

Los años clave de Palestina-Israel

Pablo de Azcárate y la ONU
(1947-1952)

Jorge Ramos Tolosa



JORGE RAMOS TOLOSA

**LOS AÑOS CLAVE
DE PALESTINA-ISRAEL:
PABLO DE AZCÁRATE
Y LA ONU
(1947-1952)**

Marcial Pons Historia

2019

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
PRÓLOGO, por María Cruz Romeo e Ismael Saz Campos	11
INTRODUCCIÓN	17
CAPÍTULO 1. BREVE INTRODUCCIÓN HISTÓRICA A LA CUESTIÓN DE PALESTINA-ISRAEL.....	25
CAPÍTULO 2. EL CONTEXTO DE INTERVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN PALESTINA.....	41
CAPÍTULO 3. FIGURA Y TRAYECTORIA DE PABLO DE AZCÁRATE.....	47
CAPÍTULO 4. LA INTERVENCIÓN DE LA ONU Y EL PLAN DE PARTICIÓN (1947)	69
La primera sesión especial de la Asamblea General de la ONU y los primeros desequilibrios.....	69
« <i>Having failed so far, we now bring it to the United Na- tions...</i> ».....	69
<i>Primeras intervenciones, primeros desequilibrios</i>	72
<i>La creación del UNSCOP</i>	76
El UNSCOP dentro y fuera de Palestina.....	79
<i>La llegada del comité a Jerusalén y el rechazo del Comité Supe- rior Árabe</i>	79
<i>Los argumentos del Yishuv</i>	81
<i>Las otras reuniones del UNSCOP, el Exodus y Europa</i>	86
El informe del UNSCOP y el Comité <i>Ad Hoc</i>	92
<i>Las recomendaciones en torno al problema de Palestina</i>	92
<i>Formación del Comité Ad Hoc e intervenciones de las partes ...</i>	100

	<u>Pág.</u>
<i>Los subcomités y las modificaciones del informe del UNSCOP...</i>	104
El debate sobre Palestina y la Resolución 181.....	108
<i>La posición de los Estados miembros de las Naciones Unidas sobre la partición</i>	108
<i>«¡La vida o la muerte!»: el 29 de noviembre de 1947 y los desequilibrios del plan de partición</i>	115
 CAPÍTULO 5. APLICAR LA PARTICIÓN: LA COMISIÓN DE PALESTINA DE 1948.....	 125
El desencadenamiento de la guerra civil.....	125
<i>«La partición no se puede llevar a cabo por vías pacíficas». Del júbilo y la incertidumbre sionistas al enfrentamiento civil ...</i>	125
<i>La actitud de la potencia mandataria</i>	130
<i>El mito de David contra Goliat y la correlación de fuerzas.....</i>	132
<i>«Podemos arrestarlos o expulsarlos; pero lo mejor es expulsarlos»</i>	136
Pablo de Azcárate en la Comisión de Palestina y la oposición británica.....	139
<i>Los entresijos del nombramiento y la aceptación de Azcárate</i>	139
<i>La primera experiencia de Azcárate en la Comisión de Palestina .</i>	145
<i>Los obstáculos impuestos por el Reino Unido</i>	148
<i>La campaña de deslegitimación franquista contra Azcárate</i>	151
Los problemas del grupo avanzado en Jerusalén	154
<i>En un «régimen de campo de concentración». El grupo avanzado y su llegada a Palestina.....</i>	154
<i>Bienvenida sionista, boicot palestino. Los otros actores regionales.....</i>	158
<i>El trabajo cotidiano del grupo avanzado: una tarea estéril</i>	164
<i>La fuerza internacional y el papel estadounidense.....</i>	172
El fin de la Comisión de Palestina, el devenir de la guerra civil y la limpieza étnica.....	180
<i>La segunda sesión extraordinaria de la Asamblea General de la ONU y el fin de la primera misión de Azcárate en Palestina...</i>	180
<i>La primera fase de la limpieza étnica: los inicios de la destrucción de la Palestina árabe.....</i>	187
<i>El Plan Dalet y el encubrimiento de la limpieza étnica de Palestina</i>	193

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO 6. LA SEGUNDA Y TERCERA MISIÓN DE AZCÁRATE EN JERUSALÉN Y EL CAIRO	219
Mayo de 1948: Comisión Consular de Tregua y comisario municipal de Jerusalén	219
<i>Los preparativos</i>	219
«El momento del salto al vacío había llegado»: hacia el 14 y el 15 de mayo	229
<i>El inicio de la Primera Guerra Árabe-Israelí</i>	241
<i>Azcárate como comisario municipal interino y el fin de la segunda misión</i>	247
Representante del mediador ante la Liga Árabe y Egipto: la tercera misión de Azcárate	257
<i>El inicio del trabajo con Bernadotte</i>	257
«Los viejos morirán y los jóvenes olvidarán». De la primera a la segunda tregua	266
«Todo ha caído en manos de un grupo de americanos». La tregua «de mentira» y el segundo informe de Bernadotte	284
<i>El asesinato de Bernadotte</i>	292
<i>Rencillas árabes, el Gobierno de Toda Palestina y Bunche</i>	297
La victoria israelí: los hechos consumados	306
<i>La ruptura abierta de la tregua del 15 de octubre y el patrocinio del Consejo de Seguridad</i>	306
«Limpia y vacía de árabes»: de Dawayma a Galilea	313
«Los judíos tenían todo el juego en la mano». La consolidación de la victoria israelí y la llamada al armisticio del 16 de noviembre	318
<i>El derecho al retorno y la creación de la Comisión de Conciliación de Palestina</i>	328
 CAPÍTULO 7. «ANTE LAS FAUCES DEL TIEMPO»: EL FRACASO DE LA PAZ Y LOS REFUGIADOS PALESTINOS (1949-1952)	 335
Los armisticios: ¿paso previo a la paz?	335
<i>El armisticio egipcio-israelí</i>	335
<i>Los otros armisticios: Líbano, Transjordania y Siria</i>	341
Los inicios de la Comisión de Conciliación de Palestina y la Conferencia de Lausana	349
<i>El comienzo de la última misión de Azcárate en Palestina</i>	349

	<u>Pág.</u>
<i>Lausana: ¿una oportunidad para la paz?</i>	359
<i>El protocolo y la entrada de Israel en la ONU</i>	363
<i>«Habrá ganado la guerra de Palestina, pero habrá perdido la paz»: la encrucijada estadounidense y las propuestas de Gaza, Zaim y los «100.000»</i>	368
<i>El final de Lausana y la Misión para el Estudio Económico</i>	386
Ni paz ni retorno: la Nakba que nunca acaba	392
<i>Nueva York, Ginebra, París... el laberinto sin salida de la Comisión de Conciliación</i>	392
<i>La ciudadanía israelí y la imposibilidad de volver</i>	404
CONCLUSIONES	421
CRONOLOGÍA	441
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	449
ÍNDICE DE MAPAS.....	469
ÍNDICE ONOMÁSTICO.....	471
ÍNDICE TOPONÍMICO.....	479

INTRODUCCIÓN

Palestina e Israel. Israel y Palestina. Tan lejano y tan próximo a la vez. Para unas personas, el Mediterráneo une. Para otras, separa. De una forma u otra, cada día, miles de millones de personas en todo el mundo tienen presente en sus oraciones este territorio entre el Jordán y el Mediterráneo que cuenta con una extensión de casi 27.000 kilómetros cuadrados. Palestina-Israel conjuga numerosas problemáticas contemporáneas y es un lugar sobre el que han actuado múltiples prejuicios, esencialismos y ambiciones contrapuestas. Desde 1947 (e incluso antes) y hasta nuestros días, la denominada cuestión de Palestina ha ocupado de manera periódica las portadas de los medios de comunicación de todo el mundo.

Palestina es el único problema internacional que perdura en la agenda de las Naciones Unidas desde su fundación. Las dos primeras sesiones especiales de la Asamblea General estuvieron dedicadas íntegramente a esta cuestión. Se trata del asunto al que se han referido más resoluciones de los principales organismos de la ONU. Desde 1947 hasta 1988, casi trescientas resoluciones de la Asamblea han tenido como protagonista a Israel-Palestina. Solo entre 1967 y 1989, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó 131 resoluciones alusivas a este territorio. En los sesenta y cinco primeros años de existencia de la organización internacional, 79 resoluciones del Consejo criticaron directamente a Israel (el único Estado miembro de pleno derecho de la ONU en este contexto) por violaciones de la Carta de las Naciones Unidas, de las

convenciones de Ginebra, de las propias resoluciones del Consejo o de otros quebrantamientos del Derecho internacional. Desde la creación en 2006 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, compuesto por 47 Estados miembros, el organismo internacional ha emitido más condenas oficiales a Israel que a cualquier otro Estado del mundo.

El célebre periodista estadounidense Richard C. Hottelet indicó que «nada ha afectado más a las Naciones Unidas que el conflicto de Palestina»¹. El destino de ese territorio ha ido de la mano de la ONU de la misma manera que el destino de la institución internacional ha ido de la mano, como pocos otros asuntos, de Israel-Palestina. Los elementos de fracaso de una parte se asocian a los elementos de fracaso de la otra. Entre otros momentos, el 29 de noviembre de 1978 las Naciones Unidas revelaron su fracaso histórico en Palestina y declararon el 29 de noviembre como Día Internacional de Solidaridad con el Pueblo Palestino. El mismo día en el que la Asamblea General de la ONU aprobó su primera resolución referida a Palestina en 1947, pero tres décadas más tarde, el organismo hizo un llamamiento a la solidaridad internacional y de esta manera reconoció la injusticia causada al pueblo palestino. Un hecho —representado por el incumplimiento de resoluciones que reconocían los «derechos inalienables del pueblo palestino», según definen las Naciones Unidas— en el que la institución creada en 1945 había tenido un papel destacado. Esta obra pretende contribuir a comprender algunas claves de esta problemática en los primeros años en los que la ONU intervino en Palestina a través del diplomático Pablo de Azcárate.

En marzo de 1955, David Ben Gurión, líder histórico del movimiento sionista y primer ministro del Estado de Israel después de su establecimiento en mayo de 1948, pronunció la frase «אום שמום» («Um-Shmum»). «Um» es la pronunciación del acrónimo en hebreo de «Naciones Unidas». La repetición de una palabra precedida por el prefijo «shm» indica desprecio y ninguneo hacia el término repetido. «Um-Shmum» se escuchó en boca de Ben Gurión en un debate del Gobierno israelí que discutía la posibilidad de conquis-

¹ Richard C. HOTTELET (2001), p. 20.

tar la Franja de Gaza, en ese momento administrada por Egipto. En respuesta a un comentario sobre la ONU de Moshé Sharett, por entonces primer ministro israelí, Ben Gurión levantó la voz para declarar «Um-Shmum», que con frecuencia ha sido traducido como «las Naciones Unidas no son nada». Pero, ¿puede considerarse que la institución internacional no significó nada, que no contribuyó a nada o que su acción no tuvo influencia en Israel-Palestina? Es una de las principales cuestiones que se abordan en este libro.

El papel de las Naciones Unidas en el mundo contemporáneo ha sido un asunto muy debatido hasta nuestros días. Entre otros elementos, en innumerables ocasiones distintos actores internacionales han puesto en duda la utilidad de la institución. Dag Hammarskjöld, secretario general de la ONU entre 1953 y 1961, intentó aliviar el peso con el que debía cargar la institución declarando en 1954 que «el propósito de las Naciones Unidas no es llevarnos al cielo, sino salvarnos del infierno». Catorce años después, la revista francesa *Paris-Match* se preguntaba: «En la desesperación de la juventud de Praga, en la resignación trágica de los vietnamitas del norte y del sur, en los ojos enjutos de los niños de Biafra, [...] se halla esta terrible pregunta [...]: ¿para qué sirve la ONU?». Por su parte, Charles de Gaulle calificó a la ONU como un «foro inútil»².

Más tarde, en la década de 1980, uno de los *think-tank* más influyentes en Estados Unidos, la conservadora Heritage Foundation, publicó un estudio de gran impacto cuyo título traducido es «Un mundo sin la ONU». En 1997, la prestigiosa periodista holandesa Linda Polman escribió una crítica muy contundente a las Naciones Unidas que seis años después se publicó en inglés con un título revelador: *We Did Nothing: Why the Truth Doesn't Always Come Out When the UN Goes in*. En castellano, la obra fue titulada *De brazos cruzados: el fracaso de la ONU en los conflictos internacionales*. En 2006, Eric Shawn, un conocido periodista del canal Fox News, publicó un libro sobre las Naciones Unidas en el que afirmaba que la organización «está plagada de una incompetencia abyecta». Un año después, en un texto cuyo título traducido es «¿Está conde-

² Respectivamente, Thomas G. WEISS y Danielle Zach KALBACHER (2008), p. 342; *Paris-Match*, 7 de septiembre de 1968, y André LEWIN (coord.) (1995), p. 35.

nada la ONU?» (y que reseñaba, entre otros libros, el de Shawn), el historiador Tony Judt escribió sobre la difundida imagen de la institución en Estados Unidos (sobre todo en Washington) como «una cara excrecencia internacional, un caldo de cultivo para la inercia, las prebendas y los oportunistas, así como un impedimento para una búsqueda eficiente del interés nacional estadounidense». En 2011, el primer ministro israelí Benjamin Netanyahu manifestó que las Naciones Unidas eran un «teatro del absurdo» y «un lugar de oscuridad para mi país» durante su discurso en la conferencia ordinaria de la Asamblea General³.

Por otro lado, para numerosos analistas, Israel-Palestina es el «conflicto» contemporáneo por excelencia⁴. Según autores como John Collins, Palestina es un fenómeno extraordinariamente global debido a que, entre otros factores, Palestina está siendo globalizada y el globo está siendo «palestinizado»⁵. Se trata de una cuestión que no se ha podido resolver y cuya solución parece en ocasiones un desafío casi imposible. Por ello, la investigación en profundidad y la publicación de los resultados es todavía más necesaria. Al mismo tiempo, es un problema internacional activo hasta el día de hoy, por

³ En el orden en el que se ha hecho referencia, Burton Yale PINES (ed.) (1984), Linda POLMAN (2004), Eric SHAWN (2006), Tony JUDT (2007) y <http://mwnews.net/focus/letters-to-editors/13648-netanyahu-un.html> (consultado el 20 de noviembre de 2017).

⁴ Aunque por lo general se utiliza la palabra «conflicto» para referirse a lo que acontece en Palestina-Israel, profesores especialistas en este ámbito como John Collins han explicado que emplear la frase «conflicto palestino-israelí» es inexacto y engañoso. A pesar del enorme discurso institucional y mediático en torno a esta denominación, indicar que lo que ocurre en Palestina es un «conflicto» nos mueve a pensar que la relación histórica entre el movimiento sionista-Estado de Israel y la población palestina es, de alguna manera, una relación entre dos partes simétricas que desarrollan roles similares. Esto, argumenta John Collins, es erróneo, puesto que no solo existe un gran desequilibrio en la manera en que cada parte aplica violencia, sino que ensombrece que Palestina-Israel ha sido el lugar en el que se ha puesto en práctica un proyecto (en marcha) de colonialismo de asentamiento. De este modo, desde el rigor histórico, el lenguaje proporcional de «conflicto» no es compatible con las realidades del colonialismo de colonos. John COLLINS (2011), pp. 141-142. Para Stanley Cohen, fundador del Centro para el Estudio de los Derechos Humanos de la London School of Economics, cualquier debate sobre Israel-Palestina que no reconozca su naturaleza colonial es un «ejercicio de negación» que conduce al error. Stanley COHEN (2001). Por todo ello, a pesar de que en una obra de estas características deben manejarse numerosas denominaciones y sinónimos, se intentará evitar la utilización de la palabra «conflicto» en referencia a la problemática de Palestina-Israel.

⁵ John COLLINS (2011).

lo que el tema de estudio se desarrolla y se transforma mientras se investiga sobre él. Este elemento cambia y entreteje todavía más la relación epistémica sujeto-objeto de estudio. Dejada atrás la perspectiva teórica cartesiana que desvinculaba al sujeto cognoscente de todo tiempo y espacio, cabe reafirmar la idea de que no se puede desligar al sujeto de su contexto y que la relación entre sujeto y objeto no es una dualidad, sino que se caracteriza por su índole líquida o difusa. El sujeto-objeto de la investigación produce un conocimiento situado y no acabado en el marco de una inmensa pluralidad epistémica, de voces y de perspectivas.

La cuestión de Palestina-Israel se gesta y alcanza su punto de inflexión a lo largo de lo que puede considerarse el periodo central de la contemporaneidad, entre las últimas décadas del siglo XIX y mediados del siglo XX. Reúne algunos de los problemas históricos y socio-políticos más significativos de los dos últimos siglos: colonialismo y colonialidad⁶, eurocentrismo y orientalismo, nacionalismo, antijudaísmo, panarabismo, desintegración de imperios y creación de nuevos Estados, minorías nacionales, guerras mundiales, poblaciones refugiadas y transferencias demográficas, violencia política, limpieza étnica, derechos humanos y derechos nacionales... Sin embargo, la enorme atención prestada a esta cuestión década tras década por los medios de comunicación y la opinión pública contrasta con la escasa dedicación que le ha brindado la historiografía en España. En este contexto, el número de investigaciones consagradas a los años en torno a la creación del Estado de Israel y la Nakba palestina ha sido todavía menor. En último lugar, las perspectivas que estudian en este marco tanto el papel de la diplomacia como el de las Naciones Unidas, con sus organismos y sus

⁶ El colonialismo suele referirse a diversos procesos históricos de dependencia, dominio, explotación, saqueo y segregación llevados a cabo por Estados, movimientos o grupos provenientes de Europa o el Norte Global contra otros territorios extraeuropeos y sus habitantes autóctonos. Por otro lado, la colonialidad se refiere a las lógicas culturales del colonialismo, las mentalidades y las herencias coloniales que persisten después de que la mayoría de los territorios se hayan descolonizado, tales como las distintas formas de racismo, la violencia simbólica hacia las personas no blancas o la violencia epistémica. También alude a un patrón estructural de poder surgido de la modernidad, fundamentado en una jerarquización étnica de la humanidad y estrechamente vinculado a las relaciones económicas capitalistas. Boaventura de Sousa SANTOS y María Paula MENESES (eds.) (2014), Edgardo LANDER (ed.) (2000) y Walter MIGNOLO (2003).

funcionarios internacionales, han sido casi inexistentes. Se trata de problemas historiográficos muy relevantes en los que cabe profundizar. Es en este punto en el que este libro pretende realizar nuevas aportaciones.

Siempre consideré fundamental comprender el papel de las Naciones Unidas en Palestina, en especial en los años clave de 1947 y 1948: en si «fueron algo» o no fueron «nada» (como afirmó David Ben Gurión) o en de qué manera influyó la organización en lo que ocurría en aquel país. Fue en aquellos dos años posteriores a la Segunda Guerra Mundial cuando la institución internacional se encargó de Palestina, convocó su primera Asamblea General extraordinaria, constituyó una primera comisión para su estudio, recomendó entre muchas sombras dividir el territorio del Mandato Británico en dos Estados, estableció una comisión para aplicar su propuesta y volvió a convocar una segunda conferencia especial de la Asamblea General. También acogió la proclamación del Estado de Israel, afrontó el desencadenamiento de la Primera Guerra Árabe-Israelí e intentó tratar el fin del enfrentamiento bélico, la cuestión de la población palestina refugiada, las fronteras, el estatus de Jerusalén o la reconciliación entre las partes. Mi punto de partida fue la búsqueda de fuentes primarias inéditas o de testimonios que hubiesen vivido sobre el terreno estas realidades históricas. De esta manera encontré a Pablo de Azcárate (1890-1971).

Azcárate fue uno de los diplomáticos españoles de mayor relevancia internacional en la primera mitad del siglo xx. Su trayectoria fue extraordinaria. Fue el catedrático más joven de España, diputado, funcionario y alto cargo de la Sociedad de Naciones, embajador de la Segunda República en el Reino Unido durante la Guerra Civil Española y representante de la ONU en Palestina. Entre 1948 y 1952, el diplomático español ocupó varios cargos como funcionario internacional de las Naciones Unidas en Palestina-Israel. Azcárate fue secretario principal adjunto de la Comisión de Palestina, comisario municipal interino de Jerusalén, representante del mediador para Egipto y la Liga Árabe y secretario principal tanto de la Comisión Consular de Tregua como de la Comisión de Conciliación de Palestina. Por tanto, fue una de las figuras internacionales que vivió sobre el terreno lo acaecido en Palestina-Israel aquellos años, un testimonio magnífico del papel

de la ONU en aquel contexto. No obstante, resulta llamativo que a una personalidad como Azcárate no solo no se le haya dedicado algún estudio sobre toda su experiencia político-diplomática, sino que tampoco se haya atendido a su etapa como funcionario de las Naciones Unidas en Palestina, la última de su carrera y a la que se dedica esta obra.

De este modo, mi objetivo principal es intentar responder a la pregunta de cuál fue el papel de la ONU en el problema palestino-israelí a través de sus organismos dedicados a Palestina entre 1947 y 1952, y, en concreto, en los que participó el diplomático español Pablo de Azcárate. Según el preámbulo y el primer artículo de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, entre los propósitos principales de la organización se encuentran mantener la paz, evitar la proliferación de conflictos internacionales y solucionarlos con equidistancia. A partir de estos principios, se pretende analizar y problematizar cómo la ONU contribuyó a la cuestión de Palestina y si sancionó o no el desequilibrio preexistente entre las partes. A través de un análisis en profundidad de diversos fondos de archivo internacionales y de numerosas fuentes primarias y secundarias, se han planteado preguntas como: ¿qué posibilidades hubo de llegar a acuerdos de paz y por qué se vieron frustrados? ¿Por qué puede considerarse que la *misión* de la ONU y de Azcárate en Palestina fue un fracaso? ¿Contribuyeron las Naciones Unidas a la perpetuación de un fenómeno colonial todavía activo o aliviaron su recrudescimiento? En definitiva, ¿por qué la ONU no pudo resolver la cuestión de Palestina en los cinco primeros años en los que intervino? De este modo, los tres agentes o problemáticas principales que convergen en este libro son Pablo de Azcárate, las Naciones Unidas y el enfrentamiento colonial sionista-palestino.

En estos tres ejes hay dos actores internacionales no estatales: Pablo de Azcárate y la ONU. Como individuo, Azcárate introduce un conjunto de elementos particulares. Al tiempo, como funcionario internacional su trabajo se enmarca dentro de la diplomacia de las mismas Naciones Unidas, que son a su vez agente activo y contexto de lo que sucede en Palestina, un territorio donde se desarrolla un proceso histórico anterior a la implicación de la ONU y de Azcárate. La convergencia en una investigación histórica de estos tres ejes no se había abordado hasta ahora. Además, en el ámbito global, el estudio basado en fondos de archivo del papel de la ONU

en los primeros años en los que se implicó en Palestina ha sido escaso en comparación con otras perspectivas mediante las que se ha analizado el problema palestino-israelí. La historia no está cerrada y está habitada por sombras. Este libro pretende proyectar algunas luces en una cuestión frecuentemente incomprensible y que estuvo y sigue estando en el centro de la agenda política internacional.