a los donantes, dado que no todos ellos tienen delegaciones cercanas (ya sea en Tel Aviv o Ammán) que perciban las crecientes necesidades de los refugiados y el deterioro de los servicios del Organismo, por lo que se ha perdido mucho del contacto directo del que se gozaba en Viena. Aunque en 2000 abrió una nueva oficina de enlace en Ginebra, para mejorar las relaciones del OOPS con sus donantes, especialmente con los países europeos y con los programas y agencias de las Naciones Unidas con sede en esa ciudad, el Organismo debe mejorar su departamento de relaciones exteriores y dar mayor relevancia a su oficina de Nueva York. Estados Unidos sigue siendo uno de sus principales donantes y, ahora más que nunca, se requiere que ese país sea consciente de la importancia del Organismo y haga caso omiso de la actual campaña de desprestigio contra él.

En el ámbito interno, para algunos el OOPS es todavía una entidad muy centralizada, por lo que no responde eficazmente a las diferentes necesidades que los refugiados tienen en cada una de las zonas de operación. Se requiere entonces una reforma interna que responda a las necesidades de cada país y zona y, para ello, es necesario que los refugiados sean tomados en cuenta en la planificación de los programas y servicios que ofrece este Organismo.

En cuanto a sus servicios tradicionales, en primer lugar es necesario que el OOPS recupere niveles de prestación, en calidad y cantidad, aceptables para los refugiados. Pero no sólo eso es suficiente. Debe adaptarse del todo a las nuevas necesidades y circunstancias de sus beneficiarios. En el ámbito educativo, el OOPS no puede seguir preparando a sus estudiantes como lo hizo en sus primeras décadas de

existencia, dado que los países del Golfo ya no demandan masivamente enfermeras o técnicos especializados como antaño. Todavía se mantienen algunas actividades y programas que han quedado obsoletas, como los cursos que aún ofrece de reparación de máquinas de escribir, que debe remplazar lo antes posible por actividades que se adecúen a las posibilidades laborales de sus alumnos. En materia sanitaria, es urgente que el OOPS amplíe su trabajo en el campo de la salud mental debido a las terribles repercusiones – estrés, violencia doméstica y social, depresiones, drogadicción, etc.- que los años de ocupación y exilio han marcado en los refugiados. Los medios del Organismo para combatir esta problemática son escasos y la cooperación con otras entidades no gubernamentales y gubernamentales apenas existe. Asimismo, la distribución de la ayuda directa aún puede mejorarse. Por ejemplo, es muy común que la harina que se ofrece a los más pobres sea vendida después por éstos a los comerciantes locales a precio bajo. En este caso, los donantes y el propio OOPS pueden plantearse modificar este tipo de ayuda en especie.

El OOPS ha ido transformando paulatinamente su criterio de ayuda, primero basado en el criterio de registro (cuando las ayudas y cartillas de raciones se repartían a todos) hasta el actual criterio de necesidad, dado que, aunque en principio todos los inscritos pueden recibir sus servicios, en realidad, sólo los más necesitados los reciben. Pero lo que pudo haber sido una medida de optimización de recursos se ha visto como una medida política tremendamente injusta, debido a los criterios restrictivos impuestos en los últimos años del Organismo para acceder a sus servicios sociales –justificados por la crisis presupuestaria-, que han dejado fuera a muchas familias en verdadera precariedad, por ejemplo, aquellas que cuentan con varones en edad de trabajar, pero que por diversas razones pueden estar en el paro por periodos muy largos o, como en el caso libanés, la mayoría de los empleados les están vetados. Es urgente revertir esta situación mediante la recuperación en los niveles de financiación del Organismo.

Los actuales problemas económicos del OOPS no sólo se resuelven con medidas de austeridad, reorganización y contacto más cercano con los donantes. El mayor reto es que los donantes vean la gravedad del problema. Si la repetida amenaza de inestabilidad regional tiene ahora poco efecto, quizá el OOPS debiera decantarse por mostrar las bondades de un Organismo suficientemente financiado que cooperaría en la

construcción de instituciones locales ahí donde los refugiados se encuentran, Esto, probablemente, generaría mayor apoyo a un proceso de paz que les hiciese sentir sus beneficios. Gracias a su gran capacidad de adaptación, demostrada durante cinco décadas, el OOPS puede desarrollar la infraestructura y el potencial humano entre los refugiados, pero siempre en consonancia con su mandato, es decir, sin afectar el estatuto de los refugiados.

Finalmente, el Organismo debería asumir un papel más activo en la protección de los refugiados, por lo menos en los Territorios Ocupados, conforme a las leyes de protección a los refugiados establecidas por las diferentes convenciones internacionales y con la ayuda del ACNUR, aunque ello suponga cambiar su estatuto.

En términos generales, el OOPS puede y debe jugar un papel importante en la solución del problema de los refugiados palestinos. Hasta que ésta llegue, debe evitar hablar de su futuro y procurar despolitizar cualquiera de sus medidas para no calentar los ánimos de sus beneficiarios. Además, es poco probable que desee cambiar sus funciones. No obstante, la flexibilidad de su mandato facilitará las transformaciones cuando el acuerdo final llegue. En algún momento se tendrán que negociar los costes del traspaso de sus competencias y estos deberán ser asumidos por la comunidad internacional. Sin embargo, si se hace antes de alcanzar un acuerdo final y de forma precipitada, se corre el peligro de que no fructifique, repitiendo los fallos del PAP y agudizando la crisis del Organismo. En el futuro Estado palestino, la desaparición del OOPS debe hacerse varios años después de la consolidación del mismo, siempre y cuando la nueva entidad cuente con la suficiente solvencia económica para hacerse cargo de los servicios del OOPS. En los países de acogida, dicho desmantelamiento debe estar sujeto al Estatuto Final y regional que liquide el problema de los refugiados y que garantice los derechos civiles y políticos de aquellos que permanezcan en esos países y sólo después de que se les haya dado la opción a los refugiados de la repatriación o el asentamiento definitivo.

Durante el traspaso de competencias, el OOPS deberá adoptar nuevas tareas conforme la realidad regional se modifique a favor de la paz. En esa línea, podrían formarse comités conjuntos entre el Organismo, los gobiernos de acogida y

representantes de los refugiados. No hay que descartar que el OOPS se convierta en una agencia de desarrollo que ayude a rehabilitar a los refugiados económica y socialmente donde se encuentren, bajo la autoridad, por ejemplo, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. No obstante, esto sólo vendría tras alcanzar una solución justa y duradera al problema de los refugiados. Nunca antes.

APÉNDICES

APÉNDICE 1
SELECCIÓN DE TEXTOS

TEXTO 1

**RESOLUCIÓN 194 (III) DE LA ASAMBLEA GENERAL, DEL 11 DE
DICIEMBRE DE 1948 (EXTRACTOS)**

Establece una Comisión de Conciliación de la ONU, resuelve que Jerusalén debe asentarse bajo un régimen internacional permanente, y resuelve que a los refugiados se les debe permitir retornar a sus hogares

La Asamblea General,

Tras haber considerado la situación en Palestina,

1. *Expresa* su profundo agradecimiento por los progresos alcanzados a través de los buenos oficios del último Mediador de las Naciones Unidas para fomentar un arreglo pacífico sobre el futuro de Palestina, y que por tal causa sacrificara su vida; y

Extiende su agradecimiento al Mediador en funciones y a su equipo por sus continuados esfuerzos y dedicación a sus tareas en Palestina;

2. *Establece* una Comisión de Conciliación consistente en tres Estados miembros de las Naciones Unidas (...).

10. *Ordena* a la Comisión de Conciliación buscar acuerdos entre los gobiernos y autoridades pertinentes que faciliten el desarrollo económico de la zona, incluyendo acuerdos para el acceso a los puertos, campos de aviación y el uso de instalaciones de transporte y comunicación.

11. *Resuelve* que a los refugiados que deseen retornar a sus hogares y vivir en paz con sus vecinos se les deberá permitir hacerlo en el plazo más corto posible, y que debe ser pagada una compensación por la propiedad de aquellos que decidan no regresar y por la

pérdida o daño de propiedades, la cual, bajo los principios de derecho internacional o en equidad, debe ser realizada por los Gobiernos o autoridades responsables.

12. *Ordena* a la Comisión de Conciliación facilitar la repatriación, naturalización y rehabilitación económica y social de los refugiados y el pago de compensaciones y mantener relaciones con el Director del Socorro de las Naciones Unidas a los Refugiados de Palestina y, a través de él, con los órganos y agencias de las Naciones Unidas apropiados.

TEXTO 2
RESOLUCIÓN 302 (IV) DE LA ASAMBLEA GENERAL, DEL 8 DE
DICIEMBRE DE 1949

Establecimiento del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente

La Asamblea General,

Reiterando sus resoluciones 212 (III) del 19 de noviembre⁵⁰¹ y 194 (III) del 11 de diciembre de 1948, afirmando en particular las disposiciones del párrafo 11 de esta última resolución,

Tras haber examinado con aprecio el primer informe interino de la Misión de Inspección Económica de las Naciones Unidas para el Medio Oriente y el informe del Secretario General sobre la asistencia a los refugiados de Palestina,

1. *Expresa* su agradecimiento a los gobiernos que han respondido generosamente al llamamiento plasmado en su resolución 212 (III), y al llamamiento del Secretario General para contribuir, en especie o en efectivo, a aliviar las condiciones de hambre y dolor entre los refugiados de Palestina.

2. *Expresa* también su gratitud al Comité Internacional de la Cruz Roja, a la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y a la *American Friends Service Committee* por la contribución que han hecho a esta causa humanitaria retirándoles, debido a las enormes dificultades, la responsabilidad que ellos asumieron voluntariamente respecto a la distribución de provisiones y el cuidado general de los refugiados; y da la bienvenida a las garantías que ellos han ofrecido al Secretario General, de que continuarán su cooperación con las Naciones Unidas hasta finalizar marzo de 1950, conforme mutuo acuerdo.

⁵⁰¹ Esta resolución estableció el Socorro de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina.

3. *Alaba* al Fondo de Emergencia Internacional para la Infancia de las Naciones Unidas por la contribución que ha realizado al programa de asistencia de las Naciones Unidas; y alaba a aquellas agencias especializadas que han prestado asistencia en sus respectivos campos, en particular a la Organización Mundial de Salud, a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y a la Organización Internacional de Refugiados.

4. *Expresa* su agradecimiento a las numerosas organizaciones religiosas, benéficas y humanitarias que han ayudado materialmente a proporcionar auxilio a los refugiados de Palestina;

5. *Reconoce* que, sin perjuicio a las disposiciones del párrafo 11 de la resolución 194 (III) de la Asamblea General del 11 de diciembre de 1948, la continuidad de la asistencia a los refugiados de Palestina es necesaria para prevenir situaciones de hambre y dolor entre ellos y para promover condiciones de paz y estabilidad, y que en fecha próxima deben ser tomadas medidas constructivas con vistas a la supresión de la asistencia internacional.

6. *Considera* que, sujeto a las disposiciones del párrafo 9 (d) de la presente resolución, será requerido el equivalente a aproximadamente 33,7 millones de dólares para programas obras públicas y ayuda directa para el periodo de 1 de enero al 31 de diciembre de 1950, de los cuales, el equivalente a 20,2 millones de dólares se requiere para ayuda directa y 13,5 millones de dólares para programas de obras públicas; que aproximadamente 21,2 millones de dólares serán requeridos para programas de obras públicas del 1 de enero al 30 de junio de 1951, incluidos los gastos administrativos; y que la ayuda directa deberá finalizar a más tardar el 31 de diciembre de 1950 a menos que la Asamblea General lo determine de otra manera en sus quinta sesión general.

7. *Establece* el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente para:

(a) llevar a cabo en colaboración con los gobiernos locales el programa de trabajo y ayuda directa como ha sido recomendado por la Misión de Inspección Económica.

(b) consultar con los gobiernos del Cercano Oriente interesados las medidas pertinentes a ser tomadas por ellos, que preparen la supresión de la asistencia internacional a los proyectos de ayuda directa y obras públicas.

8. *Establece* una Comisión Asesora, conformado por los representantes de Francia, Turquía, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y los Estados Unidos de América, con capacidad de añadir no más de tres miembros adicionales de los gobiernos contribuyentes, para asesorar y asistir al Director del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente en la ejecución del programa; el Director y la Comisión Asesora deberán consultar con cada gobierno del Cercano Oriente las cuestiones sobre selección, planificación y ejecución de proyectos.

9. *Solicita* al Secretario General que nombre al Director del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente, en conformidad con los gobiernos representados en la Comisión Asesora:

(a) El Director será el jefe ejecutivo del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente ante la Asamblea General, respecto a la ejecución del programa.

(b) El Director seleccionará y nombrará a su equipo de trabajo según las disposiciones generales establecidas, en conformidad con el Secretario General, incluyendo las referentes al reglamento para empleados y las regulaciones de las Naciones Unidas, tal como el Director y el Secretario General las consideren aplicables, y en la medida de lo posible [el Director utilizará] los servicios y asistencia del Secretario General.

(c) En conformidad con el Secretario General y el Comité Asesor sobre Cuestiones Presupuestarias y Administrativas, el Director establecerá regulaciones financieras para el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente.

(d) Sujeto a las regulaciones financieras establecidas mediante la cláusula (c), del presente párrafo, el Director, en conformidad con la Comisión Asesora, adjudicará los fondos disponibles a [los proyectos de] ayuda directa y a los proyectos de obras públicas a discreción en el caso de que el presupuesto del párrafo 6 requiera ser revisado.

10. *Solicita* al Director convoque a la Comisión Asesora en la fecha más próxima posible con el propósito de desarrollar planes para la organización y administración del programa, y para adoptar reglas de procedimiento;

11. *Continúa* con el Socorro de las Naciones Unidas a los Refugiados de Palestina tal como se estableció bajo la resolución 212 (II) de la Asamblea General hasta el 1 de abril de 1950, o hasta la fecha posterior en que la transferencia referida en el párrafo 12 sea efectuada, y solicita al Secretario General en colaboración con las agencias operativas [en la zona], continúe los esfuerzos para reducir el número de víveres [que se ofrecen a los refugiados] de manera progresiva, según las conclusiones y recomendaciones de la Misión de Inspección Económica;

12. *Ordena* al Secretario General transferir al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente los bienes y pasivos del Socorro de las Naciones Unidas a los Refugiados de Palestina el 1 de abril de 1950, o en la fecha que sea acordada por él y el Director del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente;

13. *Insta* a todos los miembros y no miembros de las Naciones Unidas y a hacer contribuciones voluntarias en efectivo o en especie para asegurar que el monto de provisiones y fondos requeridos se obtenga en cada periodo del programa, tal como se establece en el párrafo 6. Las contribuciones en efectivo pueden ser realizada en moneda diferente al dólar estadounidense en la medida en que el programa pueda ser llevado a cabo en dichas monedas.

14. *Autoriza* al Secretario General, en conformidad con el Comité Asesor en Cuestiones Presupuestarias y Administrativas, a adelantar fondos destinados a este propósito, sin

exceder los 5 millones de dólares del Fondo del Capital de Explotación para financiar operaciones relacionadas a la presente resolución, dicha suma sería reembolsada a más tardar el 31 de diciembre de 1950 a partir de las contribuciones gubernamentales voluntarias solicitadas en el párrafo 13.

15. *Autoriza* al Secretario General, en conformidad con el Comité Asesor en Cuestiones Presupuestarias y Administrativas, a negociar con la Organización Internacional de Refugiados un préstamo sin intereses por un monto que no exceda el equivalente a 2,8 millones de dólares para financiar el programa, sujetando su reembolso a condiciones satisfactorias para ambos.

16. *Autoriza* al Secretario General a mantener el Fondo Especial establecido por la resolución 212(III) y a realizar retiros de él para las operaciones del Socorro de las Naciones Unidas a los Refugiados de Palestina y, bajo petición del Director, para las operaciones del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente.

17. *Llama* a los gobiernos implicados a conceder al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente los privilegios, inmunidades, excepciones y facilidades que han sido otorgadas al Socorro de las Naciones Unidas a los Refugiados de Palestina, junto con todos los otros privilegios, inmunidades, excepciones y facilidades necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

18. *Insta* al Fondo de Emergencia Internacional para la Infancia de las Naciones Unidas, la Organización Internacional de Refugiados, la Organización Mundial de Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización para la Agricultura y la Alimentación y las otras agencias apropiadas, organizaciones y grupos privados, de acuerdo con el Director del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente, a proporcionar su asistencia en el marco del programa.

19. *Solicita* al Director del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente:

- (a) Nombre a un representante para asistir como observador al Comité de Asistencia Técnica, de tal manera que las actividades de asistencia técnica del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente puedan estar coordinadas con los programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas y las agencias especializadas referidas en la resolución 222 (IX) A del Consejo Económico y Social del 15 de agosto de 1949.
- (b) Ponga a disposición del Comité de Asistencia Técnica información completa concerniente a todo trabajo de asistencia técnica que pueda ser realizado por el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente para que pueda ser incluido en los informes realizados por el Comité de Asistencia Técnica del Consejo Económico y Social;

20. *Ordena* al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente a consultar con la Comisión de Conciliación para Palestina de las Naciones Unidas sobre los intereses de sus respectivas tareas, especialmente lo referente al párrafo 11 de la resolución 194 (III) de la Asamblea General del 11 de diciembre de 1948.

21. *Solicita* al Director presente a la Asamblea General de las Naciones Unidas un informe anual del trabajo del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente, que incluya una auditoría sobre los fondos, y lo invita a presentar al Secretario General otros informes a través de los cuales el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente desee atraer la atención de los miembros de las Naciones Unidas o sus órganos pertinentes.

22. *Ordena* a la Comisión de Conciliación para Palestina de las Naciones Unidas transmitir el informe final de la Misión de Inspección Económica, con los comentarios que desee realizar, al Secretario General para su difusión a los miembros de las Naciones Unidas y al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente.

TEXTO 3
REORGANIZACIÓN DEL OOPS

ST/SGB/2000/6
17 de febrero de 2000
Original: Inglés

Boletín del Secretario General
Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados
de Palestina en el Cercano Oriente

El Secretario General, en cumplimiento del Boletín del Secretario General ST/SGB/1997/5, titulado “Organización de la Secretaría de las Naciones Unidas”, y con el propósito de establecer la estructura organizativa del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, promulga lo siguiente:

Sección 1

Provisión general

El presente boletín se aplicará juntamente con el Boletín del Secretario General ST/SGB/1997/5, titulado “Organización de la Secretaría de las Naciones Unidas”.

Sección 2

Funciones y organización

2.1 El Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente:

- (a) Provee programas de trabajo y socorro a más de 3,6 millones de refugiados registrados a través de sus sedes en Gaza y Ammán y sus oficinas de campo localizadas en Cisjordania, la Franja de Gaza, Jordania, el Líbano y Siria.

- (b) Presta servicios educativos, incluidos la educación general y superior así como vocacional, técnica y magisterial para satisfacer las necesidades educativas básicas

de los refugiados de Palestina y realzar sus oportunidades educativas y de empleo, con la asistencia profesional y técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

- (c) Ofrece un amplio rango de servicios sanitarios, incluidos la prevención y tratamiento de enfermedades, protección sanitaria y promoción de programas de salud familiar y medioambiental para satisfacer las necesidades sanitarias básicas de los refugiados de Palestina y mejorar sus condiciones generales de salud, con la asistencia profesional y técnica de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

- (d) Provee servicios básicos sociales y de socorro para auxiliar a los refugiados a satisfacer sus necesidades y mejorar su capacidad para hacerse más independientes. En este contexto un importante objetivo es el alivio a la pobreza. Además, el OOPS busca asegurar que los requerimientos básicos para la sobrevivencia estén disponibles para los refugiados de Palestina más necesitados, clasificados como *situaciones especialmente difíciles*.

- (e) Trabaja para reducir la dependencia a la asistencia material de los refugiados de Palestina, proveyéndoles de formación técnica, proyectos de generación de ingresos y otros servicios comunitarios.

- (f) Desarrolla iniciativas en el campo del desarrollo social y económico en Cisjordania y la Franja de Gaza.

2.2 El OOPS se divide en unidades organizativas tal como se describe en el presente boletín.

2.3 El OOPS está presidido por un Comisionado General. 2/ El Comisionado General, el Subcomisionado General y los oficiales a cargo de cada unidad organizativa, además de las funciones específicas establecidas en el presente boletín, realizan las funciones generales aplicables a sus puestos tal como se establece en el Boletín del Secretario General ST/SGB/1997/5.

2.4 El OOPS está regulado por sus propias normas financieras, establecidas en cumplimiento del párrafo 9 (c) de la resolución 302 (IV) de la Asamblea General,^{3/} y por sus propias regulaciones y normas para el personal, en cumplimiento del párrafo 9 (b) de la misma resolución. ^{4/}

Sección 3

El Comisionado General

3.1 El Comisionado General del OOPS es responsable ante la Asamblea General y está autorizado para informarle de manera formal e independiente, en cumplimiento de la resolución 302 (IV), tal como se indica en la sección 3.4 del Boletín del Secretario General ST/SGB/1997/5.

3.2 El Comisionado General del OOPS, quien tiene rango de Subsecretario General, es responsable de todas las actividades del OOPS así como de su administración; establece las líneas políticas generales y las prioridades en la actuación del OOPS; establece estrategias de recaudación de fondos y mantiene contactos con los donantes y potenciales donantes de fondos para el OOPS; dirige las actividades y operaciones de las diferentes unidades organizativas en las sedes y de los responsables de campo en la prestación de servicios a los refugiados; planifica y coordina la interacción entre las sedes y las oficinas locales respecto a los programas del Organismo de asistencia y servicios auxiliares; y representa al OOPS en las relaciones con la prensa local e internacional y otros medios de información pública.

Sección 4

El Subcomisionado General

4.1 El Comisionado General, en la realización de sus actividades, es asistido por un Subcomisionado General, que lleva a cabo trabajos específicos y administrativos decididos por el Comisionado General.

4.2 El Subcomisionado General es responsable ante el Comisionado General.

Sección 5

Oficina del Comisionado General

5.1 La Oficina del Comisionado General, establecida en la sede del OOPS en Gaza, provee soporte al Comisionado General y al Subcomisionado General. La Oficina está encabezada por el Jefe del Gabinete (Director), quien es responsable ante el Comisionado General.

5.2 Las principales funciones de la Oficina del Comisionado General son las siguientes:

- (a) Actuar como una oficina de coordinación para asegurar, en colaboración con otras unidades organizativas, que todas las acciones substanciales y actividades del OOPS estén en conformidad con los objetivos, directivas, políticas, procedimientos y normas de gobierno del Organismo.
- (b) Actuar como punto central de coordinación entre el OOPS y los países de acogida, gobiernos donantes, otros órganos de las Naciones Unidas, organizaciones y entes intergubernamentales.
- (c) Asegurar que las cuestiones que requieren la acción del Comisionado General sean abordadas de una manera oportuna.
- (d) Auxiliar al Comisionado General y el Subcomisionado General en el cumplimiento de sus tareas y funciones, incluyendo cualquier seguimiento requerido por las disposiciones del Comisionado General.
- (e) Proveer servicios secretariales a los comités del OOPS y a las reuniones presididas por el Comisionado General.

Sección 6

Oficina de Enlace, Nueva York

6.1 La Oficina de Enlace del OOPS establecida en la sede de las Naciones Unidas de Nueva York, está encabezada por un jefe responsable ante el Comisionado General.

6.2 Las funciones de la Oficina de Enlace del OOPS son las siguientes:

- (a) Representar los intereses del Organismo y promocionar sus objetivos ante la sede de las Naciones Unidas, los órganos de las Naciones Unidas, organizaciones y agencias relacionadas con base en Nueva York, e incluyen las reuniones y sesiones de los organismos arriba mencionados.
- (b) Informar a las sedes del OOPS de los acontecimientos que conciernen al Organismo en los órganos de las Naciones Unidas, organizaciones y agencias relacionadas y en la comunidad diplomática de Nueva York; proveer consejo y hacer recomendaciones apropiadas al Comisionado General a la luz de dichos acontecimientos.
- (c) Facilitar, cuando sea requerido, los contactos del Organismo con la Secretaría de las Naciones Unidas y otros fondos y programas de las Naciones Unidas establecidas en Nueva York.
- (d) Responder a los requerimientos de información pública referentes al OOPS.

Sección 7

Departamento de Administración y Recursos Humanos

7.1 El Departamento de Administración y Recursos Humanos, establecido en las sedes de Gaza del OOPS, está encabezado por un Director, quien es responsable ante el Comisionado General.

7.2 El Departamento está compuesto por la División de Recursos Humanos, la División de Compensación y Gestión, y la División de Administración y Servicios Generales.

7.3 Las principales funciones del Departamento son las siguientes:

- (a) Proveer el procesamiento electrónico de datos y los servicios de comunicación, diseño y construcción de infraestructuras, apoyo ofimático y servicios generales, incluidos el mantenimiento de infraestructuras, correo, copiado, mensajería, servicios de transporte, servicios de registro y documentación y comunicaciones en las sedes de Gaza y Ammán, así como en las cinco oficinas de campo.

- (b) Formular y aplicar las políticas sobre el personal y las reglas para el personal internacional en todo el Organismo y para el personal local en las oficinas de las sedes, así como para el personal local en los cinco campos de operación.

Sección 8

Departamento de Finanzas

8.1 El Departamento de Finanzas, establecido en la sede de Gaza, está encabezada por el Contralor (Director), quien es responsable ante el Comisionado General.

8.2 El Departamento consiste en la División de Cuentas, la División de Presupuesto, la División de Hacienda, la Secretaría del Fondo Previsor y la División de Suministros, los dos últimos localizados en la sede de Ammán.

8.3 Las principales funciones del Departamento son las siguientes:

- (a) Preparar y regular el presupuesto.
- (b) Actualizar y publicar las cuentas.
- (c) Recibir, salvaguardar y desembolsar todos los dineros.
- (d) Cuidar y controlar el inventario de suministros.
- (e) Asegurar que se realicen todos los controles internos suficientes en todas las operaciones del Organismo.
- (f) Supervisar los aspectos de la administración financiera del trabajo de la Secretaría del Fondo Previsor, el cual se localiza en la sede de Ammán.

Sección 9

Departamento de Asuntos Legales

9.1 El Departamento de Asuntos Legales, localizada en la sede de Gaza, está encabezada por el Asesor Legal (Director), quien es responsable ante el Comisionado General.

9.2 El Departamento consiste en la Oficina del Asesor Legal, la División Legal General, y la División de Derecho Internacional. Ofrece supervisión técnica al personal legal de las oficinas de campo.

9.3 Las principales funciones del Departamento son las siguientes:

- (a) Proveer asesoría legal y asistencia al Comisionado General y a todos los programas, departamentos y oficinas de campo, con miras a asegurar que todas las operaciones y actividades del Organismo se realizan dentro del marco legal apropiado;
- (b) Prestar asesoría legal en todas las cuestiones que afectan al Organismo que incluyen los acuerdos con los países de acogida, los derechos y obligaciones legales del Organismo, su estatuto legal, privilegios e inmunidades, sus relaciones legales con los gobiernos y otras organizaciones, el ejercicio de acuerdos y convenciones internacionales, contratos para el suministro de bienes y servicios, la interpretación de las regulaciones financieras y las normas y regulaciones sobre el personal, la preparación y revisión de las peticiones del personal y los procedimientos de recurso.

Sección 10

Oficina de Auditoría

10.1 La Oficina de Auditoría, establecida en la sede de Ammán, está encabezada por un Jefe, quien es responsable ante el Comisionado General.

10.2 Las principales funciones de la Oficina son las siguientes:

- (a) Ofrecer una supervisión independiente que examine y evalúe las cuentas financieras y los sistemas de control interno, y conduzca investigaciones sobre seguridad y protección de los bienes del Organismo.
- (b) Auditar las cuentas del Organismo, incluidos los procesos de revisión para la protección del efectivo, suministros, equipos, edificios y otras propiedades para asegurar que los controles son adecuados y se aplican.

- (c) Inspeccionar que las operaciones del Organismo acaten los procedimientos y estándares prescritos.
- (d) Investigar las pérdidas de efectivo del Organismo y la pérdida o daño de los suministros u otra propiedad.

Sección 11

Oficina de Relaciones Externas.

11.1 La Oficina de Relaciones Externas, establecida en la sede de Gaza, está encabezada por un Jefe quien es responsable ante el Comisionado General.

11.2 Las principales funciones de la Oficina son las siguientes:

- (a) Aplicar estrategias de recaudación de fondos establecidas por el Comisionado General, movilizar los recursos y defender la importancia del OOPS y su mandato para la comunidad internacional.
- (b) Servir como punto central, en estrecha cooperación con la Oficina del Comisionado General, para las relaciones del Organismo con los donantes.
- (c) Estar en contacto con los donantes, otros gobiernos y con entes intergubernamentales, políticos y de otro tipo involucrados con los refugiados de Palestina, con el propósito de recolectar fondos.
- (d) Ofrecer consejo sobre las estrategias para recaudar fondos y [para mejorar las] gestiones con los donantes y potenciales donantes del presupuesto del Organismo.
- (e) Obtener el apoyo de los donantes y coordinar, efectuar y supervisar proyectos.
- (f) Planificar y desarrollar actividades de recaudación de fondos del Organismo con los gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

Sección 12

Oficina de Información Pública

12.1 La Oficina de Información Pública, establecida en la sede de Gaza, está encabezada por un Jefe quien es responsable ante el Comisionado General.

12.2 Las principales funciones de la Oficina son las siguientes:

- (a) Encargarse de las relaciones del Organismo con los medios de comunicación y proveer información al público en general.
- (b) Dirigir las relaciones con los medios de comunicación.
- (c) Producir y editar comunicados de prensa, publicaciones escritas, audiovisuales y otros materiales, así como desarrollar y actualizar la página del OOPS en Internet con el objeto de informar a la opinión mundial, los órganos de las Naciones Unidas, las organizaciones y agencias relacionadas, los gobiernos donantes, los refugiados y a su personal sobre las operaciones del Organismo.
- (d) Organizar visitas a los campamentos de refugiados y a las instalaciones del Organismo.
- (e) Ofrecer servicios de traducción.
- (f) Responder a los requerimientos de información rutinarios.
- (g) Proveer de apoyo técnico y orientación a las oficinas de información pública de las oficinas en los campos.

Sección 13

Unidad de Análisis Político

13.1 La Unidad de Análisis Político, establecida en la sede de Gaza, está encabezada por un Jefe, quien es responsable ante el Comisionado General.

13.2 La Unidad asiste al Organismo en el desarrollo de políticas y en la toma de decisiones apropiadas y documentadas a través de la investigación y el análisis, en cooperación estrecha con otras unidades organizativas y programas esenciales.

Sección 14

Oficina del Director de Operaciones

14.1 La Oficina del Director de Operaciones, establecida en la sede de Gaza, está encabezada por un Director quien es responsable ante el Comisionado General.

14.2 La Oficina auxilia al Director de Operaciones a coordinar, bajo la guía del Comisionado General, las actividades del OOPS en la zona, incluyendo la administración general de los aspectos operativos y administrativos de las Operaciones de cada campo del OOPS.

Sección 15

Departamento de Servicios Sociales y de Socorro

15.1 El Departamento de Servicios Sociales y de Socorro, establecido en la sede de Ammán, está encabezado por un Director, quien es responsable ante el Comisionado General.

15.2 El Departamento consiste en la Oficina del Director de Servicios Sociales y de Socorro, la División de Servicios de Socorro y la Oficina de Servicios Sociales.

15.3 Las principales funciones del Departamento de Servicios Sociales y de Socorro son las siguientes:

- (a) Asesorar al Comisionado General sobre las políticas para el suministro de los servicios sociales y de socorro.
- (b) Planificar y proveer supervisión técnica a la aplicación del programa de servicios sociales y de socorro.
- (c) Mantener un registro de los refugiados registrados en el Organismo y su elegibilidad para los servicios del Organismo.
- (d) Coordinar las actividades de las agencias de voluntariado que trabajan con el OOPS.

Sección 16

Departamento de Educación

16.1 El Departamento de Educación, establecido en la sede de Ammán, está encabezado por un Director, quien es responsable ante el Comisionado General.

16.2 El Departamento consiste en la Oficina del Director de Educación, la División de Educación General, la División de Educación Profesional y Técnica, el Instituto de Educación y la División de Planificación Educativa y Gestión.

16.3 Las principales funciones del Departamento de Educación son las siguientes:

- (a) Asesorar al Comisionado General sobre políticas de prestación de educación, en conformidad con el acuerdo celebrado por el OOPS con la UNESCO.
- (b) Planificar, supervisar y evaluar la aplicación de los servicios educativos que abarcan la educación primaria, preparatoria y secundaria (sólo en el Líbano), así como la educación profesional, técnica y magistral.
- (c) Administrar un limitado programa de becas universitarias.

Sección 17

Departamento de Salud

17.1 El Departamento de Salud, establecido en la sede de Ammán, está encabezado por un Director que es responsable ante el Comisionado General.

17.2 El Departamento consiste en la Oficina del Director de Salud, la División de Servicios de Cuidados Médicos, la División de Salud Familiar, la División de Prevención y Control de Enfermedades y la División de Salud Medioambiental.

17.3 Las principales funciones del Departamento de Salud son las siguientes:

- (a) Asesorar al Comisionado General sobre políticas para la prestación de los servicios de salud, en conformidad con el acuerdo celebrado por el OOPS con la OMS.
- (d) Planificar y proveer asistencia técnica para la aplicación y supervisión de un amplio programa de salud que incluye el cuidado médico, salud familiar, prevención y control de enfermedades, y servicios de salud medioambiental.

Sección 18

Oficinas de Campo

18.1 Existen cinco oficinas de campo del OOPS, establecidas en Cisjordania, la Franja de Gaza, Jordania, el Líbano y Siria, y cada oficina de campo está encabezada por un Director quien es responsable ante el Comisionado General.

18.2 Las responsabilidades y funciones de cada oficina de campo son las siguientes:

- (a) Dirigir la aplicación de los programas y servicios del OOPS.
- (b) Asegurar que las operaciones y servicios del OOPS se suministren de acuerdo con las políticas y directrices de las sedes del OOPS.
- (c) Asesorar y hacer recomendaciones al Comisionado General en materias que afectan las operaciones del OOPS en cada campo, y ofrecer informes sobre el progreso del trabajo y en los aspectos particulares que requieran la atención del Comisionado General.
- (d) A través del Director de Campo, y con la aprobación del Comisionado General, mantener relaciones laborales armoniosas con el personal del OOPS en el campo y asegurar que sean tomadas las acciones correctas para alcanzar sus objetivos.

Sección 19

Comités

19.1 Los siguientes Comités del OOPS proveen consejo y asistencia al Comisionado General en el ejercicio de sus responsabilidades como jefe ejecutivo del Organismo:

- (a) Comité de Auditoría.
- (b) Comité Consultivo.
- (c) Comité Ejecutivo.
- (d) Comité de Recursos Humanos.
- (e) Comité de Gestión.
- (f) Comité del Fondo Previsor.

19.2 Además, existe un Comité de Contratos en la sede investido con la autoridad delegada por el Comisionado General para entregar contratos y asegurar que todas las regulaciones y normas aplicables esten cumplimentadas y que las propuestas de

contratos esten en concordancia con los principales intereses del Organismo. Responsabilidades similares, en un menor nivel de autoridad delegada, son mantenidas por el personal de las oficinas de campo y por los comités.

Sección 20

Disposiciones finales

20.1 El presente boletín entra en vigor el 1 de marzo de 2000.

20.2 El Boletín del Secretario General del 7 de diciembre de 1994, titulado “Funciones y organización del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente” (ST/SGB/Organización, Sección: OOPS), es abolido.

(Rúbrica) Kofi A. Annan

Secretario General

Notas:

1/ El Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente fue establecido como un órgano subsidiario de las Naciones Unidas por la resolución 302(IV) de la Asamblea General del 8 de diciembre de 1949, de acuerdo con el Artículo 22 de la Carta de las Naciones Unidas. El mandato del Organismo ha sido renovado periódicamente y fue ampliado hasta el 20 de junio de 2002 por la Asamblea en su resolución 53/46 del 3 de diciembre de 1998. Bajo su mandato, como se establece en el párrafo 7 de la resolución 302(IV), el alcance de las actividades del Organismo es principalmente de naturaleza humanitaria, e incluye un componente de desarrollo llevado a cabo a través de sus tres principales programas, a saber, educación, salud y servicios sociales y de socorro. En años subsecuentes, el mandato del Organismo ha sido prorrogado por la Asamblea, la cual ha añadido otras actividades a sus programas tradicionales. Ciertas actividades de desarrollo fueron añadidas. En este contexto, el párrafo 5 de la Resolución 48/40 de la Asamblea General del 10 de diciembre de 1993 pide

al Organismo “realizar una contribución decisiva encaminada a dar un renovado ímpetu a la estabilidad económica y social de los Territorios Ocupados”.

2/ El Comisionado General es nombrado por el Secretario General mediante consulta con los gobiernos representados en la Comisión Asesora del OOPS, de acuerdo con las disposiciones del párrafo 9 de la resolución 302 (IV) de la Asamblea General. La Comisión Asesora, compuesta por representantes de diferentes gobiernos, incluidos gobiernos donantes, fue establecida bajo la misma resolución para asesorar y asistir al Comisionado General. El Comisionado General informa directa e independientemente a la Asamblea, en cumplimiento a la resolución 302 (IV), como se indica en la sección 3.4 del Boletín de Secretario General ST/SGB/1997/5. Según el párrafo 21 de la resolución 302 (IV), se le solicita al Comisionado General remitir un informe anual sobre el trabajo del OOPS, incluyendo una auditoría de sus fondos. El presupuesto del Organismo se presenta a la Asamblea a través del Comité Asesor de Cuestiones Administrativas y Presupuestarias, y se financia principalmente con contribuciones voluntarias de gobiernos y organizaciones internacionales.

3/ El OOPS se gobierna por sus propias regulaciones financieras, las cuales fueron establecidas el 8 de mayo de 1950 por el Comisionado General de acuerdo con el Secretario General y el Comité Asesor de Cuestiones Administrativas y Presupuestarias, en cumplimiento del párrafo 9 (c) de la resolución 302 (IV) de la Asamblea General. Fueron revisadas y enmendadas el 28 de noviembre de 1991.

4/ En cumplimiento del párrafo 9 de la resolución 302 (IV) de la Asamblea General, el Comisionado General selecciona y nombra al personal del OOPS en conformidad con los acuerdos generales hechos con el Secretario General, incluyendo las normas y regulaciones sobre el personal de las Naciones Unidas que el Comisionado General y el Secretario General acuerden aplicables, y en la medida de lo posible utiliza los servicios y asistencia del Secretario General. El personal del OOPS está compuesto por un limitado número de empleados internacionales con puestos pagados a través del presupuesto regular de las Naciones Unidas, y por más de 22.000 personas contratadas localmente. Las regulaciones y normas del personal del OOPS han sido establecidas tanto para los empleados locales como los internacionales. El personal internacional del OOPS participa del Fondo

Conjunto de Pensiones para el Personal de las Naciones Unidas. Un fondo previsor ha sido establecido con el propósito de otorgar beneficios para los miembros del personal local tras su separación del OOPS, especialmente tras su jubilación.

TEXTO 4

EXTRACTOS DE ACUERDOS Y POSTURAS OFICIALES DESDE 1993 EN TORNO A LOS REFUGIADOS

Declaración de Principios sobre los Acuerdos de Autonomía Interina (OLP-Israel), 13 de septiembre de 1993

Artículo V. Periodo transitorio y negociaciones del estatuto permanente

3. Se entiende que estas negociaciones [sobre el estatuto permanente] abarcan las cuestiones restantes, incluyendo: Jerusalén, refugiados, asentamientos, acuerdos sobre seguridad, fronteras, relaciones y cooperación con otros vecinos, y otras cuestiones de interés común.

Artículo XII. Relaciones y cooperación con Jordania y Egipto

Las dos partes invitarán a los gobiernos de Jordania y Egipto a participar en el establecimiento de futuros acuerdos de relación y cooperación entre el gobierno de Israel y los representantes palestinos, por un lado, y los gobiernos de Jordania y Egipto por otro, para promover la cooperación entre ellos. Estos acuerdos incluirán la constitución de un comité permanente que decidirá por consenso sobre las modalidades de admisión de personas desplazadas de Cisjordania y la Franja de Gaza en 1967, junto con las medidas necesarias para impedir trastornos y desórdenes.

Tratado de Paz entre el Reino Hachemí de Jordania y el Estado de Israel, 26 de octubre de 1994

Artículo 8. Refugiados y personas desplazadas

1. Reconociendo el masivo problema humano causado por ambas partes por el conflicto en Oriente Medio, así como las contribuciones hechas por ellos al alivio

del sufrimiento humano, las Partes buscarán fomentar la solución de esos problemas de forma bilateral.

2. Reconociendo que los problemas humanos causados por el conflicto en el Medio Oriente no pueden ser resueltos completamente a un nivel bilateral, las Partes acuerdan buscar resolverlos en los foros apropiados, de acuerdo con el derecho internacional, incluyendo los siguientes:

a. En el caso de las personas desplazadas, en un Comité Cuatripartito
junto con Egipto y los palestinos;

b. En el caso de los refugiados,

(i) En el marco del Grupo Multilateral sobre Refugiados (RWG);

(ii) En negociaciones, en un marco a ser acordado, bilateral u otro diferente, en conjunción con él y al mismo tiempo con las negociaciones del estatuto permanente de los Territorios referidos en el Artículo 3 de este tratado [ejemplo, los territorios “que quedaron bajo control del gobierno israelí en 1967”].

c. A través de la aplicación de programas de las Naciones Unidas establecidos y otros programas económicos internacionales acordados relacionados con los refugiados y personas desplazadas, incluyendo la asistencia para su asentamiento.

Acuerdo nacional israelí respecto a las negociaciones del Estatuto Final con los palestinos, 22 de enero de 1997 (Redactado por Yosi Beilin, laborista, y Michael Eitan, del Likud)

E. Refugiados

1. Será reconocido el derecho del Estado de Israel de impedir la entrada de refugiados palestinos en su territorio soberano.
2. La administración de la entrada de refugiados a la entidad palestina y los límites de esa entrada serán decididos durante las negociaciones del acuerdo permanente, en el marco de una discusión más amplia sobre asuntos de seguridad israelí.
3. Se creará una organización internacional, en la cual Israel jugará un papel importante, con el objetivo de financiar y realizar proyectos de compensación y rehabilitación de los refugiados en sus lugares de acogida. La organización también abordará los reclamos israelíes sobre reparaciones a los refugiados judíos provenientes de los países árabes.

4. Israel y la entidad palestina, cada uno dentro de sus propias fronteras, rehabilitarán a los refugiados a partir de la desaparición del OOPS, la abrogación del estatuto de refugiado y de los acuerdos sobre vivienda y empleo con ayuda internacional (Para Israel, esto se refiere a los campamentos de Shufat y Kalandia en Jerusalén).
5. Israel continuará su política de reunificación familiar basado en el criterio existente.

Posición del Departamento de Asuntos sobre Refugiados sobre la postura palestina en el marco de las conversaciones sobre el Estatuto Final, septiembre de 1999.

a) La definición de una “solución justa” a la cuestión de los refugiados palestinos

Será planteado claramente que no habrá acuerdo de paz entre la OLP e Israel a menos que primero sea acordada una solución justa a la cuestión de los refugiados palestinos. El término “solución justa” será definida como la aceptación israelí del derecho de los refugiados palestinos al retorno a sus hogares y a recibir compensaciones, como se subraya en la Resolución 194 de la Asamblea General de la ONU y en importantes resoluciones subsiguientes. Una vez sea alcanzado un acuerdo sobre estos principios, la delegación palestina estará lista para discutir las modalidades respecto a su aplicación.

b) La relación entre las resoluciones de la ONU 242 y 194(III)

Dado que la resolución 242 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es parte de un ente orgánico de derecho internacional y de las resoluciones de la ONU, en esta resolución es clara la definición de lo que se considera una “solución justa” al problema de los refugiados palestinos. Se refiere a la anterior resolución 194 de la Asamblea General, que señala el derecho de los refugiados palestinos a volver a sus hogares y propiedades si así lo desean y están listos para vivir en paz con sus vecinos, y su derecho a recibir compensación en caso de que no quieran volver a sus hogares, así como a la compensación por el daño causado a ellos y a sus propiedades (...) la resolución 194 de la Asamblea General y la resolución 242 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas están intrínsecamente ligadas.

TEXTO 5
DECLARACIÓN EMITIDA POR LA PRIMERA CONFERENCIA POPULAR
SOBRE REFUGIADOS EN EL CAMPAMENTO DE REFUGIADOS DE
DEHEISHE (BELÉN)

A nuestro combatiente pueblo, a nuestros refugiados donde quiera que se encuentren en la diáspora:

El comité de redacción de las recomendaciones y disposiciones de la primera conferencia sobre refugiados en el distrito de Belén, celebrada en el campamento de refugiados de Deheishe el 13 de septiembre de 1996, presenta al pueblo en general y a los refugiados en particular, las recomendaciones compiladas en amplios encuentros populares celebrados en todos los lugares donde hay refugiados en el distrito de Belén en el curso de los meses pasados, y en una serie de talleres celebrados entre el 4 y el 14 de junio de 1996.

Estas recomendaciones fueron discutidas por los participantes en el día de la conferencia, algunas de ellas fueron suprimidas y otras reformadas, y la última sección fue añadida. Todo ello en una atmósfera constructiva y democrática que permitió a cada refugiado participante expresar libremente sus opiniones y sugerencias concernientes a este documento.

Este documento es producto del esfuerzo colectivo de los refugiados del distrito de Belén. Su orientación y mentalidad pluralista y democrática hicieron posible la creación de este documento, que funcionará como un instrumento de posiciones mesuradas y justas, y sirve como directriz para cada refugiado en su evaluación y juicio del trabajo de sus representantes electos.

Queridos refugiados, dondequiera que os encontréis ¡Uníos a nosotros!

Aquí estamos, encendiendo la llama y golpeando las paredes del contenedor [en referencia a la famosa novela de Gassan Kanafi, “Hombres bajo el sol”].

Celebrad vuestra conferencia popular dondequiera que os encontréis. ¡Avanzad!

El Comité de Redacción de las Recomendaciones de la Primera Conferencia en el Distrito de Belén, Deheishe, 13 de septiembre de 1996.

Parte I. Principios Generales

Nosotros, los refugiados en el distrito de Belén, participantes en la conferencia del campamento de refugiados de Deheishe, el manantial del espíritu nacional, declaramos lo siguiente:

1. Ha llegado la hora de que la comunidad de refugiados se organice a sí misma en comités populares y diseñe un programa estratégico de lucha, basado en las capacidades ocultas del pueblo – los propios refugiados – quienes, con su unidad, paciencia y objetivos claros, han mantenido la lucha por sus derechos nacionales. Porque los refugiados todavía sustentan una ventaja básica en la lucha contra el enemigo, especialmente en las actuales condiciones internacionales, árabes y locales. Para alcanzar la aplicación de las resoluciones legitimadas internacionalmente en la era de las negociaciones sobre el Estatuto Final entre Israel y la ANP, tal programa debe también considerar la fortaleza y capacidades que se arraigan en el ámbito árabe e internacional referentes a la cuestión de los refugiados.

2. Los refugiados en el distrito de Belén expresan su preocupación y advierten sobre las implicaciones de la debilidad de los Acuerdos de Oslo respecto a la cuestión de los refugiados, y afirman su disposición a continuar y renovar su lucha para que se transfieran las negociaciones sobre la cuestión de los refugiados del actual foro bilateral al de las Naciones Unidas.

3. Basados en lo anterior, los participantes en esta conferencia declaramos ante el público y juramos a nuestros hermanos refugiados, que continuaremos la lucha por el

ejercicio de la resolución 194 de la ONU que establece nuestro derecho al retorno y a la compensación. El poder de esta resolución deriva del consenso internacional prevaleciente durante décadas. Declaramos nuestro compromiso con la postura legitimada internacionalmente respecto a la cuestión de los refugiados, especialmente las resoluciones 513, 2452 (1968), 2535 (1969), 1963 (1972) y la resolución 3236 (1974) de la Asamblea General que reconoció el derecho incondicional del pueblo palestino a la autodeterminación y confirmó el derecho de los refugiados al retorno a sus hogares y propiedades.

4. Además de nuestra demanda de que se apliquen las resoluciones de las Naciones Unidas, elevamos nuestra firme petición de que se aplique la Declaración Internacional de Derechos Humanos, particularmente del Artículo 13 relacionado con nuestra causa.

5. Cualquier negociación o programas sobre la cuestión de los refugiados que evite las resoluciones internacionales y disposiciones sobre nuestro derecho a nuestra patria y propiedades o contradiga la declaración internacional de Derechos Humanos, sólo merecerá de nuestra parte resistencia y lucha. Nuestro criterio para apoyar y aceptar cualquier partido, sin tomar en cuenta su carácter local o internacional, será su compromiso con las resoluciones internacionales sobre los refugiados y su aplicación.

6. Mediante este llamamiento a la acción y lucha por la aplicación de las resoluciones internacionales, exigimos a las entidades (los consejos de refugiados) que sean elegidas, así como a la ANP, que unan esfuerzos contra los llamamientos a una solución de la cuestión de los refugiados a través de esquemas regionales [de naturalización] y, que tengan siempre en consideración la solidaridad y el apoyo árabes. No obstante, dicha coordinación árabe no debe mantenerse a expensas de una decisión independiente del pueblo palestino y su derecho al retorno.

7. Los participantes advierten de los peligros de la implicación del OOPS en el actual proceso político, que favorece al oponente y suprime los objetivos originales del OOPS. A la vez que condenamos con dureza todas las propuestas dirigidas a la liquidación del OOPS, pedimos la intervención árabe e internacional para restablecer el

papel del OOPS basado en sus responsabilidades y disposiciones legitimadas internacionalmente. Pedimos la reactivación de los órganos y departamentos del OOPS para la aplicación de las disposiciones internacionales, particularmente la resolución 194, y pedimos que se le obligue a actuar – en el marco de Naciones Unidas – de acuerdo con las disposiciones internacionales, y no en oposición o fuera de ellas.

8. En este contexto, los participantes pedimos a todas las partes – árabes e internacionales – que respetan la legitimidad internacional, que intervengan para asociar al OOPS con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), cuyas operaciones están basadas en la carta de las Naciones Unidas sobre refugiados. Esta carta usa una definición de refugiado más amplia que la del OOPS, y puede abarcar a todos nuestros refugiados. Asimismo, prohíbe a los países de acogida otorgar el estatuto de ciudadano a los refugiados. Además, la autoridad política del ACNUR sería mayor cuando se presente la cuestión de la repatriación de los refugiados.

9. Es importante recordar que los refugiados del distrito de Belén seguimos con preocupación [la actuación de] algunas partes árabes en el Grupo Multilateral de Trabajo, que están evitando y apartando las disposiciones legitimadas internacionalmente, y tratan de prescindir de los derechos nacionales de los palestinos, la OLP y el derecho al retorno, mediante su apoyo a esquemas de naturalización como una alternativa al derecho al retorno. De este modo, demandamos a estos partidos que respeten la legitimidad internacional y nuestros derechos, y les recordamos que el actual balance de poderes puede que no dure. A pesar de que Estados Unidos pueda estar dispuesto a proveer fondos para la resolución de sus crisis financieras, no sería capaz de ofrecer seguridad y protección. Nuestros derechos nacionales y árabes son innegociables y no están sujetos a acuerdos.

10. En consecuencia la Conferencia llama a los países árabes de acogida a que comprendan el carácter específico de los campamentos de refugiados en sus territorios, y que se abstengan de involucrarse en políticas regionales a expensas del derecho de los refugiados a [retornar a] su patria histórica.

11. En el marco de los principios generales, los participantes confirmamos que los órganos de refugiados que sean elegidos deben diseñar programas que sirvan no sólo para continuar la lucha por nuestros legítimos derechos nacionales, sino que sean capaces de promover la democracia y los derechos humanos y civiles. Cualquier separación entre estas dos dimensiones es inaceptable. Debe quedar claro que el apoyo popular de los refugiados a los diferentes partidos –elegidos o no, oficiales o no – y a cualquier equipo de negociación dependerá de su respeto a la democracia y a los derechos humanos y civiles.

Parte II. La Autoridad Nacional Palestina

Los participantes, a la vez que comprendemos las limitadas circunstancias [en los que se encuentra] la ANP, su papel en la lucha por los derechos nacionales y los numerosos obstáculos a la construcción nacional, creemos que la movilización de los refugiados a favor de la aplicación de las disposiciones legitimadas internacionalmente no contradice los objetivos de la ANP. Por lo que pedimos a la ANP no sólo que comprenda la necesidad objetiva del establecimiento de un movimiento popular de refugiados, sino que apoye este movimiento mediante lo siguiente:

1. Basada en el estudio de la experiencia pasada, la ANP debe reconsiderar su programa y método de negociación. Todas las negociaciones sobre la cuestión de los refugiados deben canalizarse nuevamente al foro de las Naciones Unidas y sus órganos, y así presionar a la ONU y a la comunidad internacional para que apliquen las resoluciones legítimas y todas las declaraciones relacionadas con los derechos humanos. (La ANP debe) basar su fuerza en el pueblo y mantenerse firme contra cualquier esfuerzo por suprimir o cambiar estas resoluciones internacionales.

2. La ANP debe diseñar una amplia política encaminada a fortalecer la coordinación palestina, árabe e islámica para unificar posiciones y su aplicación, y para formular una postura palestina, árabe e islámica unida en las negociaciones sobre los refugiados, la cual se adhiera a las disposiciones legitimadas internacionalmente (incluyendo todas las convenciones relacionadas con los derechos humanos) que enfatizan nuestro derecho al retorno, la autodeterminación y el establecimiento de un Estado palestino

independiente. Estas resoluciones, especialmente la resolución 194, debe convertirse en un principio que no debe ser desviado por ninguna opinión o movimiento.

3. La nueva estrategia de negociación debe estar basada en las posiciones de los refugiados de toda la diáspora, y su opinión debe ser tomada en consideración en todas las cuestiones que les conciernen, su lucha y su futuro.

4. Pedimos a la ANP y a la OLP, el único representante legítimo de nuestro pueblo, establezcan iniciativas que apoyen el establecimiento y desarrollo de órganos de coordinación entre los campamentos y los refugiados dispersos, para afrontar los esquemas dirigidos a transformarnos en comunidades separadas en diferentes países. Pedimos (que la ANP y la OLP) apoyen todas las actividades encaminadas a movilizar a los refugiados bajo el lema: “El derecho al retorno es un derecho sagrado y la línea roja que no debe ser cruzada”.

5. (Pedimos a la ANP) rechace la política de transferencia de las tareas del OOPS a la ANP, y se oponga a la eliminación legal del OOPS, un paso que llevaría a la dispersión criminal del pueblo palestino y a su expulsión de la patria.

6. (Pedimos a la ANP) rechace el concepto de “compensación” como una alternativa al derecho al retorno como un concepto legal.

7. (Pedimos a la ANP) niegue su apoyo a todas las tendencias y esfuerzos dirigidos a transformar al OOPS en una agencia financiera de desarrollo, de acuerdo con la política de los Estados Unidos.

8. (Pedimos a la ANP) diseñe un conjunto de planes estratégicos para el mejoramiento de las condiciones de vida en los campamentos de refugiados y fuera de ellos, que proteja la identidad de los campamentos y sirva a los intereses de los refugiados, y que no se desarrolle a expensas del derecho nacional de los refugiados al retorno.

9. Demandamos a la ANP que incluya en el plan de estudios de sus escuelas la cuestión de los refugiados, las masacres que nuestro pueblo ha padecido, la destrucción de los pueblos y el sufrimiento de lo que fueron expulsados, la larga y heroica lucha y su tradición, el alto precio pagado y sobre lo justo de nuestra causa.

10. En referencia a la participación de los refugiados en las elecciones municipales, y a la luz del actual debate en esta materia, recomendamos lo siguiente:

- Los campamentos de refugiados deben ser vistos como una unidad social, política y legal, con un carácter distinto y cuya identidad debe ser protegida. Por lo tanto no deben ser incluidos en las elecciones municipales;
- De cualquier forma, los refugiados que residan en las ciudades y paguen impuestos municipales tienen el derecho de participar en las elecciones, incluyendo el derecho a votar y ser votado, como a ellos les parezca.

Parte III. Organización y Administración

1. Los participantes recomendamos que las conferencias populares en el resto de los distritos sean realizadas conforme a la experiencia de Belén y la Franja de Gaza.

2. Los participantes decidimos elegir un Consejo de Refugiados del Distrito de Belén. Recomendamos que se elijan consejos similares en cada distrito en todos los lugares de la diáspora. Cada conferencia de distrito decidirá el número de miembros elegidos en su consejo. En el caso de Belén, elegimos un consejo de 49 miembros.

3. Los miembros del Consejo electo designarán un “buró” (o cualquier otro nombre elegido) el cual llevará a cabo las disposiciones y recomendaciones del Consejo en los periodos entre sus reuniones. Además, el “buró” tendrá que llevar a cabo las recomendaciones de la conferencia del distrito.

4. El “buró” (o el nombre que se le de) debe unirse a los consejos elegidos en otros distritos en la diáspora para preparar de forma colectiva una Conferencia General de Refugiados tanto dentro como fuera (de Palestina).

5. La Conferencia General de Refugiados dentro (de Palestina) y en la diáspora elegirá un “buró” principal para que examine en más detalle la lucha por los derechos nacionales de los refugiados (el derecho al retorno), y la lucha por los derechos civiles en las áreas donde habitan. Por ejemplo, los derechos al trabajo, la educación, la salud, el medioambiente, la cultura, al desplazamiento, de expresión, y todos aquellos derechos humanos y civiles protegidos por las convenciones internacionales. Para este fin, utilizará tanto programas amplios y cuidadosamente diseñados para alcanzar los derechos civiles, así como la lucha de los derechos nacionales basados en las resoluciones legitimadas internacionalmente.

6. Los participantes recomiendan que el Consejo elegido coordine su trabajo con otros consejos elegidos en la diáspora para transferir el expediente de los refugiados (de la ANP) a esos órganos elegidos democráticamente. La Conferencia General de Refugiados será de este modo el único órgano autorizado para negociar – a través de la OLP – el asunto de los refugiados. (Estas negociaciones) se mantendrán en el foro de las Naciones Unidas y estarán basadas en las resoluciones internacionales y la solidaridad árabe e internacional. El Consejo General de Refugiados elegido por la Conferencia General de Refugiados será el órgano que examine en más detalle la cuestión de los refugiados. De esta forma, terminará la época del paternalismo y acuerdos impuestos a los refugiados sin consulta previa.

7. Deben ser establecidos esquemas de coordinación para enlazar las diversas iniciativas en la diáspora. La experiencia de anteriores actividades populares debe ser usada para evitar restricciones externas. Un Reglamento del Refugiado debe ser redactado para regular las relaciones entre las diversas regiones en la diáspora; este reglamento debe estar basado en el derecho al retorno y las disposiciones legitimadas internacionalmente.

8. Recomendamos la organización de conferencias, eventos y campañas con un reglamento popular en todos los lugares donde se encuentren los refugiados, dentro y fuera [de Palestina], enfatizando el derecho al retorno y explicando los actuales acontecimientos referentes a la cuestión de los refugiados.

9. [Recomendamos] el establecimiento de organizaciones locales no gubernamentales en todos los lugares donde se encuentren los refugiados. Las ONG deben trabajar de forma coordinada en cada región para aplicar programas basados en necesidades sociales. (Estos programas) deben ser conducidos profesionalmente para evitar divisiones políticas (por ejemplo, los Comités en Defensa del Derecho al Retorno en el Líbano).

10. Los consejos locales de refugiados elegidos deben establecer un centro de documentación para la recolección de datos e información sobre los refugiados, el cual servirá – en un estadio posterior – como base para el establecimiento de un centro general de información sobre los refugiados. Esto [es necesario] debido a que no podemos contar con los datos del OOPS, cuyos números, especialmente en el campo de la planificación, no son siempre precisos.

11. Recomendamos que todos los consejos elegidos en la diáspora se desenvuelvan basados en la democracia, el pluralismo, la flexibilidad y la tolerancia para representar así a todos los estratos de refugiados y para preservar la independencia y las disposiciones del movimiento de los refugiados. [Recomendamos] resistir todos los intentos de cooptación, para preservar la cuestión de los refugiados como la prioridad nacional no negociable del pueblo palestino.

12. Los participantes recomendamos la publicación de boletines informativos, revistas y otros materiales escritos especializados en la cuestión de los refugiados.

13. En referencia a los Comités de Servicios sugeridos por el Ministerio de Asuntos Locales de la ANP en los campamentos de refugiados, declaramos lo siguiente:

El Ministerio de Asuntos Locales que propuso el establecimiento de tales comités debe explicar claramente cuales serían los objetivos, autoridades, estructura organizativa y papel esperado de estos comités. Conforme a esta información, sería tomada la decisión de cooperar o no con estos comités.

A. Los participantes recomendamos al Consejo electo que organice jornadas de estudio, talleres, ponencias, debates y encuestas de opinión para explorar las necesidades y prioridades de los refugiados.

B. Los participantes recomendamos a los consejos de refugiados electos que se coordinen entre ellos y con la ANP, para diseñar planes de desarrollo para los campamentos de refugiados, que serán complementarios a los planes dirigidos a alcanzar el derecho al retorno y los derechos nacionales. De ninguna manera [los planes de desarrollo] deben contradecir lo último. El papel de las ONG locales, el trabajo para alcanzar los derechos civiles y la satisfacción de las múltiples necesidades, serán definidos de acuerdo con lo anterior.

C. (Los participantes recomendamos) dirigir los esfuerzos a la reducción de la densidad de viviendas en los campamentos de refugiados, al alivio a la pobreza y todas las otras fuentes de sufrimiento, y trabajar por la salud general y mental de los refugiados. El temor y la preocupación respecto a los esquemas de naturalización no deben impedir el suministro de servicios profesionales para la mejora de las condiciones respecto a oportunidades de empleo, educación, salud, medioambiente, y otros asuntos sociales. [La realización de] estudios e investigaciones son cruciales para identificar y abordar la relación entre las condiciones de vida y su efecto en las actitudes políticas respecto a la cuestión de los refugiados y viceversa. Es el momento para que los refugiados, dentro o fuera de los campamentos, vivan con dignidad.

Parte IV. Cuestiones Nacionales Generales

1. Los participantes en la conferencia de Deheishe enfatizamos que somos parte y fracción del pueblo palestino y un importante factor en la lucha de liberación nacional dirigida a alcanzar la autodeterminación, el establecimiento de un Estados palestino

independiente con Jerusalén como capital, y el derecho al retorno de todos los refugiados a su patria.

2. Los participantes enfatizamos nuestro fuerte apoyo al derecho del pueblo palestino a regresar a Jerusalén como la capital de su Estado independiente. El derecho del pueblo sobre Jerusalén es innegociable y no está sujeto a negociación.

3. Los participantes expresamos nuestra unión emocional y racional con los prisioneros en cárceles israelíes. Hacemos un llamamiento por su inmediata liberación y pedimos que la ANP coloque la cuestión de los prisioneros políticos entre las prioridades de su agenda.

4. Los participantes, profundamente preocupados por la actual construcción de asentamientos, pedimos la formulación de un plan nacional amplio, basado en la fuerza del pueblo, para combatir a los colonos y proteger a la patria.

5. Planteando nuestra determinación de aferrarnos a nuestros derechos nacionales, no nos oponemos al deseo internacional de paz para la región, una paz que será para [todos] los pueblos de la región. No obstante, enfatizamos que no habrá paz si nuestros derechos nacionales – especialmente nuestro derecho al retorno a nuestra patria como se salvaguarda en el derecho internacional – no son ejercidos. Por tanto, la paz en Oriente Medio está directamente unida al derecho del pueblo palestino a la autodeterminación y al reconocimiento de todos sus derechos nacionales mediante la aplicación de las resoluciones legitimadas internacionalmente, principalmente el derecho al retorno.

Conclusión

Los participantes declaramos que el derecho al retorno y la cuestión de los refugiados son el núcleo del conflicto árabe-israelí. Por tanto, cualquier esfuerzo para el establecimiento de una paz justa en la región fallará si no incluye una solución justa para los refugiados basada en las resoluciones internacionalmente legitimadas, especialmente la resolución 194.

No nos oponemos a la paz. Estamos a favor de una paz construida en el mutuo respeto por los derechos reconocidos internacionalmente, y sostenemos que la aplicación del derecho al retorno y el respeto de los derechos nacionales palestinos son la clave para finalizar el conflicto en toda la región.

Primera Conferencia de Refugiados, Distrito de Belén, celebrada en el campamento de refugiados de Deheishe, el 13 de Septiembre de 1996

Promesas de contribuciones en efectivo, especie y para proyectos especiales, superiores a 200.000 dólares, de 1970 a 1990 (en miles de dólares).

Donante	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	
EUA	22.750	22.981	23.908	23.200	28.285	42.055	38.000	54.700	51.500	52.000	56.200	62.000	67.000	70.750	67.000	75.309	67.000	70.000	63.300	65.300	57.000	
GB	4.692	4.512	4.886	4.960	4.760	6.809	6.929	8.231	7.729	9.350	10.442	10.027	7.211	8.842	7.995	6.556	7.147	8.262	9.118	9.171	9.274	
RFA	3.161	3.476	3.430	4.965	2.963	3.304	3.312	3.324	5.057	5.624	5.776	5.808	5.036	3.591	3.573	3.110	4.850	5.189	7.708	8.073	9.998	
Japón	350	550	762	350	5.750	5.000	5.500	5.975	6.500	6.999	8.211	10.682	11.468	12.040	2.679	14.500	18.945	18.051	19.627	28.465	20.397	
Francia	1.383	1.445	1.262	1.269	1.343	1.295	1.568	1.324	1.385	1.728	1.865	1.930	1.640	1.555	1.108	1.196	1.773	1.754	1.638	2.533	2.292	
Canadá	1.262	1.330	1.555	2.050	2.094	3.121	3.646	3.689	4.520	4.306	4.877	6.147	6.487	6.551	8.062	6.220	6.117	7.729	9.123	9.479	8.834	
Suiza	513	878	927	1.233	1.545	1.181	1.548	1.572	1.709	5.524	4.590	4.142	4.304	4.600	3.997	3.663	3.512	6.496	7.665	5.684	9.074	
Italia	481						200	253	241		773	1.167	1.402	1.403	1.311	3.665	5.721	13.394	18.840	26.106	27.296	
Holanda					565	1.561	1.837	2.008	2.751	2.460	2.852	2.202	2.297	2.422	1.437	1.731	2.996	3.535	3.063	2.771	5.598	
España	705	783	743	828	1.000	1.000	1.000	1.000			1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.954	1.382	1.449	2.107	2.147	2.362	
Bélgica		507	382	262	647	771	996	1.108	1.036	1.774	1.932	1.943	1.301	973	283	325	439	478	485	486	609	
Comunidad Europea		240	2410	6.891	24.041	13.771	14.320	16.379	15.453	14.448	39.408	25.086	25.103	24.887	20.460	25.605	31.684	42.535	44.474	60.728	79.960	
Australia	202	213	214	240	321	341	369	419	490	474	466	572	902	1.748	2.201	1.754	1.324	343	1.007	2.174	2.245	
Suecia	2.193	2.450	3.000	3.719	4.193	5.562	6.072	8.092	8.508	9.932	11.235	10.117	10.414	7.914	7.475	7.942	9.517	13.168	13.516	15.559	21.552	
Noruega	182	601	691	845	1.402	1.843	1.980	2.025	2.990	3.350	3.920	4.681	5.710	7.689	7.671	7.249	8.848	9.717	9.761	10.715	10.046	
Dinamarca	643	715	914	890	1.109	1.186	1.567	1.795	1.726	2.094	2.186	3.287	2.526	3.225	2.945	2.622	4.484	5.207	5.942	5.930	5.556	
Finlandia				210	258	293	298	251	250	313	275	378	297	582	530	528	1.099	1.701	2.433	3.203	4.555	
Arabia Saudí	297	297	347	397	947	11.200	11.200	3.341	6.300	3.500	5.000	6.200	6.200	1.200	7.200	2.200	1.000	1.200	1.200	1.200	1.200	
Kuwait	220	400	400	220	400	400	1.600	600	600	2.100	2.100	2.100	2.100	1.100	1.100	1.100	1.100	2.000	7.600	1.500	1.100	
Irak					240						5.122	*3.500	500							3.200		
Libia		250	600	600	600	602	600	1.000	*1.000	*4.000	1.250	4.250	*1.250	1.432	927					2.799	1.000	1.000
Emiratos Árabes Unidos				220	250	2.275	270	270	270		670	800	800		800					3.000		
Qatar						1.060	500				250	500	600	100						2.000		100
Ingresos totales	43.071	47.675	51.548	58.618	89.217	113.578	120.718	122.978	139.505	152.189	184.569	190.922	181.877	189.183	181.189	182.010	189.918	221.213	243.074	253.192	274.367	

* Estas cantidades, aparentemente nunca fueron entregadas.

Fuentes: OOPS Informes financieros y estados financieros intervenidos, 1970-1991, citado por Schiff, Benjamin N., *Refugees Unto de Third Generation: UN Aid to Palestinians*, Nueva York, Syracuse University Press, 1995, pp.116-117.

CUADRO 2

Fondos del OOPS (1950-1990) en millones de dólares (referencia de capital constante 1982=100)									
Año	Presupuesto propuesto		Ingresos		Gastos totales		Excedente (déficit)	Capital de explotación (al inicio del año) a	
	Corriente	Constante	Corriente	Constante	Corriente	Constante	Corriente	Corriente	Constante
1950-51			40,82	170,79	33,60	140,56	7,22		
1951-52	77,0	308,0	68,71	274,84	28,57	114,28	40,13	7,22	28,88
1952-53	118,0	455,60	27,31	105,44	26,78	103,40	0,53	47,57	183,67
1953-54	140,4	533,84	23,26	88,44	29,19	110,49	(5,93)	48,62	184,87
1954-55	62,1	228,31	24,27	89,23	29,22	107,43	(4,96)	42,53	156,36
1955-56	119,38	242,84	23,96	85,27	32,20	114,95	(8,64)	37,46	133,31
1956-57b	142,03	288,08	43,45	149,31	52,46	180,27	(9,01)	29,05	99,83
1958	40,66	136,90	33,66	113,33	32,77	110,34	0,88	20,24	68,15
1959	37,48	123,29	34,03	111,94	35,02	115,20	(0,99)	21,16	69,61
1960	38,72	125,31	36,46	117,99	34,67	112,20	1,78	20,28	65,63
1961	40,60	130,13	36,69	117,60	39,05	125,16	(2,36)	22,22	71,22
1962	39,20	122,58	35,66	111,79	45,68	111,85	(0,03)	20,05	62,85
1963	39,63	122,31	35,70	110,19	36,21	111,78	(0,51)	20,63	63,87
1964	37,95	115,35	35,16	106,87	37,19	113,04	(2,03)	20,57	65,52
1965	37,03	109,56	35,13	103,93	37,62	111,30	(2,48)	17,62	52,13
1966	38,61	110,31	36,33	103,80	37,50	107,94	(1,17)	15,29	43,69
1967	39,34	109,58	43,07	119,97	40,54	112,92	2,53	14,27	39,75
1968	45,83	121,56	41,11	109,04	43,99	116,68	(2,88)	16,69	44,27
1969	42,47	106,71	42,30	106,28	46,16	115,98	(3,86)	13,65	34,30
1970	42,98	102,33	43,07	102,55	47,94	114,14	(4,87)	10,47	24,93
1971	47,55	107,09	47,68	107,39	48,43	109,08	(0,76)	5,63	12,68
1972	51,11	109,91	51,55	110,86	52,13	112,11	(0,58)	4,99	10,73
1973	52,81	106,69	58,62	118,62	62,53	126,32	(3,91)	8,18	16,53
1974	70,29	130,17	89,22	165,22	88,15	163,24	1,69	5,68	10,52
1975	108,52	183,67	113,58	191,53	111,81	188,55	1,77	7,25	12,23
1976	139,71	221,41	120,72	191,32	114,78	181,90	5,94	10,78	17,08
1977	139,73	207,62	122,98	182,73	126,77	188,37	(3,79)	17,78	26,42
1978	148,23	205,30	139,50	193,21	132,11	182,98	(1,61)	15,76	21,83
1979	151,84	193,18	152,19	193,63	158,87	202,12	(6,68)	14,60	18,58
1980	185,3	216,2	184,57	215,37	183,68	214,32	0,89	7,91	9,23
1981	230,9	245,6	190,92	203,11	180,73	192,27	10,19	11,24	11,96
1982	265,6	265,6	181,88	181,88	234,70	234,70	(0,98)	21,31	21,31
1983	271,4	261,2	189,18	182,08	210,92	203,00	(21,73)	9,19	8,92
1984	233,0	216,3	181,19	168,23	191,28	177,60	(10,09)	19,20	17,83
1985	258,2	232,8	182,01	164,12	187,37	168,95	(5,36)	18,56	16,74
1986	191,2	168,0	189,92	166,89	186,53	163,91	3,39	19,36	17,01
1987	200,3	170,7	221,21	188,42	207,42	176,68	13,79	22,85	19,46
1988	216,5	178,5	243,07	200,39	230,87	190,33	12,20	25,84	21,30
1989	233,6	184,9	253,19	200,47	265,01	209,83	(11,82)	29,27	23,17
1990	242,3	184,25	274,37	208,60	292,54	222,46	(18,18)	28,95	22,01

Notas: a Los cambios en el capital de explotación incluyen varios ajustes presupuestarios retrospectivos (con carácter retroactivo) que no se incluyen en las cifras de los ingresos ni en los gastos.

b Presupuesto transitorio de 18 meses.

Fuente: Propuestas de presupuesto: 1951-1985: Informes Anuales; 1986-1990: *Addendum to the Annual Report*. Ingresos y gastos: 1951-1969: Informes Anuales; 1970-1990: Informes financieros. Capital de explotación: 1951-1969: Informes Anuales; 1970-1990: Informes financieros. Índice inflacionario: *Informe económico del Presidente al Congreso, 1991*. Citado por Schiff, Benjamin N., *Refugees Unto de Third Generation: UN Aid to Palestinians*, Nueva York, Syracuse University Press, 1995, 337 pp.113-114.

CUADRO 3

Datos e indicadores demográficos, junio de 2000						
Datos e indicadores demográficos	Jordania	Cis-jordania	Franja de Gaza	Líbano	Siria	En toda la UNRWA
Refugiados registrados	1.570.192	583,009	824,622	376,472	383,199	3.737.494
Mujeres refugiadas registradas	764,306	287,658	404,968	185,055	189,819	1.831.806
Población menor de 16 años (%)	36.6	34.1	45.6	30.1	34.7	36.5
Población en campamentos	280,191	157,676	451,186	210,715	111,712	1.211.480
% de población en campamentos del total de los refugiados palestinos	18%	27%	55%	56%	29%	32%
Número de campamentos	10	19	8	12	10	59
Proporción de mortalidad infantil por 1.000 nacimientos	32	27	33	35	29	31.2
Promedio de tamaño familiar	5,9	5,8	6	5,3	5,3	5,7
Proporción bruta de nacimientos por cada 1.000 habitantes (1998)	34	33.7	35.6	24.6	33	32.2

Proporción de mortalidad infantil es el número de muertes de infantes menores de un año, por cada 1.000 nacimientos vivos en el mismo año.

Proporción bruta de nacimientos es el número de niños vivos nacidos durante el año, por cada 1.000 habitantes.

Fuente: UNRWA, *UNRWA in figures*, 2000.

CUADRO 4

Programa de Aplicación de la Paz (Fases I y II)
Cantidades recibidas y cantidades prometidas confirmadas

(por donantes y programas)

9 de septiembre de 2001

DONANTES	Educación		Salud		Servicios Sociales y de Socorro		Generación de Ingresos		Otros		TOTAL
	PAP I	PAP II	PAP I	PAP II	PAP I	PAP II	PAP I	PAP II	PAP I	PAP II	
	US\$	US\$	US\$	US\$	US\$	US\$	US\$	US\$	US\$	US\$	US\$
1 EE.UU./USAID	5,656,573	16,013,124	1,125,629	6,611,977	4,908,677	10,267,983		4,500,000			49,083,963
2 Japón		11,778,277	3,700,000	8,774,006	12,800,000	1,459,260		500,000		153,709	39,165,252
3 Arabia Saudita	11,389,039	5,114,221	3,637,550	1,521,007	4,396,342	1,000,000			577,069	2,364,772	30,000,000
4 Unión Europea	12,363,159			8,674,007	1,878,744	294,638					23,210,548
5 Países Bajos	3,590,689	6,191,292	250,000	3,843,243	1,275,778	3,355,949	13,246	200,000			18,720,197
6 Alemania	535,369	8,794,191	77,593	1,054,948	791,135	834,405	500,000	1,257,892			13,845,533
7 Noruega		2,713,665					1,381,893	2,149,970		5,000,000	11,245,528
8 Italia	230,953	13,822	2,184,482	1,578,352				310,559		3,203,448	7,521,616
9 Suecia	3,318,836					2,152,461					5,471,297
10 Canadá	653,220		1,003,585	561,195	1,010,769	1,819,792					5,048,561
11 Bélgica	3,476,728	640,325			410,233						4,527,286
12 Reino Unido		25,806		4,280,662				24,580			4,331,048
13 Suiza	1,558,113	685,000	455,310	147,815		28,000					2,874,238
14 Luxemburgo		1,000,000	1,222,000	194,055							2,416,055
15 Kuwait						2,137,205					2,137,205
16 Australia		431,610	722,755		300,000		422,400				1,876,765
17 España				1,786,474							1,786,474
18 Finlandia	67,557		625,000			52,455					745,012
19 Islandia		737,943									737,943
20 Irlanda		577,094									577,094
21 Dinamarca					487,805						487,805
22 ONG alemana*		69,930			27,091	334,103					431,124
23 Nueva Zelanda					173,828			145,625			319,453
24 AGFUND		120,000		42,500	126,000						288,500
25 AUSTCARE			41,976					236,397			278,373
26 Francia	55,556			100,000	103,448						259,004
27 Egipto		148,368									148,368
28 Welfare Assoc		147,240									147,240
29 MOVIMONDO (Italia)						139,711					139,711
33 Ras Al-Khaimah		99,975									99,975
34 UNAIDS				82,500							82,500
35 APHEDA			72,900								72,900
36 MAP			49,957								49,957
37 Santa Sede						20,000					20,000
38 Soka Gakkai (Japón)		20,000									20,000
39 ONG japonesa						9,447					9,447
TOTAL	42,895,792	55,321,883	15,168,737	39,252,741	28,689,850	23,905,409	2,317,539	9,325,023	577,069	10,721,929	228,175,972

* Deutsche Stiftung Fur UNO-Fluchtlinge Hilfe E.V.
 Department of External Relations - Headquarters (Gaza)

CUADRO 5

Programa de Aplicación de la Paz (Fases I y II)
Cantidades recibidas y cantidades ofrecidas confirmadas
 (por campo y programa)

9 de septiembre de 2001

CAMPO	<i>PROGRAMA</i>										TOTAL
	Educación		Salud		Servicios Sociales y de Socorro		Generación de Ingresos		Otros		
	PAPI	PAP II	PAPI	PAP II	PAPI	PAP II	PAPI	PAP II	PAPI	PAP II	
Franja de Gaza	US\$ 26,689,392	US\$ 21,047,226	US\$ 9,246,406	US\$ 17,964,033	US\$ 11,880,569	US\$ 19,156,824	US\$ 1,672,400	US\$ 8,358,472	US\$ 577,069 *	US\$ 7,364,772 *	US\$ 123,957,163
Cisjordania	12,141,238	16,528,520	3,597,780	5,117,804	13,839,101	509,496	631,893	741,971	0	153,709	53,261,512
Jordania	2,504,975	5,134,901	496,318	1,918,714	408,677	2,589,131	0	200,000	0	0	13,252,716
Líbano	0	7,654,896	301,632	11,649,082	2,391,253	1,179,993	0	0	0	3,203,448	26,380,304
Rep. Árabe Siria	1,560,187	4,001,321	1,515,136	1,734,847	170,250	229,110	13,246	24,580	0	0	9,248,677
Sede Ammán	0	955,019	11,465	868,261	0	240,855	0	0	0	0	2,075,600
TOTAL	42,895,792	55,321,883	15,168,737	39,252,741	28,689,850	23,905,409	2,317,539	9,325,023	577,069	10,721,929	228,175,972

* Incluye un monto total de \$ 2.590.146 de dólares transferidos a los proyectos posteriores a 1999.

Department of External Relations - Headquarters (Gaza)

i:\contrib\PIP-Sept01

CUADRO 6

Proyectos posteriores a 1999 Cantidades prometidas confirmadas (por Campo y Programa)

al 30 de junio de 2001

CAMPO	PROGRAMA				TOTAL US\$
	Educación US\$	Salud US\$	Servicios Sociales y de Socorro US\$	Otros US\$	
Franja de Gaza	4,843,414	1,574,064	3,502,578	85,546	10,005,602
Cisjordania	4,133,184	713,648	333,029	100,512	5,280,373
Jordania	287,433	234,278	601,391	0	1,123,102
Líbano	1,987,522	2,407,407	553,450	100,315	5,048,694
Rep. Árabe Siria	255,021	23,739	331,051	121,264	731,075
Sede de Ammán	4,141,496	564,081	114,827	496,485	5,316,889
Sede de Gaza	0	0	0	2,349,825	2,349,825
TOTAL	15,648,070	5,517,217	5,436,326	3,253,947	29,855,560 *

* Incluye \$ 2,590,146 de ahorros trasferidos del PAP a los proyectos.

*External Relations Office - Headquarters (Gaza)
9 Septiembre de 2001*

i:\contrib\ProjectSummary

CUADRO 7
Proyectos posteriores a 1999
Según Donantes y Programas

al 30 de junio 2001

Clasificación	DONANTES	PROGRAMA				TOTAL US\$
		Educación US\$	Salud US\$	Servicios Sociales y de Socorro US\$	Otros US\$	
1	Arabia Saudita*	4,656,774	433,372	1,500,000	0	6,590,146
2	Reino Unido	3,857,022	58,015	0	2,107,091	6,022,128
3	Canadá	1,249,418	344,828	1,685,856	0	3,280,102
4	Países Bajos	2,814,635	0	0	85,546	2,900,181
5	Estados Unidos	779,000	596,298	1,296,898	0	2,672,196
6	Luxemburgo	0	1,593,853	0	100,512	1,694,365
7	Japón	1,239,145	149,336	0	0	1,388,481
8	European Union	0	570,432	637,732	0	1,208,164
9	Italia	0	1,000,000	0	0	1,000,000
10	Suiza	0	150,000	222,058	550,489	922,547
11	Bélgica	183,146	315,133	0	0	498,279
12	Fondo Árabe, Kuwait	480,000	0	0	0	480,000
13	Alemania	0	276,280	0	93,817	370,097
14	Francia	234,401	0	0	92,400	326,801
15	Dinamarca	0	0	0	224,092	224,092
16	Suecia	109,529	0	0	0	109,529
17	ONG italianas (MOVIMONDO)	0	0	73,307	0	73,307
18	AGFUND	45,000	0	0	0	45,000
19	RKK	0	29,670	0	0	29,670
20	Santa Sede	0	0	20,475	0	20,475
	TOTAL	15,648,070	5,517,217	5,436,326	3,253,947	29,855,560

*External Relations Office -
Headquarters (Gaza)
09-Sep-01*

* Incluye \$ 2,590,146 en ahorros transferidos del PAP a proyectos.

i:\contrib\ProjectSummary

APÉNDICE 3 CRONOLOGÍA

1897 Primer Congreso Sionista, convocado en Basilea, Suiza, por Teodoro Herzl. El sionismo es el movimiento nacido a fines del siglo XIX en respuesta a las persecuciones de las comunidades judías, principalmente en Europa Oriental, que tenía por objeto la instauración de un Estado judío propio. Pronto se constituyó en una organización política que llamaba al retorno del pueblo judío a Palestina (en ese entonces, parte del Imperio Otomano), con Jerusalén como capital y al renacimiento de su vida nacional en su patria ancestral. Comienza una inmigración constante pero limitada de judíos a Palestina.

1917 En el marco de la Primera Guerra Mundial, el 2 de noviembre el Ministro de Exteriores de la corona británica, Lord Arthur James Balfour, envió una carta a Lord Rothschild, representante de la comunidad judía en ese país, conocida como Declaración Balfour. La carta ofrecía el apoyo inglés al establecimiento de un “hogar nacional judío” en Palestina. El 11 de diciembre entró el ejército británico a Jerusalén bajo el mando del General Edmund Allenby. El Imperio Otomano era derrotado y desmembrado al final de la guerra.

1919 Se instituyó el Régimen de Mandatos por el artículo 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones. Mediante él, los Estados representados por dicha Sociedad de las Naciones encargaban a algunos de sus miembros que ejercieran la tutela de otros países o territorios no considerados aptos para autogobernarse. Gran Bretaña fue nombrada Potencia Mandataria en Palestina. Durante su mandato, que se extendería hasta 1948, se incrementó la inmigración judía, promovida y organizada por la Agencia Judía y la Organización Sionista Mundial. Poco a poco, la llegada de los nuevos inmigrantes provocaría roces con la población árabe local hasta llegar a enfrentamientos violentos y asesinatos. Durante el periodo del mandato, la población judía pasó del 7 al 30% de la población total.

1922 El 1 de junio, el Secretario de Estado británico para las Colonias, Wiston Churchill, expidió el documento conocido como “Memorandum Churchill”, el cual explicaba que “en términos de la Declaración [Balfour] referida, no se contempla que la totalidad de Palestina deba convertirse en un Hogar Nacional Judío, sino que dicho Hogar sea creado en Palestina”.

1937 Las demandas palestinas de independencia y su rechazo a la creciente inmigración judía provocaron una rebelión que provocó recurrentes enfrentamientos en ambas comunidades.

1939 El Libro Blanco del gobierno británico intentó limitar la inmigración y adquisición de tierras a los judíos, ante la escalada de violencia entre éstos y la comunidad árabe. Dicho documento limitaba la inmigración judía a 75.000 personas de 1939 a 1944. Los judíos no lo aceptaron y reforzaron su ofensiva contra el ejército británico. La Segunda Guerra Mundial y las persecuciones nazis a los colectivos judíos en Europa incrementarían el flujo a Palestina en los años siguientes.

1945 Se creaba la Liga de Estados Árabes (Liga Árabe).

1947 Incapaz de solucionar el problema palestino, Gran Bretaña trasladó el problema a la naciente ONU y anunció el retiro de sus tropas para el año siguiente. El 29 de noviembre, la Asamblea General adoptó la resolución 181, que establecía la división de Palestina en dos Estados, uno judío y otro árabe, con Jerusalén bajo control internacional. El 57% del territorio palestino se otorgaba a la entidad judía, aunque la población de este colectivo representaba sólo el 30% del total de los habitantes, y apenas poseía un 6,8% del territorio. Palestina quedaba dividida en ocho partes: tres para cada comunidad, una más, la ciudad de Jaffa, sería un enclave árabe dentro del territorio judío y, finalmente, Jerusalén quedaba bajo régimen internacional. Los judíos aceptaron el plan, pero los árabes lo rechazaron argumentando el derecho a la autodeterminación de los pueblos.

1948 El 9 y 10 de abril, las tropas judías del Irgún perpetran la masacre del poblado árabe de Deir Yasin, asesinando a 250 habitantes, hombres, mujeres y niños. El 14 de mayo se proclama la “independencia” del Estado de Israel. Los Estados árabes rechazan la partición y al día siguiente inician una ofensiva militar contra el recién creado Estado hebreo. Diversas agencias internacionales intentan ayudar a la población desplazada por el conflicto. El 19 de noviembre, la Asamblea General crea mediante la resolución 212 el Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos (UNRPR por sus siglas en inglés) para coordinar a las agencias humanitarias que operan en la zona del conflicto.

1949 El 11 de mayo Israel fue admitido como miembro de las Naciones Unidas. El 8 de diciembre se creó el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el Cercano Oriente mediante la resolución 302 de la Asamblea General. El OOPS sustituye al UNRPR y amplía sus funciones al ofrecer mayor ayuda a los refugiados en materia de educación, salud, servicios sociales y socorro, y mediante un programa de creación de obras públicas que generaría empleos y beneficiaría tanto a los refugiados como a los gobiernos de acogida.

1950 El 24 de abril Transjordania (hoy Jordania) se anexó Cisjordania, mientras Egipto establecía su control sobre Gaza. El OOPS inicia sus operaciones el 1 de mayo para auxiliar a cerca de 915.000 refugiados registrados.

1952 El 14 de septiembre la Liga Árabe pidió a sus miembros facilitar a los refugiados documentos de viaje especiales para facilitar su movilidad.

1953 Los profesores del OOPS formaron el primer sindicato palestino.

1954 El Organismo abre su primer centro vocacional en Kalandia, Cisjordania

1956 En los meses de octubre y noviembre, Israel, Francia y Gran Bretaña atacaron Egipto como respuesta a la nacionalización del Canal de Suez por Naser del 26 de julio anterior.

1958 SE dan por concluidos los programas de empleo y trabajo del OOPS debido a su fracaso por razones políticas y financieras.

1959 En octubre se celebró el congreso fundacional de *Al Fatah* (Reconquista), en Kuwait. El Comisionado General del OOPS anunció a la Asamblea General que se han sustituido todas las tiendas de campaña de los campamentos de refugiados por construcciones sólidas.

1964 En el mes de enero se celebró la primera cumbre de la Liga Árabe en El Cairo. El 28 de mayo se realizó en Jerusalén la primera sesión del Consejo Nacional Palestino o Parlamento Palestino en el exilio, donde se anunció la creación de la Organización para la Liberación de Palestina y se aprobaron los 33 puntos de la Carta Nacional Palestina. El OOPS abrió el Instituto de Educación para la formación de su profesorado.

1965 El 1º de enero *Fatah* emprendía su primera acción militar contra Israel. La Liga Árabe adoptó el Protocolo de Casablanca por el que se otorgaban diversos derechos a los refugiados palestinos en los territorios de los países firmantes, como el derecho al trabajo y a la residencia, y se comprometían, excepto Jordania, a preservar la identidad palestina mediante el mantenimiento del estatuto de refugiado.

1967 El 5 de junio Israel ataca Egipto, Siria y Jordania, ocupando las Alturas del Golán, Cisjordania, Gaza, el Sinaí y Jerusalén Oriental. La Guerra de los Seis Días provocó el desplazamiento de miles de refugiados desde Cisjordania y Gaza a Jordania y otras zonas vecinas. De las 350.000 personas desplazadas hacia fuera de los Territorios Ocupados por Israel, unas 188,500 eran refugiados registrados en el OOPS, convertidos en refugiados por segunda vez. Para darles cobijo se crearon diez nuevos campamentos en Siria y Jordania. El 22 de noviembre el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 242 pidiendo la salida israelí de los Territorios Ocupados así como el retorno de los refugiados.

1968 El Organismo comenzó a reemplazar las tiendas de los campamentos de refugiados por albergues permanentes.

1969 Del 1 al 4 de febrero se celebró la Quinta sesión del Consejo Nacional Palestino, donde se nombró a Yaser Arafat cabeza del Comité Ejecutivo de la OLP. De 1969 a 1972 la Asamblea General creó el grupo de trabajo para la financiación del OOPS.

1970 Enfrentamientos entre la OLP y el ejército jordano culminaron con el llamado *Septiembre Negro* que costó la vida y dejó heridos a miles de refugiados. Un año más tarde, la central palestina fue expulsada de Jordania y su cúpula buscó refugio en el Líbano.

1971 Las fuerzas de ocupación israelí iniciaron operaciones de seguridad en la Franja de Gaza, que incluían la ampliación de carreteras y la demolición de las casas de 2.854 familias.

1973 En abril, Israel invadía Beirut y tres importantes dirigentes de la OLP eran asesinados, lo que provocó grandes manifestaciones de solidaridad con la resistencia palestina en el Líbano. El 6 de octubre, los ejércitos sirio y egipcio intentaron recuperar los Territorios Ocupados por Israel siete años antes, iniciando la llamada Guerra del *Yom Kippur* o del Ramadán. Ese mismo mes, el Consejo de Seguridad pedía el cese de hostilidades a través de su resolución 338, la cual reafirmaba lo establecido en la resolución 242. Del 26 al 28 de noviembre, la Liga Árabe, reunida en Argelia, resuolvía reconocer a la OLP como el único representante legítimo del pueblo palestino. En esa ocasión, Jordania se abstuvo.

1974 Durante el XII Consejo Nacional Palestino, la OLP aceptó la idea de una autoridad nacional sobre “toda fracción liberada de Palestina”. Algunas semanas después se creaba el grupo de rechazo a esa propuesta, conducido por el Frente Popular para la Liberación de

Palestina (FPLP). En la cumbre árabe de Rabat, en octubre, Jordania reconocía a la OLP. El 13 de noviembre Arafat asistía a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ahí se reconocía el derecho de los palestinos a la independencia y a la autodeterminación. La OLP adquiere desde entonces carácter de observador en el la ONU.

1975 En abril estallaba la guerra civil en el Líbano.

1976 Por la violencia de la guerra civil, el OOPS trasladó temporalmente su sede de Beirut a Viena y Ammán. En abril se realizaron elecciones municipales en Cisjordania, con arrasadora victoria de los candidatos relacionados con la OLP. En junio, las tropas sirias en el Líbano atacaron a la OLP y al Movimiento Nacional Libanés. El 6 de septiembre la OLP era admitido como miembro con plenos derechos de la Liga Árabe.

1977 En mayo la derecha gana por vez primera las elecciones en Israel. Menagem Begin se convertía en Primer Ministro. Del 19 al 21 de noviembre el presidente egipcio Anuar Sadat viajó a Jerusalén.

1978 En marzo Israel invadía el sur del Líbano, ocupaba un 10% del territorio del país, que convertía en zona de seguridad. El 17 de septiembre Israel y Egipto firmaron la paz en los Acuerdos de Camp David (1978-9). El 6 de octubre Sadat era asesinado. En diciembre Israel se anexaba formalmente los Altos del Golán sirios. La sede del OOPS se trasladaba nuevamente de Beirut a Viena y Ammán.

1979 Egipto era expulsado de la Liga Árabe.

1982 El Organismo iniciaba su programa de asistencia de emergencia al Líbano como respuesta a la invasión israelí. En abril Israel completaba su retirada del Sinaí como parte del plan de paz en Egipto. En junio, sin embargo, invadía el Líbano, obligando a la OLP a retirarse del escenario libanés. En septiembre, milicias libaneses, con el apoyo del ejército israelí comandado por Ariel Sharon, cometían las masacres de los campamentos de refugiados de Sabra y Chatila. Ese mismo mes, el rey Husein de Jordania proponía una Confederación jordano-palestina.

1985 Durante la primavera, las milicias chiíes de Amal cometían nuevas masacres en los campamentos de refugiados palestinos, entre ellos nuevamente los de Sabra y Chatila. En

junio, el ejército israelí se retiraba del país, excepto de la banda fronteriza que comparten ambos países, controlado por el pro-israelí Ejército del Sur del Líbano.

1987 En diciembre iniciaba el levantamiento popular contra la ocupación israelí en Gaza y luego en Cisjordania, conocido como la *Intifada*, que se extendería hasta 1993 y provocaría 18.000 palestinos heridos.

1988 El OOPS lanzaba su Programa Ampliado de Asistencia en los Territorios Ocupados para hacer frente a las emergencias provocadas por la *Intifada*. El 15 de noviembre Yaser Arafat declaraba el nacimiento del Estado palestino sobre la Franja de Gaza y Cisjordania en la 19 sesión del Consejo Nacional Palestino en Argelia. Con esta declaración, los palestinos reconocían formalmente al Estado israelí y renunciaban a sus reclamos de recuperar el 78% de la Palestina histórica. Asimismo, reconocían las resoluciones 181, 242 y 338, a la vez que reafirmaban su condena al terrorismo. El 31 de julio, el rey Husein de Jordania rompía los lazos jurídicos que unían las dos márgenes del Jordán, renunciando a Cisjordania. Los palestinos de la orilla oeste del Jordán perdían entonces la ciudadanía jordana.

1989 El presidente ruso M. Gorbachev permitía la emigración de los judíos soviéticos a Israel. Un millón arribarían al Estado hebreo en la siguiente década, obteniendo la nacionalidad israelí prácticamente de manera inmediata gracias a la Ley del Retorno.

1990 Introducción del EMLOT, Medidas Extraordinarias para el Líbano y los Territorios Ocupados como extensión al programa iniciado en 1982 en el Líbano. El 2 de agosto las fuerzas iraquíes invadían Kuwait. La resolución 660 del Consejo de Seguridad de la ONU exigía el retiro inmediato e incondicional de todas las fuerzas iraquíes. Contrario a la mayoría de los dirigentes del mundo árabe, Arafat apoyó a Saddam Husein.

1991 La Segunda Guerra del Golfo provocaría el ingreso de más de 300.000 refugiados a Jordania, a los cuales el Organismo presta ayuda junto con la corona hachemí. Otros 50.000 retornarían a Cisjordania, Gaza y el Líbano. El 30 de octubre se inauguraba la conferencia de paz en Madrid, con el auspicio de los presidentes estadounidense de George Bush y soviético Mijail Gorbachev. El 3 de noviembre iniciaban las negociaciones bilaterales entre Israel y sus vecinos árabes, con una delegación jordano-palestina.

1992 El 28 de enero iniciaron las negociaciones multilaterales en Moscú, que incluían el tema de los refugiados. En diciembre, y tras el asesinato de un guardia fronterizo israelí por *Hamás*, el gobierno de Rabin expulsaba al sur libanés a 415 palestinos sospechosos de simpatizar con los islamistas. Condenada por el Consejo de Seguridad, esta decisión bloqueó durante algunos meses el Proceso de Paz.

1993 El 13 de septiembre la OLP y el gobierno israelí, representados por Isaac Rabin y Yaser Arafat, firmaron la Declaración de Principios sobre la autonomía limitada interina, en la Casa Blanca. Días después, a principios de octubre el OOPS lanzaba la primera fase de su Programa de Aplicación de la Paz.

1994 El 4 de mayo Arafat y Rabin firmaron en El Cairo el Acuerdo Gaza-Jericó sobre la puesta en marcha de la Declaración de Principios. El ejército israelí se retiró de las zonas urbanas de la Franja. En julio Arafat volvió a Gaza. El 26 de octubre Israel y Jordania firmaron un acuerdo de paz. El Organismo decidió trasladar sus sedes de Viena, a Gaza y Ammán.

1995 Pese a diversos ataques terroristas perpetrados en Israel, el 28 de septiembre Arafat y Rabin firmaron en Washington el acuerdo llamado Oslo II, que conllevaba la ampliación territorial de la autonomía limitada a Cisjordania. Entre noviembre y diciembre Israel completaba su retirada de los pueblos palestinos, excepto Hebrón. El 4 de noviembre un estudiante israelí, Yigal Amir, asesinó a Yitzhak Rabin. Su cargo fue asumido por Simón Peres.

1996 El 20 de enero Arafat fue electo presidente de la Autoridad Palestina, a la vez que la OLP obtuvo dos terceras partes en el Consejo Legislativo. En abril Simón Peres autorizó la operación Uvas de la Ira contra el Líbano, en la cual murieron 98 refugiados en un campamento del OOPS. En mayo, y después de meses de atentados terroristas en Israel, el Likud y su coalición de ultraderecha, ganaron las elecciones legislativas que permitieron nombrar a Benjamín Netanyahu primer ministro. En septiembre, la construcción de un túnel bajo la explanada de las mezquitas provocaría el estallido de violencia más grave desde el fin de la *Intifada*, con 76 muertos. El 8 de octubre Arafat realizó su primer visita oficial a Israel invitado por el jefe de Estado Ezer Weizman.

1997 El 15 de enero la Autoridad Palestina e Israel firmaron el Protocolo de Hebrón que permitió la transferencia de poderes y responsabilidades de la ciudad del mismo nombre a los

palestinos. En septiembre, la policía palestina cerraba decenas de asociaciones relacionadas con *Hamás*.

1998 El 23 de octubre se amplió la autonomía palestina a un 13% en Cisjordania (1% bajo total control palestino y un 12 en soberanía compartida con Israel) a través del Memorándum de Wye River. En diciembre, Tel Aviv suspendió la aplicación de este nuevo acuerdo y llamó a elecciones anticipadas para el 17 de mayo siguiente.

1999 Final del periodo de autonomía limitada prevista por la DOP. Se abrían formalmente las negociaciones sobre el Estatuto Final, aunque sin avances. Los palestinos acordaron posponer la proclamación del Estado palestino. El 17 de mayo el laborista Ehud Barak ganaba por amplio margen (56%) las elecciones a primer ministro. El 4 de septiembre el premier israelí y Arafat firmaron el Memorándum de Sharm el Cheij, que replanteaba el calendario del retiro israelí de los Territorios establecido en el Memorándum de Wye River y establecía que el término de un acuerdo general del estatuto permanente no debía extenderse más allá del 13 de septiembre del 2000. De diciembre a marzo siguiente Siria e Israel retomaron las conversaciones de paz sin avance significativo.

2000 En mayo las Fuerzas de Defensa Israelí se retiraron del sur del Líbano. A la vez que el OOPS celebraba cinco décadas de existencia, la organización palestina *Miftah* lo proponía para el premio Nobel de la Paz de ese año. En la Conferencia de Camp David en julio se discutía por primera vez la cuestión de los refugiados. El 28 de septiembre el líder del Likud Ariel Sharon visitó la Explanada de las Mezquitas en Jerusalén. Las manifestaciones y actos de violencia palestinos contra la visita fueron fuertemente reprimidos por el ejército israelí, dando inicio a la llamada segunda *Intifada* o la *Intifada al Aqsa*. En diciembre de ese año, el saliente presidente estadounidense, William Clinton, presentó una nueva iniciativa, conocida como Plan Clinton, que intentaba resolver los temas del Estatuto Final, incluido el de los refugiados. El OOPS da por concluido su Programa de Aplicación de la Paz.

2001 En enero continuaron la negociaciones entre palestinos e israelíes respecto al Plan Clinton. Tras su fracaso, la violencia de la segunda *Intifada* se recrudeció. La nueva administración Bush dejaba del lado el protagonismo estadounidense en el Proceso de Paz.

ABREVIATURAS

AC	Administración Civil israelí de los Territorios Ocupados
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AG	Asamblea General de las Naciones Unidas
AGFUND	Fondo del Golfo Arabe para Organizaciones de Desarrollo de las Naciones Unidas
AP	Autoridad Palestina
BM	BancoMundial
CCP	Comisión de Conciliación para Palestina
CERMOC	Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain
EMLOT	Medidas extraordinarias en el Líbano y en los Territorios Ocupados
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FDI	Fuerzas de Defensa Israelí
FMI	Fondo Monetario Internacional
MEI	Misión de Inspección Económica para Medio Oriente (Misión Clapp)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLP	Organización para la Liberación de Palestina
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización para las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PAA	Programa Ampliado de Asistencia
PAP	Programa de Aplicación de la Paz
PECDAR	Consejo Económico Palestino de Desarrollo y Reconstrucción (de la AP)
PGI	Programa de Generación de Ingresos
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RAO	Programa de Oficiales para Asuntos de los Refugiados (Refugee Affairs Officer)
RWG	Grupo de Trabajo sobre Refugiados
SED	Situaciones Especialmente Difíciles (Programa de)

TT.OO.	Territorios Ocupados: Gaza, Cisjordania y Jerusalén Oriental
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas de Socorro a la Infancia
UNISPAL	Sistema de Información de las Naciones Unidas sobre la Cuestión de Palestina
UNRPR	Socorro de las Naciones Unidas a los Refugiados de Palestina
UNRWA	Ver OOPS
UNSCO	Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

GLOSARIO DE TÉRMINOS ÁRABES

<i>Al Awda</i>	El retorno
<i>Al Fedayin</i>	Los comandos
<i>Al Gurba</i>	El exilio
<i>Haq al Awda</i>	Derecho al retorno
<i>Hulum al Awda</i>	Sueño del retorno
<i>Kart al mu'an</i>	Cartilla de raciones
<i>Mujayami</i>	Persona nacida y crecida en un campamento de refugiados (pl. <i>mujayamiye</i>)
<i>Mujayam</i>	(pl. <i>Al Mujayamat</i>) Campamento
<i>Al Layi</i>	Refugiado, (pl. <i>layi'un</i>) refugiados
<i>Al Nakba</i>	La catástrofe, guerra de 1948
<i>Al Nazha</i>	Migración, utilizada para señalar el desplazamiento de 1967, diferenciándolo de Al Nakba
<i>Al Naziun</i>	Palestinos desplazados en 1967
<i>Al Shatat</i>	La dispersión o diáspora
<i>Shahid</i>	Mártir, (martirio <i>istishahd</i>)
<i>Ta'hil</i>	Rehabilitación (de los campamentos de refugiados)
<i>Tamdin</i>	Urbanización (de los campamentos de refugiados)
<i>Tawtin</i>	Establecimiento definitivo (en los países de acogida)
<i>Al Waziqa</i>	La Carta de Registro del OOPS
<i>Waziqa al safar</i>	Documento de viaje (emitido por los gobiernos de acogida de manera temporal a los refugiados)
<i>Al Wikala</i>	La Agencia, es decir, el OOPS

BIBLIOGRAFÍA

ABD AL SALAM, Aql (1998): “Testimonios: No hay más Acuerdo de paz que el que nos devuelva a nuestro país” en *Nación Arabe*, núm. 34, año XI, invierno 1998, pp. 67-71.

- (1994): “N’est-ce pas une honte? Parole des réfugiés” en *Revue d’Études Palestiniennes*, núm. 1 nueva serie, otoño de 1994, pp. 21-26.

ABED RABBO, Salah (1997): “A Unified Strategy Against All Odds: The Popular Refugee Movement” en *Article 74*, núm. 22. Versión electrónica en: <http://www.badil.org/Art74/1997/art22i.htm>

ABOWD, Thomas (1999): “Palestinian Refugees and the Palestinian-Israeli Negotiations. Interview with Salim Tamari” en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXXIX, núm. 1, pp. 81-89.

ABU-AMR, Ziad (1993): “Hamás: a Historical and Political Background” en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXII, núm. 4, verano 1993, pp. 5-19.

ABU-HABIB, Lina (1997): “La educación y los refugiados palestinos del Líbano: ¿Una generación perdida?”, en *Refugee Participation Network*, núm. 23, pp. 26-27.

ABU LUGHOD, Ibrahim (1999): “In Palestine, Integration, Development, Participation” en *UN Chronicle*, núm. 4, 1999, pp. 62-63.

ABUNIMAH, Ali H. (2000): “UNRWA donations: Plot or twisted Priorities” en *Jordan Times*, 26 de septiembre de 2000.

ABU REDEN, Taha (2001): “Refugees and UNRWA: A love-hate story half a century old” en diario *Al Rai*, Jordania, 1 de mayo 2001. En <http://www.un.org/unrwa/news/articles/al-rai.htm>

ABU SHALAL, Ahmad (1999a): “UNRWA... Where to?” en *Return Review*, vol.3, número 9, junio 1999. Versión electrónica en: www.prc.org.uk/webpages/return_review/3-9/unrwa.html

- (1999b) “Special Workshop on the Refugees: Toward a Local and International Campaign for the Defense of Refugee Rights” en *Return Review* vol. 3, núm. 10, julio de 1999. Versión electrónica en: www.prc.org.uk/webpages/return_review/3-10/unrwa.html

ABU SIDO, Hashim F. y GHALI, Mona (1995): “Aid and international organizations in Palestine: instruments of development or of foreign policy?” en *Middle East International* núm. 499, 28 de abril de 1995, pp. 6-17.

ABU ZAYAD, Ziad (2002): “Statement of Principles” en *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, vol. 9, núm. 2, pp. 120-121.

Ajial Center (2001): *Palestinian Non-Government Organizations in Lebanon*. Versión electrónica en http://www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/ajial_center/ngo_lebanon.html.

AKIVA, Eldar (2002): “The Refugee Problem at Taba. Akiva Eldar interviews Yossi Beilin and Nabil Sha’ath” en *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, vol. 9, núm. 2, pp. 12-23.

- (2001): “How to Solve the Palestinian Refugee Problem” en diario *Ha’aretz*, 29 de mayo.

AL ABED, Raed (1997): “UNRWA Faces New Cuts. Palestine Refugees Fear Agency’s Fate is Sealed” en el semanario *The Star*, 4 de septiembre de 1997, Ammán. Versión electrónica en <http://star.arabia.com/970904/102.html>

AL HEJA SAYYED, Nedal (2000): *El desarrollo humano sostenible, un derecho humano inalienable: las condiciones de vida en los campamentos de refugiados palestinos en Oriente Medio*, Informe interno de la ONG Comité Internacional de Rescate, Madrid, 111 pp.

AL HUSSEINI, Jalal (2003): “L’UNRWA et les réfugiés. Enjeux humanitaires, intérêts nationaux” en *Revue d’études palestiniennes*, núm. 86, pp. 71-85.

(2000a): “UNRWA and the Palestinian Nation-Building Process” en *Journal of Palestine Studies* XXIX, núm. 2, invierno 2000, pp. 51-64.

- (2000b) “The future of UNRWA: A Palestinian Perspective” en Organización para la Liberación de Palestina, Departamento de Asuntos sobre Refugiados, *The Final Status Negotiations on the Refugee Issue: Positions and Strategies*, Palestina, agosto de 2000, 167 pp.
- (1999): “UNRWA and the Palestinian Movement: the Political Instrumentalization of Humanitarian Assistance for Nation-Building Proposes” en Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *The Palestinian Refugees and UNRWA in Jordan, the West Bank and Gaza, 1949-1999*, Simposio Internacional, Mövenpick Hotel, Mar Muerto, Jordania, del 21 de agosto al 2 de septiembre de 1999. (En prensa).
- (1998): “Political Dimensions of Relief and Development Activities in the Context of the PLO-Refugees-UNRWA Relations” en Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *UNRWA a history within History. Special focus on Humanitarian Aid and Development*, Simposio Internacional, Ammán, Jordania, del 9 al 11 de octubre de 1998. (En prensa).
- (1997): “UNRWA and the Palestinian Nation-Building Process in the West Bank and the Gaza Strip”, Ponencia presentada en la conferencia internacional *The Peace Process and Future Visions of the Middle East*, Lund University, Suecia, 19-21 de septiembre de 1997.
- (1996): “UNRWA in Palestinian History: Political Dimensions of Humanitarian Aid” en Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *UNRWA a history within History. Primer Taller*, Simposio Internacional, Ammán, Jordania, del 20 al 22 de diciembre de 1996. (En prensa).

AL NIRAB, Saber (1998): “Mental Health in Gaza” en Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *UNRWA a history within History. Special focus on Humanitarian Aid and Development*, Simposio Internacional, Ammán, Jordania, del 9 al 11 de octubre de 1998. (Versión preliminar, sin publicar).

ALPHER, Joseph y SHIKAKI, Khalil (1998): *The Palestinian Refugee Problem and the Right of Return*, estudio del Weatherhead Center for International Affairs, Universidad de Harvard, mayo de 1998, 20 pp. (Versión electrónica en: www.ciaonet.org/wps/alj01/alj01.html).

AL QUDSI Sulayman S. (2000): “Profiles of Refugee and Non-Refugee Palestinian from the West Bank and Gaza” en *International Migration* vol. 38, núm. 4, pp. 79-107.

AL RFOUH, Faisal O. M., *United Nations, League of Arab States and Palestinians*, Bhalla Book Service, Nueva Delhi, 1984, 126 pp.

ALUL, Ghalia (1998): "Reducing UNRWA services is 'recipe for disaster,' Prince Hasan warns" en *The Jordan Times*, 30 de mayo de 1998. Versión electrónica en <http://www.jordanembassyus.org/053098002.htm>

ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio (2000): "Consecuencias de Camp David" en *La paz frustrada*, suplemento electrónico del diario *El Mundo*. Versión electrónica en: http://www.el-mundo.es/internacional/israel_palestina/conclusiones.html.

- (1998): "Israel y EEUU quieren la desaparición de la UNRWA" en *Nación Árabe* núm. 34, pp. 58-63.

ALVEY, David W. (2000): "Dialogue Peace Interview: Strangling UNRWA: Good Politics?" en *Diplomatic Planet*. Versión electrónica: www.diplomaticplanet.net/dpeace/intrvw/wlee.html

Amnistía Internacional (1999): *Siria Atrapados en un conflicto regional: libaneses, palestinos y jordanos recluidos en Siria por motivos políticos*, Londres, 30 pp.

- (1997): *Refugees: Human Rights have no border*, Londres.

ARNAUT, A (1997): "Some UNRWA-Donor Countries are Reducing or Ceasing Their Contributions to Serve the Israeli Interests" en diario *Al Ayyam*, 21 de agosto de 1997. Versión electrónica en: <http://www.hebron.com/translations8.html>

ARTZ, Donna E. (1996): *Refugee into Citizens. Palestinians and the End of the Arab-Israeli Conflict*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 232 pp.

ARURI, Naseer (ed.) (2001): *Palestinian Refugees. The Right of Return*, Pluto Press, Londres, 285 pp.

ASHKENASY, Abraham (1990): "The International Institutionalization of a Refugee Problem" en *Jerusalem Journal of International Relations*, enero 1990, vol. 12, núm. 1, pp. 45-75

AUGÉ, Jean Christophe, *et al.* (1998): "Les élections du 4 novembre 1997 en Jordanie. Contexte et prétextes d'une normalisation politique" en *Monde arabe Maghreb-Machrek*, núm. 160, abril-junio de 1998, pp. 30-49.

BABILLE, Marzio, *et al.*, (2003): *Finding Means UNRWA's Financial Crisis and Refugee Living Conditions*, Vol. III *Social Service Delivery to Palestinian Refugees: UNRWA and other providers, UNRWA financial and donor environment*, Fafo report no. 427, 216 pp.

BADIL (2001a): "Campaign for the Defense of Palestinian Refugee Rights", en *Al Majdal*, revista trimestral núm. 12, diciembre de 2001, pp. 6-7.

- (2001b): *The Right of Return. An Analysis of Recent Debate in the Israeli Press*, Occasional Bulletin núm. 5, abril 2001

- (2000a): "Concluding Resolutions from the Workshop on Strategies for the Defense of Refugee Rights (Cyprus 6-10/10/2000)", en *Al Majdal*, revista trimestral núm. 8, diciembre de 2000, pp. 13-15.

- (2000b): *UN Relief and Work Agency for Palestine Refugees (UNRWA) Nominated for the Nobel Peace Prize*, comunicado de prensa, 23 de mayo 2000. www.badil.org/Press/2000/press105-00.htm

- (2000c): "What Role for UNRWA? Opportunities and Constraints A Durable Solution to the Palestinian Refugee Issue" ponencia presentada en el *Taller sobre el Futuro del OOPS* organizado por el Palestinian Refugee Research Net, el Royal Institute of International

Affairs de Londres y el International Development Research Centre de Ottawa, Minster Lovell (Reino Unido), el 19 y 20 de febrero de 2000. Versión electrónica en: www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/unrwa-role.html

- (1999a): *Palestinian Refugee Question in the Final Status Negotiations: Position and Strategy of the Palestinian Negotiation Team*, 28 de septiembre, comunicado de prensa, [www.badil.org/Press/1999\)press71-99.htm](http://www.badil.org/Press/1999)press71-99.htm)
- (1999b): *Position and Strategy of the Palestinian Negotiating Team: An Unresolved Puzzle*, en *Al Majdal*, www.badil.org/Publications/Madjal/1999/a2.htm
- (1997): *Right of Return Re-Assessed*. Informes de cinco talleres organizados por la Campaña por la Defensa de los Derechos de los Refugiados, de mayo a octubre de 1997 en los Territorios Ocupados.
- (1996): “Recommendations and Decisions Issued by the First Popular Refugee Conference in Deheishe Refugee Camp/Bethlehem” en *Article 74*, revista trimestral núm. 17, octubre de 1996.

Banco Mundial (1993): *Developing the Occupied Territories. An Investment in Peace*, cinco volúmenes, septiembre de 1993.

- (1994a): “The Future of the West Bank and the Gaza Strip” en *Development Brief*, número 32, marzo 1994.
- (1994b): *Emergency Assistance Program for the Occupied Territories*, Washington, D.C., abril 1994.

BARBERET Sandra (2001): *Refugies ou diaspora palestinienne? Variations identitaires autour de la question du retour: Entre terroir originel, territoire national et pays d'attachement*, memoria de investigación, Instituto de Estudios Políticos de Rennes, Francia, 105 pp.

BARREDA, Javier (1998): “El origen del problema. La colisión de dos proyectos nacionalistas excluyentes” en *Nación Árabe* núm. 34, año XI, invierno 1998, pp. 41-45.

BEDEIN, David (2001): “Canada’s Role in the ‘Right of Return’” en *Israel Resource Review*, 28 de marzo de 2001. Versión electrónica en: <http://israelbehindthenews.com/Archives/Mar-28-01.htm>

- (2000): *Why Does Canada Support UNRWA’s Incitement of an Arab Rebellion?* Versión electrónica en <http://christianactionforisrael.org/un/unrwa.html>
- (1997): “What you need to know about U.N.R.W.A: The United Nations Relief and Works Agency” en *Israel Resource Review*, 7 de julio de 1997. Versión electrónica en: <http://israelvisit.co.il/BehindTheNews/Jul-07-97.html>

BENGUIGUI Díaz, Rica (1994): “El apoyo de la UNRWA a Palestina” en *Boletín Económico de Información Comercial Española*, núm. 2413, 23-29 mayo, pp. 71-79.

BEN HAMIDA, Essma (1988): *Behind the Palestinian Uprising. A Journey through the Occupied Territories*, Suiza, International Foundation for Development Alternatives, 128 pp.

BESSON, Yves (1997): “UNRWA and its Role in Lebanon” en *Journal of Refugee Studies*, vol. 10, núm. 3, pp. 335-348.

BLOME JACOBSEN, Laurie (2003): *Finding Means UNRWA’s Financial Crisis and Refugee Living Conditions, Summary Report*, Fafo report no. 427, 61 pp.

BOCCO, Riccardo (et.al) (2001): *International and Local Aid During the Second Intifada. An*

Analysis of Palestinian Public Opinion in the West Bank and the Gaza Strip. October 2000-February 2001, Informe final, Ginebra, marzo de 2001.

- y HANNOYER, Jean (1997): “L’UNRWA, les Palestiniens et le Processus de Paix: Perspectives de recherche”, en *Palestine, Palestiniens, territoire national, espaces communautaires* Les Cahiers du Cermoc, núm. 17, Beirut, pp. 103-110.

BORJAS, George *et. al.* (1996): *The Harvard Project on Palestinian Refugees*, 2 de septiembre de 1996. Versión electrónica en: www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/isepme.html

BOWKER, Bob (2000): “The Political Management of Change in UNRWA” ponencia presentada en el *Taller sobre el Futuro del OOPS*, organizado por el Palestinian Refugee Research Net, el Royal Institute of International Affairs de Londres y el International Development Research Centre de Ottawa, Minster Lovell (Reino Unido), el 19 y 20 de febrero de 2000. Versión electrónica en: www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/change.html

BRAND, Laurie A. (1995): “Palestiniens et Jordaniens: une crise d’identité” en *Revue d’études palestiniennes*, núm. (57), 5, pp. 15-25.

- (1990): “Asad’s Syria and the PLO: Coincidence or Conflict of Interests?” en *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, vol. XIV, núm. 2, invierno de 1990.
- (1988): *Palestinians in the Arab World. Institution Building and the Search for State*, Estados Unidos, Columbia University Press, 286 pp.

BRYNEN, Rex (2000): *The Future of UNRWA: An Agenda for Policy Research*, Ponencia presentada en el *Taller sobre el Futuro del OOPS*, organizado por el Palestinian Refugee Research Net, el Royal Institute of International Affairs de Londres y el International Development Research Centre de Ottawa, celebrado en Minster Lovell (Reino Unido), el 19 y 20 de febrero de 2000. Versión electrónica en : <http://www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/future.html>

- (1996): “International Aid to West Bank and Gaza: A Primer” en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXV, núm. 2, pp. 51-64.

BUCAILLE, Laetitia (1996): “Un camp de réfugiés dans la bande de Gaza: interrogations identitaires face au processus de paix” en *Monde arabe Maghreb-Machrek*, núm. 152, abril-junio de 1996, pp. 113-122.

BUDEIRI, Ahmad (2000): “UNRWA budget crisis increases refugees’ hardship” en *Palestine Report on Line*, vol. 7 núm. 10, 23 de agosto de 2000. Versión electrónica en: www.jcmm.org/media/report/2000/Aug/4.htm#toc

BUEHRIG, Edward Henry (1971): *The United Nations and the Palestinian Refugees. A study in nonterritorial administration*, Bloomington, Indiana University Press, 215 pp.

CALDUCH, Rafael (1991): *Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial de las Ciencias Sociales, 412 pp.

CAMPAGNA, Joel (1998): “Anger in the camps” en *World Press Review*, vol. 45, núm. 11, Nueva York, noviembre 1998, p.23.

CARAPICO, Sheila (2000): “NGOs INGOs, GO-NGOs and DO-NGOs. Making Sense of Non-Governmental Organizations” en *Middle East Report*, primavera 2000, pp. 12-15.

Cáritas española (1999): *Documentos de Caritas Jerusalén sobre la Situación en Palestina*, la

Iglesia (Palestina) en Tierra Santa y el Proceso de Paz, Madrid, abril de 1999.

Center for Policy Analysis on Palestine (2001): “Diminishing Resources and Increasing Needs for Palestinian Refugees” en *Palestine Chronicle*, 21 de septiembre de 2001. En <http://palestinechronicle.com>

Center for Strategic Studies (1996): *The Jordanian-Palestinian Relationship. The Domestic Dimension*, Centro de Estudios Estratégicos, Universidad de Jordania, Ammán.

CERVENAK, Christine M. (1994): “Promoting Inequality: Gender-Based Discrimination in UNRWA’s Approach to Palestinian Refugee Status” en *Human Rights Quarterly*, 16, núm. 2, mayo, pp. 300-374

CHOMSKY, Noam (2001): “The United States and the Refugee Question”, en ARURI, Naseer (ed.) *Palestinian Refugees. The Right of Return*, Pluto Press, Londres, pp. 77-81.

COHEN, Shawn (1997): “The Refugee Dilemma: A Day in the UNRWA Arab Refugee Camps” en *Israel Resource Review*, 7 de julio de 1997. Versión electrónica en <http://israelvisit.co.il/BehindTheNews/Jul-07-97.html>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) (2001): *Palestina. Informe solicitado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional Sección Primera*, Ro. Núm. 427/98, Madrid, 15 pp.

Commission of Enquiry- Palestinian Refugees (2001): *Right of Return*, informe parlamentario, Joint Parliamentary Middle East Councils, Londres, marzo 2001, 228 pp.

Comité de Solidaridad con la Causa Árabe (1998) *Al Nakba (El Desastre) El desalojo sionista de Palestina en 1948*, suplemento de *Nación Árabe*, núm. 35, septiembre de 1998, 54 pp.

CHOUCRI, Nazli (1997): “Demography, Migration and Security in the Middle East” en Guazzone, Laura (ed.) *The Middle East in Global Change. The Politics and Economics of Interdependence versus Fragmentation*, Hampshire; London, Macmillan, pp. 95-118.

DABBAGH, Selma (1998): “The struggle for Palestinian refugee rights”, en *Middle East International*, núm. 580, 31 julio, pp. 18-19.

DALE, William (1974): “UNRWA. A Subsidiary Organ of the United Nations” en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 23, parte 3, julio de 1974, pp. 576-609.

DAMAJ, Maha, y CHATTY, Dawn (2000): *Children and Adolescents in Palestinian Households: Coping with the Effects of Forced Migration and Prolonged Conflict*, Refugee Studies Center, Universidad de Oxford, 32 pp.

DANEELS, Isabella (2001): *Palestinian Refugees and the Peace Process. An Analysis of Public Opinion Surveys in the West Bank and the Gaza Strip*, Jesuralén, Oxfam Gran Bretaña y The Jerusalem Media and Communication Center, 85 pp.

DESTREMAU, Blandine (1994): “Deux camps de réfugiés à Amman” en *Revue d’études palestiniennes*, núm. 52, pp. 21-68.

DIWAN, Ishac y WALTON, Michael (1994): *Palestine: From Dependent to Autonomous*

Growth, Working Paper Series, núm. 9409, El Cairo, Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran and Turkey, World Bank, 20 pp.

DONATO, de Maria; TAHRI, Mohammed, SCHADE-POULSEN, Marc (ed.) (2001): *Refugees also have Rights! Palestinian Refugees in Lebanon and Jordan EMHRN Mission 17-28 September 2000*, Euro-Mediterranean Human Rights Network, Copenhague, mayo 2001, 36 pp.

DORON, Daniel (1993): “Cuando la ayuda no es ayuda” en *Cinco Días*, 14 y 15 de septiembre de 1993.

DROZ, Fabien (2002): *Le Club de Wehdat, un symbole d'affirmation identitaire pour les Palestiniens de Jordanie*, memoria de licenciatura en Etnología, Universidad de Neuchâtel, Suiza, 67 pp.

EFRAT, Moshe (2001): “The Palestinian Refugees: The Socio-economic Integration in their Host Countries” en *Orient –Deutsche Zeitschrift fur Politik*, vol. 42, núm. 1, pp. 45-70.

ELDAR, Akiva (2002): “The Refugee Problem at Taba. Akiva Eldar interviews Yossi Beilin and Nabil Sha’ath” en *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, vol. 9, núm. 2, 2002, pp. 12-23.

- (2001): “How to Solve the Palestinian Refugee Problem” en *Ha’aretz*, 29 de mayo de 2001.

EL NATOUR, Souheil M. (1993): *Les Palestiniens du Liban. La situation sociale, économique et juridique*, diciembre de 1993, Dar al Taqqadom Al Arabi, Beirut, 299 pp.

ENDRESEN, Lena C., y Øvensen, Geir (1994): *The Potential of UNRWA Data for Research on Palestinian Refugees. A Study of UNRWA Administrative Data*, FAFO-Report 176, Norwegian Institute for Applied Social Science, Oslo.

FARAH, Randa Rafiq (1999a): *Popular Memory and Reconstructions of Palestinian Identity. Al-Baq’a Refugee Camp, Jordan*, Tesis doctoral, Universidad de Toronto, 387 pp.

- (1999b): “Paradoxical and Overlapping Voices: the Refugee-UNRWA Relationship and Palestinian Identity in Jordan” en Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *The Palestinian Refugees and UNRWA in Jordan, the West Bank and Gaza, 1949-1999*, Simposio Internacional, Mövenpick Hotel, Mar Muerto, Jordania, del 21 de agosto al 2 de septiembre de 1999. (En prensa).

- (1998): “UNRWA in a Popular Memory: al-Ba’qa Refugee Camp as a Case-study” en Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *UNRWA a history within History. Special focus on Humanitarian Aid and Development*, Simposio Internacional, Ammán, Jordania, del 9 al 11 de octubre de 1998. (En prensa).

- (1997): “Palestinian Refugees and UNRWA: Oral Histories and Popular Memories” en Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *UNRWA a history within History. Special focus on Oral History and Popular Memory*, Simposio Internacional, Ammán, Jordania, del 25 al 27 de agosto de 1997. (En prensa).

FECCHI, JoMarie (2000): “Palestinian Refugees in Lebanon and Syria Face Different, Uncertain Futures” en *Washington Report on Middle East Affairs*, diciembre de 2000, pp. 26-27.

FERRANDIS José Ramón (1994): “El Banco Mundial y Palestina” en *Boletín Económico de Información Comercial Española*, núm. 2413, 23-29 mayo, pp. 35-45.

FORSYTHE, David P. (1971): "UNRWA, the Palestine Refugees and World Politics: 1949-1969" en *International Organization*, vol. XXV, núm. 1, invierno 1971, pp. 26-46.

FRIED, Shelly (2002): "The Refugee Issue at the Peace Conferences, 1949-2000" en *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, vol. 9, núm. 2, pp. 24-32.

FUGER, Helen (1997): "UNRWA's Small-Scale Economic Development Programs" en Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *UNRWA a history within History. Special focus on Oral History and Popular Memory*, Simposio Internacional, Ammán, Jordania, del 25 al 27 de agosto de 1997. (En prensa).

GAYMARD, Hervé (1993): "Pax economica? L'économie de la paix au Moyen-Orient" en *Politique Étrangère*, invierno 1993-1994, pp. 1023-44.

GEE, John (1998): *Unequal Conflict. The Palestinians and Israel*, Pluto Press, Londres.

GHAZZAWI, Hallah (1989): "La mémoire du village et la préservation de l'identité palestinienne" en *Cahiers d'Etudes Stratégiques*, núm. 14, Paris, pp. 13-40.

GINIEWSKI, Paul (2001): "Le «droit au retour» des réfugiés palestiniens" en *Défense Nationale*, núm. 5, mayo 2001, pp. 123-134.

GRESH, Alain (2001): "The European Union and the Refugee Question", en ARURI, Naseer (ed.) *Palestinian Refugees. The Right of Return*, Pluto Press, Londres, pp. 82-86.

- (1998): "Rêves et colère des palestiniens: les réfugiés dans 'arrière-cour de la patrie'" en *Le monde diplomatique*, núm. 537, diciembre 1998, pp. 14-15.

HADDAD, Toufic (2001): "Building The Movement of Return. An Interview with Ingrid Jaradat Gassner" en *Between the Lines*, vol. I, núm. 6, abril de 2001, Jerusalén, pp. 12-15.

HAGOPIAN, Elaine C. (2001): "Preface" en Aruri, Naseer (ed.), *Palestinian Refugees. The Right of Return*, Pluto Press, Londres, pp. VII-X.

HAMDAN, Dima (2001): "Situation in the Camps could be 'Tragic and Dangerous' Without UNRWA Aid Infusion" en *Palestine Chronicle*, 26 de septiembre de 2001

HAMMARBERG, Thomas (2000): *The Palestinian Refugees: After Five Decades of Betrayal-Time at Least?*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Suecia, 22 pp. Versión electrónica en: www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/hammarberg.html

HAMMAMI, Rema (2000): "Palestinian NGOs Since Oslo. From NGO Politics to Social Movements?" en *Middle East Report*, primavera 2000, pp. 16-19.

HAMZEH, Muna (2001): *Refugees in Own Land. Chronicles from a Palestinian Refugee Camp in Bethlehem*, Pluto Press, Londres, 166 pp.

- (1997): *UNRWA's Squeeze on Refugees: Budget Deficit or Conspiracy?*, 3 pp. Versión electrónica en la página de Mid-East Realities www.middleeast.org/9-9-97.html

HART, Jason (1999): "Whose Future is it Anyway? Children, UNRWA and 'The Nation'" en Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *The Palestinian Refugees and UNRWA in Jordan, the West Bank and Gaza, 1949-1999*, Simposio Internacional, Mövenpick Hotel, Mar Muerto, Jordania, del 21 de agosto al 2 de septiembre de

1999. (En prensa).

HASSASSIAN, Manuel (1995): "The Evolution of the Palestinian Refugee Problem" en *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, vol. II, núm. 4, otoño 1995, pp. 29-34.

HAZBUN, Joseph A. (1995): "The plight of the long-term refugee" en *World Health*, vol. 48, núm. 6, Ginebra, nov-dic 1995.

HEIBERG, Marianne y ØVERSEN, Geir (eds.) (1994): *Palestinian society in Gaza, West Bank and Arab Jerusalem: A Survey of Living Conditions*, FAFO Report 151, Noruega, 419 pp.

HOBBSAWM, Eric (1992): *Naciones y Nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica-Grijalbo Mondadori, (2da edición revisada), 212 pp.

- y RANGER, Terence (editores), (1983): *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 322 pp.

IGLESIAS VELASCO, Alfonso J. (2000): *El proceso de paz en Palestina*, Colección Bolsillo, Serie Historia y sociedad, Madrid, UAM Ediciones, 331 pp.

ISHTAY, Amineh (1997): "Réfugiés mais accrocs à leur école", en semanario *The Star*, Ammán, 25 de diciembre de 1997.

JARBAWI, Ali (1995): "The Triangle of Conflict", en *Foreign Policy*, núm. 100, pp. 92-108.

JABER, Hana (1999): "Refugees under Shelters: Discourses and Practices of ICRIC (and LRCS) and UNRWA in the Fifties" en Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *The Palestinian Refugees and UNRWA in Jordan, the West Bank and Gaza, 1949-1999*, Simposio Internacional, Mövenpick Hotel, Mar Muerto, Jordania, del 21 de agosto al 2 de septiembre de 1999. (En prensa).

- (1996): "Le camp de Wihdât, entre norme et transgression" *Revue d'études palestiniennes*, otoño 1996, núm. 8 (nouvelle série), pp. 37-48.

- (1995): "Visite au camp de Jerash", en *Revue d'Études Palestiniennes*, núm. (52) 2 nueva serie, invierno de 1995, pp. 15-19.

JARADAT Gassner, Ingrid (2000): *The Evolution of an Independent, Community-Based Campaign for Palestinian Refugee Rights: Palestinian Refugees in the 1967 Occupied Palestinian Territories and 1948 Palestine/Israel with the Post-Oslo Conditions*, Badil Information and Discussion Brief, núm. 3, marzo 2000, Badil Information Center, Belén.

JOHNSON, Penny (1998): "Household Composition, Poverty and Policy in Palestine" en Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *UNRWA a history within History. Special focus on Humanitarian Aid and Development*, Simposio Internacional, Ammán, Jordania, del 9 al 11 de octubre de 1998. (En prensa).

JU'BEH, Nazmi (2002): "The Palestinian Refugee Problem and the Final Status Negotiations" en *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, vol. 9, núm. 2, pp. 5-11.

JUNG, Dietrich (2001): *Global Conditions and Global Constraints: The International Paternity of the Palestinian Nation*, ponencia presentada para el panel "The forms and Mechanisms of Relations on a Global Scale (II) en la Convención de la Asociación de Estudios Internacionales de Hong Kong, 41 pp.

KARMI, Ghada (2002): "Statehood at any price?" en *Middle East International*, núm. 666, 11 de enero, pp. 26-27.

- y COTRAN, Eugen (editores) (1999): *The Palestinian Exodus 1948-1998*, el Líbano, Ithaca Press.

KAYE, Dalia Dassa (2001): *Beyond the Handshake. Multilateral Cooperation in the Arab-Israeli Peace Process 1991-1996*, Columbia University Press, New York, 319 pp.

KHOURI, Ghada (1998): "Sixteen Years After the Sabra-Shatila Massacre: The State of Palestinian Refugees in Lebanon" en *Washington Report on Middle East Affairs*, septiembre de 1998, p. 27-28. Versión electrónica en: www.wrmea.com/Washington-Report_org/www/backissues/10998/980927.html

- (1997): "As Burdens Grow, UNRWA Lebanon Budget Imperiled" en *Washington Report on Middle East Affairs*, diciembre 1997, p. 27. Versión electrónica en: www.wrmea.com/Washington-Report_org/www/backissues/1297/9712027.html.

KLEIN, Menachem (1998): "Between Right and Realization: The PLO Dialectics of 'The Right of Return'" en *Journal of Refugee Studies*, vol. 11, núm. 1, pp. 1-19.

KLINOV, Ruth (2002): "Reparations and Rehabilitation of Palestinian Refugees" en *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, vol. 9, núm. 2, pp. 102-110.

KODMANI-DARWISHI, Bassma (1997): *La diaspora palestinienne*, Paris, Presses Universitaires de France.

- (1993): "La question des réfugiés et l'émergence d'une diaspora palestinienne", en *Confluences Méditerranée*, núm. 9, Paris, pp. 53-60.

KREUTZ, Andrej (1980): *Vatican Policy on the Palestinian-Israeli Conflict. The Struggle for the Holy Land*, Greenwood Press, EE.UU., 196 pp.

LATTE Abdallah, Stéphanie (1995): "Femmes dans les camps", en *Revue d'Études Palestiniennes*, núm. (52) 2 nueva serie, invierno de 1995, pp. 6-14.

Liga de Estados Árabes (1957): *Les Réfugiés Palestiniens. Documentation et Statistiques*.

LE TROQUER, Yann y AL OUAT, Rozenn Hommery (1999): "From Kuwait to Jordan: The Palestinians' Third Exodus" en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXVIII, núm. 3, primavera de 1999.

LORENZ, Andrea W. (1993): "Charitable and Business Organizations Eager to Aid Palestine" en *Washington Report on Middle East Affairs*, noviembre-diciembre, 1993, p.21. En: www.wrmea.com/Washington-Report_org/www/backissues/1193/9311021.htm

LUNGEN, Paul (2002): "Canada stokes UN conflict: journalist" en *Canadian Jewish News*, 20 de junio de 2002. Versión electrónica en: <http://christianactionforisrael.org/un/unrwa.html>.

LUTTWAK, Edward N. (1999): "Give War a Chance" en *Foreign Affairs*, julio/agosto 1999. (Versión electrónica en: www.ciaonet.org/olj/fa/fa_99lue01.html).

MAC LIMAN, Adrián (1995): *Palestina. De la nación de refugiados al Estado Nación*, Madrid, Editorial Popular, 108 pp.

MAESSO DEL CORRAL María y LAHOZ Marco A. (1994): “Ayuda alimentaria y de urgencia de la CE a los refugiados palestinos” en *Boletín Económico de Información Comercial Española*, núm. 2413, 23-29 mayo, pp. 61-66.

MARTÍN DE LORENZO C. José Lucas (1994): “El apoyo comunitario al proceso de paz en Oriente Medio. El caso de los Territorios Ocupados (TT.OO.)” en *Boletín Económico de Información Comercial Española*, núm. 2413, 23-29 mayo, pp. 51-53.

MARTÍNEZ MONTÁVEZ, Pedro (editor) (1958): *Poesía Árabe Contemporánea*, Colección 21, Ed. Escelicer, S.A., 287 pp.

- (1980): *El poema es Filistín (Palestina en la poesía árabe actual)*, Ed. Molinos de Agua, Madrid, 245 pp.

MARX Emanuel (1992): “Palestinian Refugee Camps in West Bank and Gaza Strip” en *Middle Eastern Studies*, vol. 28, núm. 2, abril 1992, pp. 281-294.

MASRIYEH HAZBOUN, Norma, (1999) “From Displacement to Dispersion: UNRWA, Israeli Resettlement Policy and Palestinian Refugees in Gaza Strip, 1967-1994” en Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *The Palestinian Refugees and UNRWA in Jordan, the West Bank and Gaza, 1949-1999*, Simposio Internacional, Mövenpick Hotel, Mar Muerto, Jordania, del 21 de agosto al 2 de septiembre de 1999. (En prensa).

- (1995) “Refugee Resettlement: the Gaza Strip Experience” en *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, vol. II, núm. 4, otoño 1995, pp. 59-64.

MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio (1999): “50 años de Declaración de Derechos Humanos, 50 años de diáspora: los refugiados palestinos en Oriente Próximo” en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, núm. 67, Madrid, pp. 59-68.

MESTRES, Ramón (1998): “The European Commission’s Past Experiences and Prospective Issues Concerning the Palestinian Refugees” en Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *UNRWA a history within History. Special focus on Humanitarian Aid and Development*, Simposio Internacional, Ammán, Jordania, del 9 al 11 de octubre de 1998. (En prensa).

Middle East Studies Center (MESC) (1996): *The Palestinian National Authority (PNA) in a Year 1994-1995*, Ammán, 93 pp.

MIFTAH The Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy (2000): *Witness to History: The Plight and Promise of the Palestinian Refugees*, Palestina, 55 pp.

- (2001): *Conference on Palestinian Refugees and the Future of UNRWA: Papers and Procedures, 30 september 2000 Ramallah Palestine*, Palestina, 45 pp.

MORATINOS, Miguel Angel, et al., (1996): *El Mediterráneo y Oriente Medio. Reflexiones en torno a dos escenarios prioritarios de la Política Exterior Española (1989-1995)*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 263 pp.

MOUGHRABI, Fouad (2001): “The Politics of Palestinian Textbooks” en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXXI, núm. 1, otoño 2001.

MUSALEM, Doris (1995): “Los acuerdos de paz entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina en el marco del nuevo orden mundial” en *Relaciones Internacionales*, núm.66, abril-junio 1995, UNAM, pp. 41-51

MUSTAFA, Riyad (1997): “The Culture of UNRWA Organization and the Palestinians in Jordan: the Education Programs as a Case-study” en Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *UNRWA a history within History. Special focus on Oral History and Popular Memory*, Simposio Internacional, Ammán, Jordania, del 25 al 27 de agosto de 1997. (En prensa).

NASRALLAH Fida (1997): “Lebanese Perceptions of the Palestinians in Lebanon: Case Studies” en *Journal of Refugee Studies*, vol. 10, núm. 3, pp. 348-359.

NEFF, Donald (1994): “L’administration Clinton et la résolution 242 de l’ONU” en *Revue D’Études Palestiniennes*, núm. 50, pp. 67-78.

OLIVÁN, Loles (1998): “Sin tierra y sin derechos. Los refugiados en los países árabes” en *Nación Árabe* núm. 34, año XI, invierno 1998, pp. 57-65.

OOPS (2001): *Al sada (El eco)*, Ammán, noviembre de 2001, 16 pp.

- (2000a): *UNRWA in Figures*, Versión electrónica en www.unrwa.org
- (2000b): *UNRWA and Palestine refugees 1950-2000*, Gaza, julio de 2000.
- (1999): *Building on Success*, Gaza, 1999, 40 pp.
- (1998): *UNRWA Round the Clock*, Gaza, marzo 1998, 57 pp.
- (1997): *UNRWA Fact Sheet*, Gaza, 1997, 9 pp.
- (1996): *Basic Data on Palestine Refugees and UNRWA* (versión revisada), Gaza, abril de 1996. 121 pp. Más anexos.
- (1995a): *UNRWA Statistics for Planning 1996-1997*, abril 1995, 51 pp.
- (1995b): *UNRWA Four Year Forward Planning 1995-1998*, abril 1995, 29 pp.
- (1995c): *UNRWA and the Transitional Period: a Five-Year Perspective on the Role of the Agency and its Financial Requirements*, Viena, 31 de enero de 1995, 33 pp.
- (1994a): *UNRWA and the Peace Implementation Programme in the Gaza Strip and West Bank*, Viena 14 de septiembre de 1994 OR 120/02(PIP) General
- (1994b): *UNRWA and the Peace Implementation Programme in Jordan, Lebanon and the Syrian Arab Republic*, Viena 14 de septiembre de 1994 OR 120/02(PIP) General
- (1994c): *A Guide to UNRWA*, Viena, abril 1994, 15 pp.
- (1993a): *UNRWA an Investment in People*, Austria, Oficina de Información del Organismo, agosto 1993.
- (1993b): *UNRWA’s Work with non-governmental organizations*, Viena, septiembre de 1993, 12 pp.
- (1992): *Community Rehabilitation Programmes for Disabled Palestine Refugees*, Informe y recomendaciones finales de la Conferencia celebrada en Ammán, del 10 al 12 de mayo de 1992 entre el OOPS y diversas organizaciones no gubernamentales.
- (1990): *UNRWA humanitarian assistance for the evacuees from Kuwait and Iraq*, Diversos artículos del 30 agosto al 31 de octubre de 1990.
- (1986): *UNRWA: Past, Present and Future*, Viena, junio de 1986, 42 pp.
- (1984): *UNRWA’s Emergency Operation in Lebanon: 1982-83*, Viena, marzo de 1984, 73 pp.
- (1982): *UNRWA A Brief History 1950-1982*, Viena, 304 pp.
- (1962): *Projets de grands travaux et programmes visant a l’indépendance matérielle des refugies*, *Revue des Activités de l’UNRWA*, serie de monografías, estudio número 5, Beirut, septiembre de 1962, 17 pp.

- *Informe del Comisionado General del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para el Cercano Oriente* a la Asamblea General. Varios años.
- *Palestine Refugees Today*, publicación semestral del OOPS, varios números, de 1983 a 1994.
- *UNRWA News*, boletín quincenal, varios números.

Organización de Naciones Unidas (2000a): “UNRWA Pioneers Microfinance Programme Benefitting Women and Men” en *UN Chronicle*, núm. 4, 2000-2001, Nueva York.

- (2000b): Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino y Conferencia Islámica, *International Conference on Palestine Refugees*, celebrado en la Sede de la UNESCO, París, el 26 y 27 de abril de 2000. Memoria.
- (1998): “Middle East” en *UN Chronicle*, vol. 35, núm. 1, p. 83, Nueva York.
- (1997a): Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados *Programme of Cooperation for the West Bank and Gaza Strip 1998-1999* Versión electrónica en:
<http://www.arts.mcgill.ca/programs/polisci/faculty/rexb/poc/index.html>
- (1997b): “Donors Dally, Finally Rally” en *UN Chronicle*, vol. 34, núm. 4, pp. 14-15, Nueva York.
- (1996): “In 46th year, UNRWA moves to Gaza” en *UN Chronicle*, vol. 33, núm. 3, Nueva York.
- Asamblea General, *Report of the Secretary-General on the work of the Organization*, A/51/1 del 20 agosto de 1996.
- Asamblea General, Resolución 48/40 (A/RES/49/21 O) del 13 de abril de 1995.
- (1995): División de los Derechos de los Palestinos, *Las Naciones Unidas y las actividades de las organizaciones no gubernamentales sobre la cuestión de Palestina (Nota Informativa)*, núm. 4, enero de 1995, 14 pp.
- (1994): Departamento de Información Pública, *Las Naciones Unidas y la cuestión palestina*, octubre de 1994.
- División para los derechos palestinos, *Approaches towards the settlement of the Arab-Israeli conflict and the question of Palestine*, núm. 25, junio-diciembre de 1993, Nueva York, marzo de 1994, 134 pp.
- Asamblea General, Resolución 48/40 (A/RES/48/A-J) del 10 de diciembre de 1993.
- (1993): *Supporting the Transition. An immediate response of the United Nations to the interim period in the West Bank and Gaza Strip*, UN policy paper, 23 de septiembre de 1993.
- (1990): Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino, *Origines et évolution du problème palestinien 1917-1988*, Nueva York, 301 pp.
- (1976): Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino, *Résolutions et décisions adoptées par l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité sur la Question de Palestine, 1947-1975*, (A/AC.183/L.2) 5 de marzo de 1976, 246 pp.

Organización para la Liberación de Palestina, (2000a): *The Palestinian Refugees Factfile*, Palestina, abril de 2000, 37 pp.

- (2000b): Permanent Status Issues: Refugees. Versión electrónica en <http://nad-plo.org/permanent/refugees.html>

Oxfam (1999): *Palestinian Refugees and the UN Relief and Works Agency*, Oxfam GB Briefing Paper, marzo de 1999. Versión electrónica en: <http://www.oxfam.org.uk/papers/unrwa/unrwa.htm>

PAPPE, Ilan (2001): “Israeli Perceptions of the Refugee Question”, en ARURI, Naseer (ed.) *Palestinian Refugees. The Right of Return*, Pluto Press, Londres, pp. 71-76.

PARKER, Christopher (1999): *Resignation or Revolt? Socio-Political Development and the Challenges of Peace in Palestine*, Ed. I.B.Tauris, Inglaterra, 260 pp.

Parlamento Europeo (1996): *El Proceso de Paz en el Cercano Oriente y la UE*, Cuadernos de estudio y documentación, Serie política, Luxemburgo.

PARSONS, Anthony (1997): "The United Nations and the Palestine Refugees with Special Reference to Lebanon" en *Journal of Refugee Studies*, vol. 10, núm. 3, pp. 228-242.

PASSIA Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs (2001): *Palestinian Refugees*, boletín especial, Jerusalén, mayo 2001, 12 pp.

PERLMUTTER, A. (1971): "Patrons in the Babylonian Captivity of Clients: UNRWA and World Politics" en *International Organization*, vol. XXV, núm. 2, invierno 1971, pp. 306-308.

PERETZ, Don (1996): *Palestinians, Refugees, and the Middle East Peace Process*, Washington, D.C., United States Institute of Peace Process, segunda edición, 123 pp.

- (1995): "Who is a Refugee?" en *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, vol. II, núm. 4, otoño 1995, pp. 20-24.

PETEET, Julie M. (1995): "Transforming Trust. Dispossession and Empowerment among Palestinian Refugees" en E. Valentine Daniel and John Chr. Knudsen (editores) *Mistrusting Refugees*, Universidad de California, L.A., 286 pp.

PETERS Joel (1997): "The Multilateral Arab-Israel Peace Talks and the Refugee Working Group" en *Journal of Refugee Studies*, vol. 10, núm. 3, pp. 321-334.

PITNER, Julia (2000), "NGOs' Dilemmas" en *Middle East Report*, primavera 2000, pp. 34-37.

POLLOCK, Alex (1999): "The Potential of Microfinance and Microcredit in UNRWA: Developing outreach and self-sufficiency" en Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *The Palestinian Refugees and UNRWA in Jordan, the West Bank and Gaza, 1949-1999*, Simposio Internacional, Mövenpick Hotel, Mar Muerto, Jordania, del 21 de agosto al 2 de septiembre de 1999. (En prensa).

POWER, Sara (2001): "Palestinian Refugees and UNRWA" en *Washington Report on Middle East Affairs*, vol. 20, núm. 9, diciembre de 2001, pp. 94-95.

PULFER, Gerhard y JARADAT, Ingrid (1997): *UNRWA Between Refugee Aid and Power Politics. A Memorandum Calling upon the International Responsibility for the Palestinian Refugee Question*, Memorandum 3/97, Belén, BADIL Center, enero 1997, 36 pp. Versión electrónica en: <http://www.badil.org/Refugee/Publications/ref1b.htm>

REINHEART, Tanya (2003): en "Beyond Consciousness, The Palestinian Don't Even Have Weather" en *Yedioth Ahronoth*, 9 de marzo, 2003. En www.un.org/unrwa/news/articles/yedioth-march03.html

Reino Hachemí de Jordania, Departamento de Asuntos Palestinos (2000): *Five Decades of Responsibility in the Refugee Camps of Jordan*, United Press, Ammán.

REMPEL, Terry (2000a): *The UN Relief and Works Agency (UNRWA) and a Durable Solution*

for *Palestinian Refugees*, BADIL Information and Discussion Brief núm. 6, julio 2000, BADIL Resource Center, Belén.

- (2000b): (editor) *Palestinian Refugees in Exile, Country Profiles*, BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, Belén, 49 pp.
- (1999): "The Ottawa Process: Workshop on Compensation and Palestinian Refugees" en *Journal of Palestine Studies* vol. XXIX, núm. 1, pp. 36-49

ROBINSON, Andrew (1997): "The Refugee Working Group, the Middle East Peace Process, and Lebanon" en *Journal of Refugee Studies*, vol. 10, núm. 3, pp. 314-319.

ROBLES González, Ana (1994): "Apoyo internacional al Proceso de Paz en Oriente Medio. La conferencia de donantes de Washington. Desarrollos posteriores: los grupos consultivos del Banco Mundial" en *Boletín Económico de Información Comercial Española*, núm. 2413, 23-29 mayo, pp. 33-34.

ROTBURG, Robert I. (1996): "A Fitness Program for the UN" en *Christian Science Monitor*, 18 de diciembre, vol. 86, núm. 17, p.20.

ROY, Sara (2001): "Palestinian Society and Economy: The Continued Denial of Possibility" en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXX, núm. 4, verano 2001, pp. 5-20.

- (2000): "The Transformation of Islamic NGOs in Palestine" en *Middle East Report*, primavera 2000, pp. 24-26.
- (1991): "Development under Occupation?: The Political Economy of U.S Aid to West Bank and Gaza Strip" en *Arab Studies Quarterly*, vol. 13, núm. 344, Verano/Otoño 1991, pp. 65-89.
- (1995): "Alienation or Accommodation?" en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXIV, núm. 4, pp. 73-82.

RUBIN, Barry (1998): "Israel, Palestinian Authority, and the Arab States" en *MERIA Middle East Review of International Affairs*, núm. 4, enero 1998. (Versión electrónica en: http://www.ciaonet.org/olj/meria/meria198_rubin.html).

S/A (1997): "UNRWA Cutting the Fat or Heading for Starvation?" en *Palestine Economic Pulse*, vol. II núm. 4, julio-agosto 1997, pp.21-22. Versión electrónica en: <http://www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/pepunrwa.html>.

S/A (1997): "Unkindest cut" en *The Economist*, vol. 344, núm. 8032, 20 agosto 1997.

SAID, Edward W. (2001): "Introduction: The Right of Return at Last", en ARURI, Naseer (ed.) *Palestinian Refugees. The Right of Return*, Pluto Press, Londres, pp. 1-6.

- (1994): *The Politics of Dispossession. The Struggle for Palestinian Self Determination, 1969-1994*. Londres, Random House.
- (1993): "The Real Cultural and Political Meaning of Palestine" en *Afaq Filistiniyyah*, núm. 7, Birzeit University, pp. 1-5.

SALAH, Salah (2000): "Les réfugiés palestiniens au Liban" en *Revue d'Études Palestiniennes*, núm. 23 nueva serie, primavera de 2000, pp. 7-15.

SAMARA, Adel (1997): "Palestinian Refugees Must Re-Gain Their Self-Representation" en *Article 74*, núm. 22. Versión electrónica en: <http://www.badil.org/Art74/1997/art22i.htm>

SANBAR, Elias (2001): "Un spectre hante Israël" en *Le Monde*, 25 de enero de 2001, pp.1 y

16.

Save the Children (1996): *Working with the Poorest Children in Conflict within Palestinian Community in Lebanon, A review report 1982-1995*, Save the Children, Londres.

SAYIGH, Rosemary (1998): “Dis/Solving the ‘Refugee Problem’” en *Middle East Report*, verano 1998.

- (1995) “Palestinians in Lebanon: Harsh Present, Uncertain Future” en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXV, núm. 1, pp. 37-60.
- (1977a) “Sources of Palestinian Nationalism. A Study of a Palestinian Camp in Lebanon” en *Journal of Palestine Studies*, vol. VI, núm. 4, pp. 17-40.
- (1977b) “The Palestinian Identity Among Camp Residents” en *Journal of Palestine Studies*, vol. VI, núm. 3, pp. 3-22.

SAYIGH, Yezid y SHIKAKI, Khalil (1999): *Independent Task Force Report: Strengthening Palestinian Public Institutions*, informe del Council of Foreign Relations (EE.UU), presentado el 28 de junio de 1999 (Versión electrónica en [wysiwyg://23/http://www.ciaonet.org/conf/cfr19/cfr19.html](http://www.ciaonet.org/conf/cfr19/cfr19.html))

SCHIFF, Benjamin (2000): “UNRWA in Transition”, ponencia presentada en el *Taller sobre el Futuro del OOPS*, organizado por el Palestinian Refugee Research Net, el Royal Institute of International Affairs de Londres y el International Development Research Centre de Ottawa, celebrado en Minster Lovell (Reino Unido), el 19 y 20 de febrero de 2000. Versión electrónica en: <http://www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/transition.html>.

- (1999): “UNRWA’s Bureaucratic Evolution, 1950-2000” en Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *The Palestinian Refugees and UNRWA in Jordan, the West Bank and Gaza, 1949-1999*, Simposio Internacional, Mövenpick Hotel, Mar Muerto, Jordania, del 21 de agosto al 2 de septiembre de 1999. (En prensa).
- (1995): *Refugees Unto the Third Generation: UN Aid to Palestinians*, Nueva York, Syracuse University Press, 337 pp.
- (1989): “Between Occupier and Occupied: UNRWA in the West Bank and the Gaza Strip” en *Journal of Palestine Studies*, vol. 18, num. 3, pp. 60-75.

SCHOLZ, Norbert (editor) (1994): *U.S. Official Statements: The Palestinian Refugees*, Institute for Palestine Studies, Washington, D.C., 187 pp.

SHA’BAN, Hussein (1999): “The Nightmare of visas is over... when will all the other nightmares come to an end” en *Shaml Newsletter*, núm. 15, pp. 2-4.

SHAMI, Seteney (1996): “Transnationalism and Refugee Studies: Rethinking Forced Migration and Identity in the Middle East” en *Journal of Refugee Studies*, vol. 9, num. 1, pp. 3-26.

SHEHADEH, Adnan (2000): “Towards a Just and Durable Solution for Palestinian Refugees”, BADIL Center, ponencia presentada en el seminario internacional *El Proceso de Paz palestino-israelí (1991-2000) Una evaluación crítica de las negociaciones entre la Autoridad Palestina e Israel*, Madrid, 30 de septiembre y 1º de octubre 2000.

SHIBLAK, Abbas (1998): “The League of Arab States and Palestinian Refugees’ Residency Rights”, Presentación en el taller *Refugiados Palestinos y Derecho Internacional* organizado por el Centro para los Refugiados y la Diáspora Palestina SHAML, en Ramalla, Palestina,

diciembre de 1998, 75 pp.

- (1996): "Residency Status and Civil Rights of Palestinian Refugees in Arab Countries" en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXV, núm. 3, pp. 36-45.

SHUVAL, Hillel (2002): "There Can Be No 'Return'" en *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, vol. 9, núm. 2, pp. 74-79

SLATER, Jerome (2001): "What Went Wrong? The Collapse of the Israeli-Palestinian Peace Process" en *Political Science Quarterly*, vol. 116, núm. 2 (Versión electrónica en [wysiwyg://61/http://www.ciaonet.org/olj/psq/psq_sum01a.html](http://www.ciaonet.org/olj/psq/psq_sum01a.html)).

STEBBING, John (1985): "UNRWA: An Instrument of Peace in the Middle East" en *International Relations*, vol 8 (3), mayo de 1985, pp. 270-281.

SULEIMAN, Jaber (2001): "The Palestinian Liberation Organization: From the Right of Return to Batustan", en ARURI, Naseer (ed.) *Palestinian Refugees. The Right of Return*, Pluto Press, Londres, pp. 87-102.

- (1999): "The Current Political, Organizational, and Security Situation in the Palestinian Refugee Camps of Lebanon" en *Journal of Palestine Studies*, vol. XXIX, núm. 1, pp. 66-80.

TAKKENBERG, Lex (1999): "The 'Palestine Refugees' under UNRWA's mandate. A Juridical and Historical Overview" en Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *The Palestinian Refugees and UNRWA in Jordan, the West Bank and Gaza, 1949-1999*, Simposio Internacional, Mövenpick Hotel, Mar Muerto, Jordania, del 21 de agosto al 2 de septiembre de 1999. (En prensa).

- (1998): *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 441 pp.
- (1991): "The Protection of Palestine Refugees in the Territories occupied by Israel", en *International Journal of Refugee Law*, vol. 3, núm. 3, pp. 414-434.

TAL, L. (1993): "The Israeli-PLO Accord. Is Jordan Doomed?" en *Foreign Affairs*, 72(5), diciembre de 1993, pp. 45-58.

TALEB, 'Adwan (1997): "The Legal Status of 'Refugee Camps' Lands in the West Bank and Gaza Strip" en Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *UNRWA a history within History. Special focus on Oral History and Popular Memory*, Simposio Internacional, Ammán, Jordania, del 25 al 27 de agosto de 1997. (En prensa).

TAMARI, Salim (1999a): "The Redefinition of the Palestinian Refugee Issue: Socio-Political Aspects" en Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *The Palestinian Refugees and UNRWA in Jordan, the West Bank and Gaza, 1949-1999*, Simposio Internacional, Mövenpick Hotel, Mar Muerto, Jordania, del 21 de agosto al 2 de septiembre de 1999. (En prensa).

- y ZUREIK, Elia (1996a): *The UNRWA Archives on Palestinian Refugees, (Phase I)*, Institute of Palestine Studies, Jerusalén.
- (1996b): *Palestinian Refugee Negotiations From Madrid to Oslo II*, Washington D.C., Institute for Palestine Studies, 62 pp.
- (1996c): *Return, Resettlement, Repatriation: The Future of Palestinian Refugees in the Peace Negotiations*, Institute of Palestine Studies, Jerusalén, febrero de 1996, 33 pp. (Versión electrónica en <http://www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/tamari2.html>).

- (1995): “The Future of Palestinian Refugees in the Peace Negotiations” en *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, vol. II, núm. 4, otoño 1995, pp. 8-14.

TONINI, Alberto (1999): “International Donors, The Refugees and UNRWA: France, Britain and Italy as Case Studies, 1950-1993” en Centre d’Etudes et de Recherche sur le Moyen-Orient Contemporain (CERMOC), *The Palestinian Refugees and UNRWA in Jordan, the West Bank and Gaza, 1949-1999*, Simposio Internacional, Mövenpick Hotel, Mar Muerto, Jordania, del 21 de agosto al 2 de septiembre de 1999. (En prensa).

TÜRKMEN, Ilter (1995): “L’UNRWA quarante-cinq ans après”, en *Revue D’Études Palestiniennes*, núm. (57) 5 nouvelle série, otoño 1995, pp. 26-31.

- (1991): “UNRWA’s Challenges After the Gulf Crisis” en *Vereinten Nationen und Österreich*, año 40, núm. 2, pp. 18-19.

University of Oxford (1994): *Assistance to Refugees in the Middle East (Bristol Report)*, Universidad de Oxford, Office for International Policy Services y Refugee Studies Program, septiembre de 1994, 163 pp.

URQUHART, Brian (1995): “The United Nations in the Middle East: 50-year Retrospective” en *Middle East Journal*, vol. 49, núm. 4, otoño 1995, pp. 572-581.

USHER, Graham (2001): “Saying ‘La’m’(No, yes) to Clinton” en *Between the Lines*, vol. I, núm. 3, enero de 2001, Jerusalén, pp. 2-5

- (1999): “The ongoing demise of UNRWA” en *Al Ahram Weekly*, núm. 454, 4-10 de noviembre de 1999, Cairo.

VAN AKEN, Mauro (1999): *The construction of the poor farmer: humanitarian aid, rural development and local identities on the East Bank of the Jordan Valley*, (borrador), CERMOC, Ammán.

VIORST, Milton (1989): *Reaching for the Olive Branch: UNRWA and Peace in the Middle East*, The Middle East Institute, Washington, D.C., 122 pp.

WEIGHILL Marie-Luise (1997): “Palestinians in Lebanon: The Politics of Assistance” en *Journal of Refugee Studies*, vol. 10, núm. 3, pp. 294-313.

- (1995) “The future of assistance to Palestinian refugees” en *Asian Affairs*, vol. 26, núm. 3, Londres, octubre 1995, pp. 259-69

WILLIAMS, Ian (2002a): “In Advance of Jenin Report, Lantos, AIPAC Wage Campaign Against UNRWA” en *Washington Report on Middle East Affairs*, vol. 21, núm. 6, agosto de 2002, pp. 348-349.

- (2002b): “Keeping the UN in Line” en *Nation*, 15 de julio de 2002, vol. 275, núm. 3, p. 6.
- (2000): “UNRWA Director General Peter Hansen Looks Back on Agency’s First Half-Century” en *Washington Report on Middle East Affairs*, vol. 19, núm. 5, junio de 2000, pp. 37-38.

YORKE, Valerie (1988): *Domestic Politics and Regional Security: Jordan, Syria and Israel. The End of an Era?*, International Institute for Strategic Studies, Ed. Gower House, Gran Bretaña, 400 pp.

ZAKHARIA, Leila (1997): “Poverty Intensification Strategies: The Case of Palestinian Refugees”, enero de 1997, Palestinian Refugee Research Net. Versión electrónica en:

www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/zacharia2.html

- (1996): "The Situation of Palestinian Refugees: the Challenge to a Just, Comprehensive and Durable Peace" en *FOFOGNET Digest*, 5 al 7 de julio de 1996. Versión electrónica en: www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/zacharia.html

ZUREIK, Elia (2000): "Statut final: Les questions prioritaires des négociations" en *Revue d'Études Palestiniennes*, núm. 23 nueva serie, primavera de 2000, pp. 16-37.

- (1996): *Palestinian Refugees and the Peace Process*, Washington, Institute for Palestinian Studies, 93 pp.
- (1994) "Palestinian Refugees and Peace" en *Journal of Palestine Studies*, núm. 1, pp. 5-17

HEMEROGRAFIA ESPECIALIZADA

Shaml Newsletter

Al Majdal (antes Article 74)

Middle East International

RECURSOS EN INTERNET

Al Awda Right to Return Coalition

www.al-awda.org

Autoridad Nacional Palestina:

www.pna.net

BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights:

www.badil.org

Centro para los Refugiados y la Diáspora Palestina, SHAML:

www.shaml.org

Conferencia de donantes del Proceso de Paz:

www.donor-coordination.org

Le Monde Diplomatique "Le Proche-Orient au bord de la paix"

www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/sommaire

Organismo de Obras Públicas y Socorro de NNUU en el Cercano Oriente:

www.un.org/unrwa

Palestinian Refugee Research Net

www.prrn.org

Palestinian Return Center, Londres

www.prc.org.uk?wrbpages/contents.html

Sistema de Información de las Naciones Unidas sobre la Cuestión de Palestina:

www.un.org/Depts/dpa/qpa

U.S. Committee for Refugees

www.refugees.org

ENTREVISTAS

Entrevistas al personal del OOPS, octubre-noviembre de 2001.

- Matar Saqer, Director de la Oficina de Información Pública, Ammán.
- Randa Halaweh, trabajadora social, Ammán.
- Susan Hijazi, trabajadora social, Ammán.
- Lex Takkenberg, Subdirector del OOPS y Director del Programa de Ayuda y Servicios Sociales en Siria, Damasco.

Jalal al Husseini, investigador del CERMOC, Ammán, noviembre de 2001.