

JULIETA ESPÍN OCAMPO

# La responsabilidad internacional con los refugiados palestinos

*En diciembre de 2000, el saliente presidente Clinton presentaba a Yasser Arafat y Ehud Barak su plan de paz como último esfuerzo de su Gobierno para alcanzar un acuerdo definitivo palestino-israelí. La propuesta que, de manera general, abarcaba las cuestiones referentes al estatuto final —la creación de un Estado palestino en el 95% de Gaza y Cisjordania, la división de Jerusalén, la anexión israelí de los asentamientos judíos de los Territorios Ocupados, y el reconocimiento del derecho al “retorno” de los refugiados a la futura entidad palestina— fue finalmente rechazada por Arafat. El principal escollo resultó la negativa arrolladora de la comunidad de refugiados a aceptar los términos estadounidenses referentes a su futuro.*

El llamado Plan Clinton suponía la renuncia de cuatro millones de refugiados palestinos a regresar a sus hogares dentro de lo que hoy es Israel, expulsados por la creación del Estado judío y, como consecuencia, su asimilación definitiva en los actuales países de acogida: Jordania, Líbano, Siria y los propios Territorios Ocupados. Su derecho al retorno, piedra angular de la lucha palestina, está estipulado en la resolución 194 (III) de la Asamblea General de Naciones Unidas, aprobada el 11 de diciembre de 1948, según la cual, a los refugiados que deseen regresar a sus hogares y vivir en paz con sus vecinos se les debe permitir hacerlo en el plazo más corto posible. Dado que las negociaciones palestino-israelíes no han contemplado esta resolución como referencia para decidir el estatuto final para los refugiados, éstos se sienten excluidos del proceso de paz y reclaman la vuelta a sus hogares como derecho innegociable frente a Israel y a las propias autoridades palestinas.

Julieta Espín Ocampo es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México, y becaria del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México en el Doctorado de Estudios Internacionales Mediterráneos de la Universidad Autónoma de Madrid

## La crisis del OOPS

Otra preocupación creciente entre la población refugiada es la progresiva crisis económica del Organismo de Obras Públicas y Socorro de Naciones Unidas en Oriente Próximo (OOPS), entidad que desde 1949 ha sido su principal proveedora de educación básica, salud y servicios sociales. Aunque fue creada sin un fin político, pronto se convirtió para los propios refugiados, la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y los Estados árabes que les acogieron, en la encarnación del reconocimiento y preocupación internacional de la situación de los palestinos exiliados. Actualmente, el OOPS asiste a aproximadamente 3,7 millones de palestinos,<sup>1</sup> distribuidos en 59 campos de refugiados a través de Gaza, Cisjordania, Jordania, Líbano y Siria, y emplea a poco más de 21.000 personas, en su mayoría también refugiados.

Para asegurar la supervivencia de los refugiados sin menoscabo de su derecho al retorno,<sup>2</sup> el OOPS se ha mantenido durante cinco décadas mediante aportaciones voluntarias anuales de los miembros de Naciones Unidas. Sin embargo, iniciado el proceso de paz en 1991, la comunidad internacional, principalmente EEUU —mayor donante del organismo— y sus aliados occidentales, han presionado para debilitar al OOPS con vistas a su futura desaparición, a través de una reducción de los fondos destinados a los servicios tradicionales de sanidad, educación y socorro. Asimismo, estos Estados 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 Nacional Palestina (ANP) en el menor plazo posible.

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 (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; asimismo, ha reducido la ayuda económica a las familias con especial necesidad. Los resultados 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. En materia educativa, por ejem-

---

<sup>1</sup> El primer registro que tiene el organismo, correspondiente a 1950, constaba de un total de 914.221 personas inscritas como refugiados distribuidos en Gaza, la Ribera Occidental, Jordania, Líbano y Siria. Se sumaban además 45.800 personas, mayoritariamente judíos, que recibían socorro en Israel y que estuvieron a cargo del OOPS hasta junio de 1952.

<sup>2</sup> Así lo establece la resolución 302 (IV) de la Asamblea General, del 8 de diciembre de 1949, que dictaba la creación del OOPS.

plo, entre 1999 y 2000 el índice de ocupación por aula fue de 44 alumnos. Además, de las 640 escuelas a su cargo, el 72% tenían doble turno de clases. En cuanto a los servicios sanitarios, en las clínicas del organismo se realizaban un promedio de 101 consultas diarias por médico. Respecto a los servicios sociales y de socorro ofrecidos por el OOPS, la limitación y retraso de las aportaciones económicas ha provocado demoras e interrupciones en la ayuda directa —en efectivo y alimento— a las personas en situación económica especialmente difícil.

A finales de 1996, el organismo se consideraba en “quiebra técnica” y, desde entonces, se ha visto obligado a realizar campañas extraordinarias de recaudación de donaciones para finalizar el año sin interrumpir sus servicios por insolvencia. En 1997, el Comisionado General del OOPS, Peter Hansen, hacía un llamamiento para revertir el creciente deterioro de sus servicios, dado que la crisis crónica afectaba seriamente los programas de asistencia y sus repercusiones “podrían ser catastróficas”. Si bien en 1999 se había logrado levantar la mayor parte de las medidas de austeridad y de reducción de gastos impuestas en 1997, la situación del organismo no ha dejado de ser muy precaria. De 1993 a 1999, se calculaba que sus servicios se habían reducido en un 35%<sup>3</sup> y, en diversas ocasiones, la organización ha podido continuar ofreciendo sus servicios sólo después de recibir fondos y promesas de aportaciones adicionales de los donantes.

## **El Programa de Aplicación de la Paz**

Mientras el presupuesto regular disminuía estrepitosamente, el OOPS recibía fondos especiales para la creación de infraestructuras en Gaza y Cisjordania con vistas a la futura transferencia de sus competencias a la emergente ANP. Así, el 6 de octubre de 1993, 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 propia aportación al proceso recién iniciado, elaborado bajo la supervisión de la OLP y los principales donantes. En adición a su presupuesto regular, el organismo lanzaba diversos proyectos a dos años dentro del PAP dirigidos principalmente a los Territorios Ocupados, que suponían un coste adicional a su presupuesto de 175 millones de dólares (aproximadamente 100 millones destinados a los Territorios y 75 millones para proyectos en Líbano, Siria y Jordania).

El Comisionado General del OOPS definía los objetivos 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; tercero, apoyar el proceso de paz a través del mejoramiento de las condiciones de vida, sociales y económicas de los palestinos.<sup>4</sup>

A diferencia de las menguantes aportaciones al presupuesto regular, el PAP obtuvo, en un principio, una enorme respuesta por parte de los países donantes

*Desde 1996 el  
OOPS se ha  
visto obligado a  
realizar  
campañas  
extraordinarias  
de recaudación  
de donaciones  
para finalizar el  
año sin  
interrumpir sus  
servicios por  
insolvencia*

<sup>3</sup> Ahmad Abu-Shalal, “UNRWA... Where to?”, *Return Review*, junio de 1999, Vol. 3, N° 9.

<sup>4</sup> OOPS, “UNRWA: Supporting the peace”, *Palestine Refugees today. UNRWA Newsletter*, Viena, enero de 1994, N° 135, pp.3-4.

que lo consideraron una herramienta para finiquitar el problema de los refugiados en el marco del proceso de paz. Para junio de 1994, el OOPS contaba ya con 85 millones de dólares para Gaza y Cisjordania, más otros 10 millones adicionales para proyectos en Jordania, Líbano y Siria destinados, entre otras previsiones, a la construcción, reforma y equipamiento de escuelas, clínicas, centros de atención a la mujer e instalaciones deportivas; la construcción de sistemas de canalización de aguas residuales, drenaje y recolección de basura; reparación y construcción (en Líbano) de viviendas, así como a un programa de generación de ingresos que incluía préstamos a pequeñas y medianas empresas. Prácticamente las donaciones no superaron estas cantidades en los meses siguientes, y muchos de los programas proyectados no pudieron seguir adelante sin que los fondos fueran asegurados.

En septiembre de 1994, el organismo lanzó la segunda fase del programa, conocida como PAP II, que asumía los proyectos inconclusos del PAP I —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 millones de dólares. Medio año más tarde, los proyectos ascendían a 311 millones de dólares, que incluían proyectos del PAP I sin financiar por 78 millones de dólares.

A mediados de 1997, se habían subvencionado 310 proyectos. Sin embargo, ante la marcada disminución de las aportaciones y promesas de contribuciones, el OOPS decidió concentrar sus esfuerzos en la terminación de los proyectos que ya contaran con financiación y en la recaudación de fondos, dando por finalizada la etapa de creación masiva de nuevos trabajos. Para junio de 2000, el organismo había recibido un total de 238,1 millones de dólares en contribuciones y capital comprometido, dirigidos 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 Cisjordania. La disminución de la confianza y optimismo iniciales que inspiró el proceso de paz en los Estados donantes también afectó el apoyo a la apuesta del OOPS por la paz.

### **Limitaciones del PAP**

Pese a los logros que el programa puede haber obtenido en sus siete años de existencia, su aplicación también ha presentado limitaciones que van más allá de la obtención de capital. Una de las principales críticas que ha recibido el organismo respecto al PAP es que está claramente destinado a los Territorios Ocupados. Dado que aproximadamente el 80% de los recursos del programa están dirigidos a proyectos en Gaza y Cisjordania, el 60% de la totalidad de los refugiados apenas obtienen beneficios de los nuevos proyectos, es decir, aquellos que se encuentran en Jordania, Siria y Líbano —en este último los refugiados que viven por debajo del nivel de la pobreza pasó del 60% en 1992 al 80% en 1996—.

En el ámbito político regional, la estrategia 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 ANP, trajeron consigo el endu-

recimiento de las políticas hacia los refugiados en los países árabes de acogida, que ven en esas acciones el primer paso al establecimiento definitivo de los palestinos en sus territorios. Tanto en Siria como en Líbano se restringió la libertad de tránsito para los palestinos. Además, Líbano se ha negado en repetidas ocasiones a permitir la ampliación e incluso reparación de la infraestructura del OOPS y de los campos de refugiados; 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.<sup>5</sup>

Otra limitación administrativa que ha despertado críticas hacia el PAP es que sus fondos no pueden utilizarse para compensar los déficit del presupuesto ordinario por estar destinados a proyectos concretos, mientras los servicios tradicionales del organismo merman en calidad y número en todas las zonas de operación. De ello resulta que, a la vez que se construyen nuevas infraestructuras como escuelas y hospitales, las medidas de austeridad por el recorte del presupuesto ordinario provocan que los palestinos no reciban los servicios básicos como antes.

## **Reacción de los refugiados**

Dadas estas circunstancias, 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. Gran parte de este colectivo está convencido de que la reducción en el presupuesto y los servicios del OOPS es una política deliberada de Naciones Unidas, y en mayor medida de EEUU, para presionarlos a negociar desfavorablemente ante Tel Aviv.

Ante la posibilidad de quedar excluidos de los dividendos de la paz, refugiados de todas las áreas de operación del Organismo han optado por la autodefensa de sus derechos, plasmada en un movimiento popular que emergió como una herramienta de presión hacia la ANP/OLP y la comunidad internacional. En 1995, la Unión de Centros de Actividades Juveniles de la Ribera Occidental organizó la Conferencia Al-Farah de refugiados. Los participantes hicieron un llamado 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, demandando la aplicación de la resolución 194 (III) de la Asamblea General en las negociaciones sobre el estatuto final de los refugiados.

Como respuesta a ese llamado, el 13 de septiembre de 1996 se celebró la Primera Conferencia Popular de Refugiados en el campo de Deheishe, en Belén. Dicha reunión tenía como objetivo presionar a las autoridades palestinas, Israel y la comunidad internacional para que tomaran en cuenta en las negociaciones de paz los derechos y demandas del colectivo de refugiados dentro y fuera de Gaza y Cisjordania. Entre otros planteamientos, se pedía a la ANP que reorien-

---

<sup>5</sup> Zureik, Elia, *Palestinian Refugees and the Peace Process*, Institute for Palestinian Studies, Washington, 1996, p. 62.

*Las protestas  
contra la  
disminución  
de los  
servicios de  
la OOPS van  
más allá del  
plano  
intelectual*

tara su postura ante Israel, recuperando la resolución 194 como hilo conductor en las negociaciones. Condenaban cualquier intento por liquidar al OOPS y exigían que éste fuera un instrumento para la aplicación de las decisiones de la Asamblea General, tales como la resolución 194, al igual que demandaban a la ANP su rechazo a apoyar cualquier intento por transformar al OOPS en una agencia de desarrollo o financiación “en concordancia a la política estadounidense”.<sup>6</sup> Exigían a las autoridades palestinas rechazar el traspaso de las obligaciones del OOPS a la ANP y a oponerse al finiquito legal del organismo, hechos encaminados a la dispersión definitiva del pueblo palestino. A partir de Deheishe,<sup>7</sup> se han realizado diversas conferencias similares en la zona y otras iniciativas populares afines, como la Campaña por la Defensa de los Derechos de los Refugiados, iniciada en 1997 con carácter permanente y organizada por la Unión de Centros de Actividades Juveniles de la Ribera Occidental, el Centro de Información Alternativa BADIL y el Centro de Estudios sobre Refugiados de la Universidad Al-Quds.

Pero las protestas contra la disminución de sus servicios van más allá del plano intelectual. En agosto de 1997, estudiantes refugiados de Gaza y Cisjordania realizaron una huelga de nueve días en las 167 escuelas del organismo, mientras otros se manifestaban frente a las oficinas del OOPS de varios campos de refugiados cisjordanos. Las protestas adquirieron tintes violentos, agrediendo con piedras edificios y transportes del OOPS. En septiembre, una veintena de refugiados inició una huelga de hambre en Líbano mientras otros 3.000 más, principalmente mujeres y niños, organizaron sentadas frente a la sede del organismo en Beirut y diversas manifestaciones públicas. En Jordania también se organizaron protestas con el fin de presionar a los países donantes para aportar mayores fondos. Al año siguiente las huelgas y marchas de condena se multiplicaron, culminando el 15 de septiembre, cuando aproximadamente 20.000 empleados del OOPS, todos refugiados, sostuvieron un paro laboral de un día para apoyar sus demandas de incremento salarial. Estas protestas se mantienen y suelen multiplicarse en fechas cercanas a reuniones de los Estados donantes. En el informe correspondiente al 2000, el OOPS subrayaba la inquietud de los palestinos 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 refugiados.

<sup>6</sup> BADIL, “Recomentations and Decisions Issued by the First Popular Refugee Conference in Deheishe Refugee Camp/Bethlehem”, *Article 74*, Revista del BADIL Alternative Resource Center, Belén, octubre de 1996, Nº 17.

<sup>7</sup> Esta primera conferencia contó con representantes de la ANP. Como en otras ocasiones, los dirigentes palestinos retomaron las banderas y voces populares de protesta, aunque su postura no dejara de ser ambigua. Si, por un lado, la ANP ha supeeditado cualquier tema del estatuto final a la construcción del Estado palestino en los Territorios Ocupados, ha excluido la resolución 194 en sus negociaciones con Israel y ha aceptado el traspaso de competencias e infraestructura del OOPS a las autoridades palestinas; por el otro lado, intenta participar en todas las manifestaciones populares en contra de estas acciones.

## **Una necesidad amenazada**

Vistas las primeras consecuencias y reacciones a los recortes en los servicios del OOPS, resulta clara la necesidad de que éste 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. Los temores iniciales de una disolución formal del organismo son reemplazados por la alarma ante un desmantelamiento paulatino, producido por la disminución del presupuesto regular y por ende, de los servicios de salud, educación y servicios sociales y de socorro a los refugiados. La reducción de su presupuesto le obligaría a transferir formal o informalmente sus obligaciones con los refugiados tanto a las emergentes autoridades palestinas como a los Gobiernos de acogida. Esto provocaría el debilitamiento por fragmentación de la propia comunidad refugiada y, a la larga, su estatuto se resolvería, como ha buscado Tel Aviv, con su integración en los países de acogida. Ante esta perspectiva, las manifestaciones de los refugiados contra los recortes de los servicios del OOPS se desarrollan con tanta fuerza como aquellas a favor del derecho al retorno.

Sin embargo, aún si no puede descartarse que el déficit financiero del OOPS es deliberadamente utilizado con fines políticos, factores adicionales determinan la merma de los recursos. A la supeditación a los intereses de quienes aportan el capital —EEUU y el resto de Occidente—, se unen otros elementos que han influido en las constantes crisis del organismo a lo largo de su historia, tales como crisis o procesos inflacionarios mundiales. Asimismo, el crecimiento demográfico de los refugiados ha supuesto mayores capitales para mantener el nivel de servicios del organismo, dado que desde el inicio de sus operaciones ha visto cuadruplicarse el número de sus clientes. Los palestinos deben competir por los fondos internacionales de ayuda con otras regiones del mundo que padecen situaciones de emergencia y que generan otros colectivos de refugiados. La convergencia de todos estos factores ha provocado la caída del gasto anual *per cápita* del OOPS, que pasó de 200 dólares por refugiado en 1970, a cerca de 70 dólares en 1997.

En las actuales condiciones de inamovilidad política hacia la paz, la “muerte por inanición” del organismo puede constituir una bomba de relojería que agrave la delicada situación de la zona. Entre las raíces de la nueva Intifada, iniciada en septiembre de 2000, figura la crispación de los refugiados, que son estrangulados económicamente, no sólo por los cierres de frontera israelíes sino también por la indiferencia internacional a sus llamadas de auxilio.