



CIUDADANÍA Y VALORES  
FUNDACIÓN

# **UNRWA, 60 AÑOS CON LOS REFUGIADOS PALESTINOS**

Por ***Áurea Roldán***

Letrada del Consejo de Estado

Vicepresidenta de la Fundación Ciudadanía y Valores

Diciembre 2009



La Fundación Ciudadanía y Valores como institución independiente, formada por profesionales de diversas áreas y variados planteamientos ideológicos, pretende a través de su actividad crear un ámbito de investigación y diálogo que contribuya a afrontar los problemas de la sociedad desde un marco de cooperación y concordia que ayude positivamente a la mejora de las personas, la convivencia y el progreso social

Las opiniones expresadas en las publicaciones pertenecen a sus autores, no representan el pensamiento corporativo de la Fundación.

## **Sobre la autora**

Áurea Roldán es Letrada del Consejo de Estado desde 1994, habiendo desarrollado su labor en las Secciones 1ª y 2ª en materia de Asuntos Exteriores, Administraciones Públicas, Presidencia y Justicia. Especializada en Derecho Constitucional, Derecho Internacional Público y Derecho Comunitario.

Fue Directora General de Cooperación y Comunicación Cultural en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte entre 2002 y 2004, habiendo participado en las delegaciones de España para la negociación diversos instrumentos culturales internacionales en el marco de la UNESCO, Consejo de Ministros de la Unión Europea y Consejo de de Europa.

Ha participado como experta en el programa PHARE de Asistencia Jurídica y Legal en la preparación de la adhesión de los Estados de Europa del Este a la Unión Europea para la formación de un poder judicial independiente en Bulgaria, 2000.

# UNRWA, 60 AÑOS CON LOS REFUGIADOS PALESTINOS

Áurea Roldán  
Letrada del Consejo de Estado  
Vicepresidenta de la Fundación Ciudadanía y Valores

*Bajo sitio, la vida se torna tiempo:  
memoria del principio,  
olvido del final*

**Estado de sitio**  
**Mahmud Darwix**

## Introducción

Hay en el mundo actualmente unos 42 millones de refugiados y desplazados. Entre ellos el grupo más numeroso y cuya situación se ha alargado durante mayor tiempo es el constituido por los refugiados palestinos. Su número asciende en nuestros días a cerca de 5 millones de personas, que representan más de la mitad del pueblo palestino.

La situación de los refugiados palestinos se incluye entre las que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) califica de “prolongadas” por afectar a más de 25.000 personas y haber superado la barrera de los cinco años sin solución, mérito que tristemente comparten con otros 6 millones de refugiados en todo el mundo. Sin embargo, a diferencia del resto, los refugiados palestinos no están –al menos en su gran mayoría- bajo la acción protectora del ACNUR.

Un signo distintivo del modo en que la comunidad internacional viene afrontando desde el punto de vista humanitario el problema de los refugiados palestinos es la existencia de una Agencia *ad hoc* de las Naciones Unidas, UNRWA (*United Nations Relief and Works Agency*<sup>1</sup>), creada -un año antes incluso que el ACNUR- hace ya seis décadas. Esta Agencia, en general poco conocida fuera de su ámbito regional circunscrito a determinados países de Oriente Medio, nació con un mandato temporal de tres años. Multiplicada por veinte su originaria duración a través de sucesivas renovaciones<sup>2</sup>, cumple sesenta años al lado de los refugiados palestinos, a los que ha prestado servicio a través de múltiples proyectos e iniciativas, a lo largo de conflictos y crisis recurrentes, entre atisbos de esperanza y grandes

---

<sup>1</sup> En el presente documento utilizaremos las siglas correspondientes a la denominación en inglés de la Agencia debido a su uso consolidado y prevalente en el contexto internacional. La denominación en la versión española de las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas es “Organismo de Obras Públicas y Socorro a los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente” (OOPS).

<sup>2</sup> La última renovación, acordada por la Resolución 62/102, de 17 de diciembre de 2007, ha prorrogado el mandato de UNRWA hasta el 30 de junio de 2011.

dosis de decepción e impotencia. Con ocasión del 60º aniversario de UNRWA en 2009, en una conmemoración<sup>3</sup> en la que poco hay que celebrar, resulta oportuno hacer una reflexión en torno a su misión, un balance de los logros y los fracasos de su acción y un esbozo de sus perspectivas de futuro.

El “problema de los refugiados palestinos” surge en 1948 y desde entonces ha estado presente de manera ininterrumpida en la agenda internacional como una de las cuestiones candentes en el conflicto de Oriente Medio. Las claves que han centrado las diferencias se refieren al “derecho de retorno”, las compensaciones y la naturalización o reasentamiento de dicha población, aspectos sobre los que ni las partes involucradas ni la comunidad internacional han conseguido llegar a un acuerdo pese a incontables tentativas. La explicación siempre controvertida del origen y las causas del problema de los refugiados palestinos, así como la elucubración sobre las posibles vías, exploradas o por explorar, para su definitiva solución, desbordan en todo caso el propósito de este documento, que se centrará en la labor que ha desarrollado UNRWA en su auxilio.

### **Breve referencia histórica**

El número de palestinos que huyeron tras la partición de Palestina<sup>4</sup> y la guerra de 1948<sup>5</sup> ha sido objeto permanente de discusión, en parte por la inexistencia de censos oficiales desde 1931 y en parte a causa de la población nómada beduina sobre el mismo territorio. La *Misión Clapp* –denominación con la que se conoció la Misión de Estudio Económico de las Naciones Unidas para Oriente Medio- estimó que el número se cifraba en 726.000 en diciembre de 1949. Israel ha sostenido que no más de 550.000 personas abandonaron sus hogares del territorio que luego integraría el Estado judío. Los países vecinos receptores de refugiados han llegado a situar en 800.000 la cantidad de protagonistas del éxodo.

En diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 194 (III), que permitía a los refugiados que desearan volver a sus hogares hacerlo así en el menor tiempo posible y vivir en paz con sus vecinos, a la par que reconocía para los que no desearan regresar el derecho a recibir indemnizaciones a título de compensación por los bienes perdidos o dañados susceptibles de reparación en virtud de los principios del Derecho Internacional o por razones de equidad. Sin embargo, los intentos de llevar a efecto tal Resolución se revelarían inútiles con el tiempo ante la negativa de Israel a la repatriación y el rechazo, al reasentamiento por parte de los refugiados. Desde los orígenes del problema Naciones Unidas entendió que el alivio de las condiciones de hambre y penuria entre los refugiados palestinos era una de las condiciones básicas para que pudieran tener éxito los esfuerzos de llevar paz a esa tierra<sup>6</sup>.

La *Misión Clapp* recomendó el establecimiento de una organización nueva que se concentrara específicamente en ayudar a los refugiados palestinos. El 8 de diciembre de 1949

---

<sup>3</sup> Las actividades conmemorativas han consistido, básicamente, en la publicación de un libro y actos diversos en Oriente Medio, Europa (concierto en Viena y reuniones de alto nivel con llamamiento a donantes) y EE.UU. (conferencias y debates en Princeton y Harvard, que han culminado con una reunión ministerial en la Asamblea General de las Naciones Unidas el pasado mes de septiembre).

<sup>4</sup> Por la Resolución 181 (II) de 1947 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

<sup>5</sup> Tras la “Naqba” (catástrofe) según la expresión árabe

<sup>6</sup> Resolución 212 (III) de 8 de octubre de 1948.

la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 302 (IV) por la que se instituye UNRWA, asignándole dos fines principales: “a) Llevar a cabo, en colaboración con los gobiernos locales, los programas de socorro directo y las obras públicas recomendadas por la Misión de Estudio Económico; b) Realizar las consultas con los gobiernos del Cercano Oriente interesados acerca de las medidas que éstos deberán adoptar como preparatorias para el período en que ya no dispongan de la asistencia internacional para los programas de socorro y obras públicas”. A diferencia de otros organismos de Naciones Unidas, se concibió como una agencia prestadora directa de servicios. La *Misión Clapp* había concebido una entidad con capacidad para realizar obras públicas susceptibles de generar empleo para los refugiados en los países de acogida, incluyendo planes de construcción de carreteras y escuelas o de irrigación y cultivo de tierras. UNRWA inició sus actividades el 1 de mayo de 1950. La Resolución constitutiva de la Agencia confirió a su órgano directivo un amplio poder para definir el *modus operandi* en la realización de sus fines.

A mediados de los años cincuenta se hizo claro que la ausencia de un arreglo pacífico del problema de los refugiados como el previsto en la Resolución 194 (III) impediría el éxito de los trabajos y programas de reasentamiento, además de que eran insuficientes los fondos de los países donantes para ejecutar tales propósitos<sup>7</sup>. A partir de ahí, la Agencia cambió de paradigma y se concentró en desarrollar el potencial humano de los refugiados, proporcionándoles atención sanitaria, cobijo y servicios educativos (si un 98% del presupuesto se gastaba en los '50 en asistencia y servicios sociales, actualmente este concepto representa sólo un 10% del gasto). Se transformó así en una organización cuasi-estatal prestadora de servicios públicos si bien, claro está, sin jurisdicción territorial y sin los poderes ni atributos de un Estado.

A partir de los sesenta UNRWA extendió sus actividades en el ámbito educativo estableciendo escuelas de formación profesional y, en una iniciativa pionera, consiguió la paridad de género en sus escuelas. Mediante campañas intensivas de vacunación, rehidratación oral y programas de salud específicos destinados a madres e hijos, redujo notablemente la mortalidad infantil entre los refugiados palestinos.

Con el paso del tiempo, la Agencia ha definido su misión por referencia al concepto de “desarrollo humano”. Dicho objetivo es más amplio que la suma resultante de ayuda humanitaria más ayuda al desarrollo –conceptos que a menudo se conciben de modo excluyente en las organizaciones internacionales al uso- y, en definitiva, tiene como fin favorecer la ampliación de las opciones vitales de las personas. Las tres opciones esenciales que persigue favorecer consisten en que los refugiados puedan llevar una vida saludable, adquirir conocimientos y acceder a los recursos necesarios para llevar una vida digna. El desarrollo humano implica, además, gozar de la libertad y oportunidades para hacer efectivas tales capacidades.

En 1991 se inició el programa de microcréditos y microempresas con el fin de ayudar a la creación de pequeños negocios privados que favorecieran la autosuficiencia económica de

---

<sup>7</sup> El primer informe anual elaborado en 1951 señalaba que el coste de proporcionar empleo era cinco veces superior al de proporcionar asistencia y que los programas de trabajo no iban a reasentar a un número significativo de refugiados ni a cambiar su condición de beneficiarios de la asistencia. Según UNRWA, cuando en 1957 se dio por finalizado el propósito de “reintegración”, se habían gastado 37.7 millones \$ y solo 23.800 nombres se habían dado de baja en las listas de asistencia.

las familias, sobre todo en Gaza y Cisjordania. A partir de 1994 comenzó una línea específica de apoyo a las mujeres empresarias. En 2003 esta acción se extendió a Jordania y Siria.

La Conferencia de Ginebra de UNRWA de 2004 puso en marcha la iniciativa de desarrollar las infraestructuras y rehabilitación de los campos de refugiados. Con el asesoramiento de una Universidad alemana se realizó un estudio en profundidad de la situación en 3 de los 19 campos en Cisjordania para establecer un modelo de reconstrucción.

A tenor de lo expuesto, cabe afirmar el carácter *sui generis* de UNRWA dentro de la familia onusiana, cuya naturaleza –híbrida- resulta de su configuración como organismo prestador directo de servicios públicos, agencia de cooperación al desarrollo y agencia humanitaria en situaciones emergencia, todo ello sobre la base de su naturaleza esencial de Agencia de las Naciones Unidas -ante cuya Asamblea General responde- y que le obliga a desarrollar sus funciones de acuerdo con los principios y propósitos de la Carta de Naciones Unidas.

Para realizar su cometido UNRWA dispone de un alto grado de autonomía administrativa y funcional y tiene sus propias reglas financieras. Con el paso del tiempo la estructura de la Agencia ha ido expandiéndose y adquiriendo mayor complejidad. Desde el “Director” inicial y unos cuantos funcionarios internacionales se ha pasado a un ejecutivo formado por un Comisionado General<sup>8</sup> (con rango de Subsecretario General de las Naciones Unidas) y su Adjunto y alrededor de 120 funcionarios internacionales. Además, la Agencia emplea a más de 29.000 personas, la mayoría refugiados ellos mismos. Sus cuarteles generales estuvieron en Beirut de 1950 a 1978, pasando después a Viena, desde donde se trasladaron en 1996 a las actuales sedes de Gaza y Ammán.

## **Programas de acción**

La acción de UNRWA comprende múltiples facetas: asistencia, ayuda de emergencia, formación y capacitación, obras públicas, cuidado del medio ambiente, políticas de género, concienciación a nivel internacional, *fund-raising*... En el inespecífico mandato que recibió no aparece, sin embargo, a diferencia del ACNUR, la encomienda de “protección” de los refugiados, por lo que solo puede colaborar en la investigación de los casos y negociar la ayuda a los afectados pero no asumir su defensa jurídica.

La Agencia agrupa actualmente en cinco programas básicos las actividades a través de las cuales canaliza su acción:

Educación: Este programa proporciona a los refugiados la posibilidad de adquirir conocimientos, formación, capacitación y experiencia profesional. Los servicios educativos de UNRWA abarcan los niveles elemental, preparatorio y secundario (este último solo en Líbano), formación profesional, preparación de profesoras y orientación profesional.

La Agencia proporciona servicios de enseñanza a cerca de 500.000 alumnos a través de 684 escuelas elementales y preparatorias y 10 centros de formación profesional. Emplea a

---

<sup>8</sup> Cargo actualmente desempeñado por la norteamericana Karen AbuZayd, cuyo mandato está a punto de expirar a finales de 2009.

tal efecto a aproximadamente 20.000 profesores y ha conseguido la práctica escolarización universal a nivel primario de la población de refugiados a que atiende.

Sanidad: La acción de la Agencia en materia de sanidad tiene como fin proteger, preservar y promover el nivel de salud de los refugiados palestinos facilitándoles el acceso a servicios integrales de acuerdo con las políticas y estándares de la Organización Mundial de la Salud. Incluye cuidados médicos (consultas externas, hospitalización, salud maternal e infantil, prevención y control de enfermedades, laboratorios, rehabilitación, salud dental), salud ambiental (suministro de agua potable, alcantarillado, tratamiento de residuos) y alimentación complementaria.

En 2008 las consultas se pasaron en 138 centros de atención primaria, que atienden 9,6 millones de visitas de pacientes al año. 85.000 pacientes fueron atendidos en hospitales.

Asistencia y servicios sociales: Este programa beneficia a los refugiados más desfavorecidos (mujeres, niños, ancianos y personas con discapacidad), unos 255.000 en situación de necesidad extrema. Comprende provisión de alimentos, rehabilitación de refugios y ayuda económica directa. También opera 65 centros comunitarios de mujeres y 39 centros de rehabilitación para refugiados con discapacidades.

Microcréditos: Esta línea se inició en 1990 y se desarrolla como una de las iniciativas más exitosas de entre las de su especie en Oriente Medio. Promueve el desarrollo económico y la creación de pequeñas empresas. Actualmente concede unos 24.000 créditos por valor de 30 millones \$ al año.

Infraestructuras y rehabilitación: Tiene por objeto mejorar las condiciones de vida en los campos de refugiados a través de obras, reconstrucción y reformas de viviendas y lugares comunitarios.

Además, como categorías aparte (las anteriores se financian a través del llamado “Fondo General”), se sitúan la *ayuda de emergencia* y el *programa de ayuda alimentaria*, del que se benefician 1,2 millones de personas, la mayoría en los Territorios Palestinos Ocupados (OPT). A través de estas líneas UNRWA ha proporcionado asistencia en todos los conflictos y crisis que han asolado la región y que han afectado intensamente a los refugiados bajo su tutela, desde Gaza en 1956, pasando por la guerra de 1967, los problemas en Líbano durante los años 70 y 80, las sucesivas intifadas en los OPT hasta la reciente Operación Plomo Fundido en Gaza a finales de 2008 y principios 2009. En tales contextos la Agencia ha ofrecido comida, agua, alojamiento y primeros auxilios incluso en situaciones de alto riesgo y a costa de bajas entre su propio personal.

La distribución actual del presupuesto ordinario de gasto en actividades se centra en los siguientes capítulos: 53% para educación, 20% para sanidad, 10% asistencia y servicios sociales.

UNRWA proporciona a los refugiados palestinos unos servicios que superan con creces la asistencia que reciben otros refugiados en el mundo. Incluso los beneficiarios de su acción gozan en bastantes casos de un nivel de vida superior al de los palestinos no refugiados que se hallan en los territorios administrados por la Autoridad Nacional Palestina.

## Áreas de operaciones

UNRWA desarrolla su labor de asistencia a los refugiados palestinos en cinco grandes áreas de operaciones (*field offices*), que a su vez acogen varios campos de refugiados cada una (en total administra unos 58 campos de refugiados). La situación de los refugiados palestinos no es uniforme en todos los territorios y depende del país receptor, siendo por tanto su estatus legal y socioeconómico muy diverso. Asimismo las posibilidades de acción de la Agencia son dispares según el grado de entendimiento y colaboración con las autoridades del Estado de acogida. La base jurídica de su actuación está constituida por acuerdos bilaterales con dichos Estados, que reconocen a los empleados ciertos privilegios e inmunidades. En algunos casos las tierras donde se sitúan los campos de refugiados han sido donadas a UNRWA, en otros se ceden con autorización para construir refugios y en otros la cesión es en arrendamiento. La Agencia no es competente para velar por la seguridad y el orden público en sus áreas de acción.

### *Jordania*

Los 1,9 millones de refugiados palestinos en Jordania gozan en su mayoría de la nacionalidad jordana (desde una Ley de 1954 dictada en el contexto de la anexión por Jordania de parte de Palestina), tienen reconocido el derecho de propiedad y la posibilidad de ejercer actividades económicas e incluso trabajar para la Administración jordana. Algunos ostentan posiciones destacadas en la banca y otros negocios. No obstante, a los refugiados palestinos que estaban fuera de Israel cuando se proclamó como Estado con un permiso temporal y que no pudieron volver (*latecomers*) así como a los que dejaron la franja de Gaza en 1967 y sus descendientes solo se les conceden pasaportes con duración de dos años y no tienen número de identificación personal; forman parte de la minoría que no tiene acceso a los servicios públicos de Jordania. Un grupo en circunstancias más difíciles es el de los palestinos de Gaza expulsados de Kuwait durante la Guerra del Golfo y que han encontrado dificultades para conseguir permisos de trabajo. En general el estándar de vida de los refugiados está a la par que el del resto de la población. En todo caso hay ciertos recelos entre jordanos hachemitas y palestinos ante la pujanza demográfica de los primeros y los contactos directos del Rey con Israel en las negociaciones relativas al conflicto.

### *Siria*

En Siria los 450.000 refugiados palestinos registrados en UNRWA, aunque no pueden obtener la nacionalidad del país de acogida, tienen pleno acceso a los servicios públicos y al mercado de trabajo, con la excepción de los que llegaron después del 10 de julio de 1956, que no están autorizados para ocupar puestos civiles en la Administración. En virtud de la Ley siria de 1957 sobre el estatuto legal de los palestinos, los refugiados tienen prácticamente la misma protección que los ciudadanos sirios pero no tienen derecho a la nacionalidad ni, consiguientemente, derecho de voto. Pueden tener ciertas clases de propiedad, pero no sobre tierras agrícolas.

## *Líbano*

Debido a los delicados equilibrios entre grupos étnicos y religiosos en la Constitución libanesa, los refugiados palestinos no tienen derecho a la nacionalidad, salvo excepciones por razones especiales (así, unos 50.000 cristianos de elevada posición y casados con ciudadanos libaneses). Tampoco pueden obtener la residencia permanente, solo los registrados en 1948 en el Departamento de Seguridad General y en UNRWA residen sobre una base temporal y pueden obtener documentos de viaje. A tenor de una regulación de 1957 todavía en vigor, los residentes en un campo de refugiados deben solicitar permiso para trasladarse a otro dentro del mismo país. No tienen derecho a la propiedad de inmuebles. Los refugiados palestinos de terceros países no tienen derecho de residencia y están excluidos de los servicios sociales. La situación de los 416.000 refugiados palestinos en Líbano ha experimentado una cierta mejoría en los últimos años, si bien ofrece aún un perfil manifiestamente mejorable. En junio de 2005 se permitió a aquellos nacidos en territorio libanés obtener permiso de trabajo y trabajar en empleos administrativos y oficios manuales. Sin embargo, todavía tienen vedado el acceso a profesiones como la medicina, abogacía, periodismo e ingeniería. Consiguientemente, la tasa de desempleo y la pobreza entre ellos son muy elevadas. Tienen un acceso restringido a los servicios y programas del Gobierno libanés y dependen casi en exclusiva de los servicios básicos proporcionados por UNRWA. Líbano es el único país en el que la Agencia tiene que proveer educación secundaria para los refugiados. Un 12% de los refugiados palestinos en Líbano quedan comprendidos en la categoría de necesidad extrema a los efectos de UNRWA. La principal preocupación de la Agencia en este país es mantener el orden y unas condiciones de vida mínimamente decentes en los 12 campos de refugiados existentes y, muy en particular, la reconstrucción del campo de refugiados de Nahr El Bared, destruido en el verano de 2007, así como el cuidado de los 30.000 refugiados desplazados como consecuencia.

## *Cisjordania y Gaza*

En estas dos áreas de operaciones de los OPT los refugiados palestinos, que comprenden cerca de la mitad de la población de dichas zonas, se enfrentan a graves restricciones y amenazas para sus vidas, integridad y libertad. Dichas limitaciones tienen su causa tanto del lado israelí como palestino. El movimiento de palestinos, incluidos los refugiados, está sujeto a control mediante un complejo régimen de permisos gestionado por las autoridades israelíes. No es menos perturbador el clima de inseguridad generado por la rivalidad entre Al Fatah y Hamas.

Los refugiados palestinos pueden obtener documentos de identificación expedidos por las autoridades israelíes. Tienen pleno acceso a los servicios de la Autoridad Palestina y los mismos derechos de voto que los palestinos residentes.

En Gaza, casi el 80% de la población está registrada como refugiada. Años de conflicto y el bloqueo comercial de 30 meses a partir de la segunda intifada han dado lugar a que 1.100.000 personas dependan totalmente de la ayuda de emergencia de UNRWA. Sus fronteras están selladas para el tránsito de personas y de bienes comerciales, entre los que se incluyen los materiales de construcción. A duras penas y con cuentagotas la ayuda humanitaria y los alimentos entran en la Franja. En tales condiciones, resultan prácticamente

inviabiles los esfuerzos de reconstrucción propuestos sobre la base de los 5.000 millones \$ recaudados en la conferencia de donantes de Sharm El Sheij celebrada el pasado mes de marzo. Las consecuencias son el estrangulamiento de la economía, unos servicios públicos ínfimos y elevadísimos índices de desempleo e inseguridad.

El muro que se construye en Cisjordania y las restricciones de movimiento derivadas, las demoliciones de casas de árabes en Jerusalén Este y los asentamientos de colonos judíos limitan de modo relevante la vida cotidiana de los refugiados palestinos asentados en esta zona y, también, condicionan la capacidad de acción de UNRWA. No obstante, las estadísticas oficiales indican que en los 12 meses pasados el comercio entre la Autoridad Palestina e Israel aumentó un 42% y que la economía en Cisjordania crece al 7%.

Los refugiados registrados en UNRWA se distribuyen entre las cinco áreas citadas del siguiente modo: 42% en Jordania, 38% en Cisjordania y Gaza y 10% en Líbano y Siria. Desde otra óptica, alrededor de un tercio de la población palestina de Cisjordania y tres tercios de la de Gaza son refugiados. En Jordania dos tercios de los palestinos están registrados en UNRWA (aunque menos de un cuarto de ellos viven en campos de refugiados), un porcentaje similar en Siria y en Líbano un 85-90%.

Por áreas el personal local al servicio de UNRWA se cifra en: 8.600 efectivos en Gaza, 6.400 en Jordania, 4.300 en Cisjordania, 3.400 en Siria y 3.000 en Líbano.

### **Una cuestión sensible: quiénes son refugiados palestinos**

Palestinos e israelíes no están de acuerdo en cuanto a quién es un refugiado palestino. En numerosas sesiones negociadoras desarrolladas en los años noventa las partes fueron incapaces de llegar a un acuerdo al respecto. Israel estaba a favor de una definición estricta que se restringiera a los refugiados de primera generación. Los palestinos eran partidarios de una definición amplia que comprendiera también a los hijos y cónyuges de aquéllos, además de a los deportados de los OPT por Israel, a aquellos que estaban en el extranjero en el momento de las hostilidades y no pudieron regresar, y a aquellos que aun no habiendo sido desplazados perdieron la posibilidad de acceso a sus medios de vida. Una iniciativa de la ONU en los años 80 destinada a extender tarjetas de identificación a todos los refugiados, omisión hecha de si eran receptores o no de ayuda internacional, fracasó debido a la falta de cooperación de los Estados anfitriones.

Cuando se constituyó UNRWA no se estableció una definición oficial de quién habría de considerarse “refugiado palestino”<sup>9</sup>. A efectos operativos, la Agencia entendió por tal (en tanto que beneficiario de su asistencia) a toda persona cuyo lugar normal de residencia era Palestina durante un período mínimo de dos años antes del conflicto de 1948 y que, como consecuencia de éste perdió casa, tierras, otras propiedades y medios de vida, y se encuentra en uno de los países en los que UNRWA ejerce su acción asistencial. Se trata de concepto material de carácter funcional que no comporta una definición jurídica del estatus de

---

<sup>9</sup> Uno de los estudios de referencia sobre esta materia es el constituido por la tesis doctoral de quien hasta hace poco ha sido el Abogado General de UNRWA, Lex Takkenberg: “The Status of Palestinian Refugees in International Law”, Clarendon Press, Oxford 1998.

refugiado. Estos refugiados tenían derecho a la ayuda si estaban en situación de necesidad, se registraban en las listas de UNRWA (que recibió las listas de refugiados de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja) y vivían en las áreas designadas por la Agencia. Posteriormente se incluyó en el ámbito de acción a los descendientes por línea paterna. Aunque en un principio UNRWA pareció que no consideraba que la tercera generación y posteriores tuvieran derecho a ser considerados refugiados, actualmente ya se está ante la cuarta generación de refugiados registrados. En 1993 el requisito de necesidad para ser perceptor de la asistencia cedió ante la consideración objetiva del estatus. Por ende, desde la publicación de un influyente artículo en mayo de 1994<sup>10</sup> en que se acusaba a UNRWA de discriminación de género, se produjeron una serie de adaptaciones en los criterios de definición de los refugiados para evitar los efectos contrarios a las mujeres casadas con hombres no refugiados y sus hijos.

La Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados define el concepto de refugiado en su artículo 1 A (2) como toda persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Hay varias excepciones a la definición general, algunas de las cuales son relevantes para la situación de los refugiados palestinos. Estas excepciones deniegan la cobertura del ACNUR si la persona: ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad; o si las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país...

En todo caso, el mandato del ACNUR no se extiende a la mayoría de los refugiados palestinos en virtud del artículo 1 D de dicho Estatuto, que excluye a las personas reciban actualmente (en 1951) protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del ACNUR (situación en la que se encontraban los asistidos por UNRWA). Solo los palestinos desplazados por primera vez después de 1967 caen dentro del ámbito del ámbito de acción de aquél. Hay que observar, por otro lado, que la mayoría de los Estados anfitriones de refugiados palestinos no han ratificado la Convención de 1951 ni su Protocolo adicional de 1967.

Las diferencias en las definiciones y acción por parte del ACNUR y UNRWA son relevantes. Para el ACNUR la definición de refugiado se hace por relación con los conceptos de nacionalidad o residencia habitual, mientras que para UNRWA se refiere al lugar de residencia durante el período comprendido entre el 1 de junio de 1946 y el 15 de mayo de

---

<sup>10</sup> Christine Cevernak, "Promoting Inequality", 1994

1948. A diferencia de UNRWA, la definición del ACNUR no contempla la cuestión de los descendientes de los refugiados. Tercero, la definición del ACNUR contiene exclusiones que no se aplican a los refugiados palestinos, la más importante que no hayan adquirido una nueva nacionalidad. Finalmente, el ACNUR tiene el mandato de ayudar a los refugiados a rehacer sus vidas lo antes posible, lo que en la mayoría de los casos significa su reasentamiento en un lugar distinto al de su procedencia; aunque la repatriación pueda ser reconocida como deseable, no existe obligación alguna en tal sentido. En cambio, UNRWA, si bien no trata directamente del derecho de retorno de los palestinos a su hogar, ha conducido su acción sobre la base de no prejuzgar ni perjudicar la efectividad de dicho derecho.

Actualmente los refugiados registrados en UNRWA han crecido demográficamente hasta alcanzar unos 4,6 millones de personas (una población mayor que la que tienen un tercio de los Estados de la ONU). Solo algo más del 30% de dichas personas viven en campos de refugiados. Gran parte del resto vive en áreas adyacentes a los campos y se benefician de los servicios que se prestan en ellos.

Fuera de la consideración de refugiados palestinos asistidos por UNRWA se encuentran los refugiados de 1948 que no se registraron o no satisfacían los requisitos de elegibilidad de UNRWA; los desplazados después de 1967; y los desplazados internos dentro de Israel, aun cuando se encuentren en los territorios donde la Agencia tiene sus áreas de operaciones.

Asimismo, mención aparte por no pertenecer al ámbito espacial de UNRWA merecen los palestinos desplazados en Egipto (estimados en torno a 70.000-100.000, que originariamente fueron tratados como refugiados con derechos civiles, sociales y económicos, si bien finalmente han sido equiparados al resto de los extranjeros), los que están en el Estado de Israel (una minoría de alrededor de un millón, muchos de ellos desplazados internamente). Kuwait (donde había unos 350.000 antes de la Guerra del Golfo, la mayoría expulsados después a Jordania), Arabia Saudí (180.000) e Iraq (50.000). En las últimas décadas casi medio millón de refugiados palestinos ha recibido asilo, sobre una base individual, en EE.UU., Canadá y Europa, donde son tratados como cualquier otro refugiado<sup>11</sup>.

## **La problemática de las finanzas**

Aun cuando UNRWA presta servicios públicos similares a los que proporcionan los Estados, no puede obtener ingresos mediante la recaudación de impuestos o tasas (por razones de orden jurídico así como por los propios condicionamientos fácticos de la mayoría de sus beneficiarios). Su presupuesto se nutre por completo de las contribuciones voluntarias que realizan los donantes, entre los cuales se incluyen Estados, Organizaciones Internacionales, Fundaciones, ONGs y toda una miscelánea de entidades varias. Su dependencia económica externa es, pues, total y de ahí su vulnerabilidad financiera.

---

<sup>11</sup> Aunque realizado hace ya casi una década, uno de los estudios más completos sobre el conjunto de los refugiados palestinos y sus diversas situaciones es el realizado en el año 2000 por el Embajador Thomas Hammarberg, Representante sueco en el grupo sobre los refugiados dentro del proceso multilateral de paz, *The Refugee Working Group*,

El crecimiento de los fondos administrados por UNRWA ha sido exponencial desde su creación. Se ha pasado de 33,7 millones \$ iniciales a 541,8 millones \$ en 2008. De ellos la mayor parte se recibe en dinero y solo un 1,5% en especie.

De otro lado, resulta interesante observar la evolución relativa de las contribuciones de los donantes. En un primer momento los Estados Unidos de América fueron el principal país donante de UNRWA, aportando un 75% del presupuesto de la Agencia. Tal porcentaje de contribución se ha reducido significativamente hoy en día (hasta un 30% aproximadamente) y la Unión Europea ha pasado a ser el primer donante (140 millones \$, sin contar con las aportaciones a título individual de sus Estados miembros, que, en conjunto suman un 60%, aparte las aportaciones al fondo de emergencia y ayuda humanitaria). Atendiendo a la población y al PIB per capita, los países escandinavos, Reino Unido, Holanda y Canadá realizan el mayor esfuerzo. Las Naciones Unidas se sitúan en el séptimo lugar del ranking de donantes al Fondo General. España ocupa el puesto nº 14 en dicho apartado pero el nº 10 por todos los conceptos (incluyendo ayuda humanitaria y de emergencia). Entre los Estados árabes las contribuciones más significativas son las del Comité Arabia Saudí (20 millones \$) y Kuwair (2 millones \$).

Aunque las contribuciones de los donantes han aumentado en términos absolutos, desde luego no han seguido la tendencia al alza de las necesidades financieras para gastos operativos de UNRWA. El déficit estimado para 2009 es de 84 millones \$, de los cuales 17 se refieren a costes operativos directos, la mayor parte destinados a salarios (el gasto neto en 2008 fue de 404,4 millones \$ frente a unos ingresos de 438,5 millones).

UNRWA está experimentando en los últimos tiempos déficits en los tres presupuestos separados que gestiona, esto es, el Fondo General, el Fondo de Emergencia y el presupuesto para proyectos. Las dificultades financieras son el resultado cumulativo de una combinación fatal de diversos factores, entre ellos la crisis económica global, el aumento de los precios de las materias primas y de la energía, la evolución de la tasa de cambio del dólar, la tendencia demográfica creciente entre los refugiados, las necesidades de reconstrucción en las situaciones de post-conflicto en Líbano y Gaza, la orientación predominante de la ayuda internacional a crisis humanitarias en el corto plazo o a proyectos de asistencia técnica en cooperación con estructuras estatales, los requerimientos salariales de los 29.000 empleados y sus demandas de actualización... han llevado en la actualidad a la Organización a situación próxima a la quiebra técnica.

A la vista de tales dificultades, UNRWA viene realizando en los últimos años llamamientos extraordinarios para que los contribuyentes, Estados y otros donantes, aumenten sus aportaciones (campañas realizadas con relativo éxito, así de los 277 millones \$ en que se cifró la reconstrucción del campo de Nahr El Bared en Líbano, solo se han podido recaudar hasta el momento 78).

Las turbulencias que asolan las finanzas de UNRWA tienen como principal efecto que se resienta la calidad de los servicios que presta: escuelas saturadas, tasas de atención superiores a 100 pacientes por día y por médico (superiores en un 40% a los ratios medios recomendados internacionalmente)... Un 77% de las escuelas de UNRWA han funcionado en los últimos años a doble turno, con el consiguiente desgaste y la imposibilidad actual de reconstrucción. La falta de medios impidió a UNRWA rehabilitar más de 500 refugios en

2008. En los últimos tiempos están teniendo lugar amenazas de paros y huelgas ante la incertidumbre de que puedan cobrarse los salarios a final de mes.

En anteriores ocasiones las dificultades económicas de UNRWA se han sobrellevado posponiendo inversiones o suprimiendo algunos programas. Sin embargo, en las actuales circunstancias, la crisis es de tal entidad que está previsto que afecte drásticamente a programas esenciales cuya calidad podría bajar de los niveles mínimos aceptables.

## **Las sombras en la acción de UNRWA**

En diversos momentos de su historia UNRWA ha tenido que enfrentarse a críticas tanto en el sentido de que estaba intentando reasentar a los refugiados palestinos en contra de sus deseos como, a la inversa, en cuanto a que contribuye a perpetuar su situación más que a resolverla. En los años 50, ante la sustitución de tiendas de campaña por refugios construidos o las iniciativas tendentes específicamente a mejorar la situación económica de los refugiados, se tachó a la Agencia de proceder a reasentamientos encubiertos, lo cual la obligó a aclarar expresamente que la mejora de las condiciones de vida de los refugiados no era a expensas de su derecho de retorno. Respecto de las críticas opuestas relativas a que su acción es una rémora en la solución de la cuestión de los refugiados palestinos, el argumento que UNRWA aduce es que no tiene facultades para retenerlos o expulsarlos de los campos de refugiados y que su única misión es proporcionarles asistencia humanitaria en tanto que se llega a un arreglo definitivo de la cuestión.

James G. Lindsay, antiguo asesor legal y Abogado General de UNRWA desde 2002 a 2007, ha escrito un concienzudo análisis crítico recientemente<sup>12</sup> –el primero elaborado por un *ex* alto funcionario internacional de la Agencia- en el que apunta ciertas disfuncionalidades en la operativa de UNRWA, además de realizar determinadas propuestas políticas (muy específicas para Estados Unidos) en relación con la Agencia. Entre otros puntos débiles de ésta señala los siguientes:

- El excesivo ensanchamiento de su ámbito de acción: si bien en sus inicios la Organización enfocó su acción en la asistencia a los refugiados a partir de la constatación de sus necesidades, con el tiempo la ayuda se otorga en atención a la mera concurrencia del estatus de refugiado. En 1993 la Agencia dio nuevas directrices para el registro en las que se prescindía del concepto de necesidad. La acción de UNRWA (servicios educativos, de sanidad...) se prestarían en consideración del estatus de refugiado, con independencia de la situación socioeconómica particular (ésta solo es tenida en cuenta para la prestación de la ayuda social).

- La expansión indebida de las listas de refugiados: en mayo de 1950 UNRWA inició su acción con una lista de 957.000 refugiados registrados, registro no siempre realizado con criterios fiables (poco rigor en la exigencia de documentos probatorios de las condiciones de residencia en Palestina, aceptación de documentos cuestionables, falsificaciones...). Sobre este punto antes se ha expuesto la evolución de la definición de quiénes son refugiados a

---

<sup>12</sup> En un ensayo publicado por The Washington Institute for Near East Policy, a principios de 2009, *Fixing UNRWA. Repairing the UN's Troubled System of Aid to Palestinian Refugees*.

efectos asistenciales. Incluso hoy en día el Comisionado General tiene la facultad de registrar a individuos que no cumplen los requisitos. Todos estos elementos han determinado que actualmente la población atendida por la Agencia se eleve a 4,6 millones de refugiados palestinos (según las cifras oficiales).

- El posicionamiento político de sus cuadros: A pesar de la misión puramente humanitaria encomendada a UNRWA, sus administradores, aun declarando que no está entre sus competencias hacer declaraciones políticas, han ido desarrollando por empatía una inclinación hacia los puntos de vista de los beneficiarios de su acción y, eventualmente, esto se ha traducido ocasionalmente en una defensa pública de los planteamientos políticos de la parte palestina en el conflicto.

- La falta de colaboración en materia antiterrorista: La principal acusación que se hace a la Agencia es su incapacidad para prevenir que su personal y sus beneficiarios apoyen o tengan conexión con actividades terroristas. A diferencia de las previsiones que permiten resolver los contratos con el personal cuya vinculación terrorista quede acreditada, no hay base legal para desposeer de la ayuda a los beneficiarios respecto de los que se pruebe tal conexión. UNRWA, en respuesta a las sugerencias de los donantes, introdujo en 2002 una cláusula antiterrorista en sus contratos-tipo, aunque en la práctica es difícil discernir si ha surtido algún efecto. Asimismo se han vertido acusaciones en cuanto al desarrollo de actividades impropias en las escuelas de UNRWA en Gaza o a la utilización de ambulancias de UNRWA para propósitos distintos a las urgencias (transporte de armas...). También se ha señalado el control de los sindicatos por Hamas en dicho territorio y la tributación a dicha organización de parte de los salarios pagados por UNRWA a sus empleados miembros de aquélla.

- La defectuosa rendición de cuentas y responsabilidad: Esta crítica ha llegado a dar lugar a una iniciativa de 2006 en el Congreso de los Estados Unidos (“UNRWA Integrity Act”) en la que se señala que la Agencia no ha permitido nunca una auditoría independiente por una firma reconocida internacionalmente. Asimismo, se recordaba que la última auditoría llevada a cabo por la propia comisión auditora de UNRWA y certificada por el Consejo de Auditores de Naciones Unidas solo ofrecía sumas globales por conceptos vagos, además de al menos 43 millones \$ en gastos completamente indefinidos. Aunque no se ha detectado corrupción generalizada, han sido destapados casos individuales de corrupción. Se han denunciado casos de favoritismo y parcialidad en las decisiones sobre contratación de personal por parte del Comisionado General.

- El deterioro del sistema educativo: Si durante mucho tiempo las escuelas de UNRWA tuvieron un alto nivel y los resultados de sus alumnos presentaron un buen nivel general -uno de los más altos de Oriente Medio-, recientemente tal consideración ha bajado por una combinación de factores diversos (menor presupuesto por estudiante, efectos interruptivos de los conflictos...). La controversia sobre los libros de texto dio lugar a fricciones importantes: antes de 1967 las escuelas de UNRWA utilizaban los materiales educativos del país anfitrión, lo que desencadenó protestas por Israel en cuanto a que alimentaban sentimientos hostiles. La UNESCO designó una comisión de expertos independientes para examinar los libros empleados y determinar si podían continuar usándose o debían ser modificados o retirados. Sus determinaciones no siempre fueron aceptadas pacíficamente pero parece haberse llegado a un *modus vivendi* y, además, UNRWA distribuye materiales complementarios en materia de derechos humanos.

- El desbordamiento del programa de microcréditos y microempresas: Pese a su creación subsidiada por los donantes de UNRWA, ha entrado en competencia con entidades prestamistas locales. Además, no restringe su ámbito de acción a los refugiados palestinos, particularmente en Siria (la razón que se esgrime para ello es que el sistema no sería sostenible si solo se articulara en torno a los refugiados).

- La contribución a la prolongación de la cuestión de los refugiados palestinos. Desde algunas posiciones muy críticas<sup>13</sup> se ha llegado a decir que la Agencia bloquea el reasentamiento de los refugiados palestinos. Incluso se la ha acusado de tener interés en que las vidas de los refugiados permanezcan en situación de anormalidad o caos para prolongar su propia existencia. UNRWA originariamente intentó reasentar a los refugiados palestinos pero se encontró con el rechazo tanto de los países de acogida como con el de los propios refugiados. Después la Agencia no ha hecho ningún esfuerzo durante años para el reasentamiento ni parece filosóficamente inclinada a hacerlo en el futuro. Aunque no se pueda hablar de un bloqueo activo, lo cierto es que actualmente no trabaja en tal dirección.

Las anteriores apreciaciones críticas realizadas por James G. Lindsay, que sometió un borrador de su texto a la Comisionada General de UNRWA en observancia de lo establecido en el Reglamento de personal -por si indebidamente contuviera información obtenida a través de los servicios prestados en un puesto oficial en dicha Organización-, fueron contestadas en términos genéricos y displicentes<sup>14</sup> pero sin argumentos específicos en contra. También han sido objeto de réplicas pretendidamente científicas por algunos investigadores<sup>15</sup>, sobre la base de que el autor “parte de una posición política con respecto al conflicto y al problema de los refugiados palestinos más que de una evaluación basada en la investigación de la actuación de UNRWA en el pasado y en el presente”. De modo específico se ha señalado que el llamamiento de Lindsay a un debilitamiento sistemático de UNRWA forma parte de una campaña de incitación a la deslegitimación de la Agencia y que su ataque contra la Agencia “está encabezado y dirigido por centros de investigación de ultraderecha en Israel y sus contrapartes en fundaciones y organizaciones pro-israelíes en Estados Unidos”.

---

<sup>13</sup> Barry Rubin, Asaf Romirowsky, and Jonathan Spyer: “Unrwa: Refugee of Rejectionism” (Global Research in International Affairs, GLORIA, 8 de mayo de 2008).

<sup>14</sup> Señalando que el estudio reflejaba “poco aprecio por las necesidades de los refugiados palestinos”, “desprecio por los principios humanitarios y las estructuras establecidas para llevarlos a cabo” y mostraba “desdén hacia la condición de refugiado”. A un segundo requerimiento del autor para que se pusieran de manifiesto las inexactitudes u ofensas contenidas, la respuesta de la Comisionada General fue aún más evasiva: “creo que nuestros puntos de vista –y entendimiento- de la misión de UNRWA, de los refugiados e incluso de la política de los EE.UU. están demasiado alejados como para dedicar tiempo (tiempo que no tenemos) a entrar en un intercambio de pareceres con pocas probabilidades de influir en un discurso que difiere radicalmente del nuestro”.

<sup>15</sup> Tal es el caso de Maya Rosenfeld, *research Bellow en el Harry S. Truman Research Institute* en la Universidad Hebrea de Jerusalén, socióloga y antropóloga israelí especializada en la historia social y política de los palestinos en Palestina y en la diáspora.

Asimismo en 2009, Ramadan Al-Omari (hasta hace poco *Comptroller General* de UNRWA) decidió dejar su puesto tras más de treinta años de servicio y lo justificó dirigiendo una carta abierta a la Alta Comisionada y su Adjunto así como a los miembros del Consejo en la que ponía de manifiesto algunos casos de corrupción y apropiación indebida de fondos de la Agencia<sup>16</sup>.

Ante la innegable tendencia descendente de los indicadores de actuación de UNRWA debida a sus carencias organizativas y funcionales, a partir de la Conferencia de Ginebra de 2004 se puso en marcha un proceso de reforma integral dentro de la Agencia. Se detectaron varios puntos fundamentales a revisar: falta de claridad en la dirección estratégica; inadecuada comunicación interna y diálogo; descoordinación; falta de mecanismos suficientes de exigencia de responsabilidad; problemas salariales; procedimientos excesivamente burocráticos; ausencia de nuevas ideas y creatividad; desilusión y falta de estímulo en los cuadros medios. Con el fin de superarlos se puso en marcha el Plan de Desarrollo Organizativo (“OD Plan”) para reforzar sus capacidades (2006-2009), que debería transformar la operativa de la Agencia de modo radical al incluir mejoras en la programación, liderazgo, uso efectivo de los recursos humanos, simplificación de procedimientos, reestructuración presupuestaria, planes de trabajo... Otros propósitos se refieren a mejorar la selección de los beneficiarios de las ayudas y potenciar los partenariados con los Estados de acogida y otras agencias de Naciones Unidas y ONGs que puedan contribuir en las tareas de asistencia a los refugiados. A pesar de las medidas adoptadas, la Agencia es consciente de que no dispone y no dispondrá en los próximos años de recursos suficientes para atender las necesidades en continuo crecimiento de la población a la que atiende.

## **Reflexiones finales**

Después de sesenta años de existencia “provisional”, resulta invaluable la labor de servicio que UNRWA ha desarrollado en favor de los refugiados palestinos. A partir de un amorfo mandato inicial ha desplegado una ingente y omnicomprendiva labor asistencial que ha proporcionado calidad de vida a dicha población beneficiaria de su acción. Asimismo, ha significado un importante factor de estabilización, moderación y esperanza en un entorno altamente conflictivo. Allí donde opera, los valores de las Naciones Unidas son las reglas a observar. Según ha reconocido el Instituto Noruego FAFO de Estudios Internacionales Aplicados<sup>17</sup>, UNRWA genera un efecto democratizador en tanto que provee una red de seguridad a grupos vulnerables y previene el crecimiento del extremismo entre ellos, siendo en tal sentido indispensables los servicios de educación, salud y asistencia social que presta.

---

<sup>16</sup> Señaló que 25 millones \$ para los años 2010/2011 habían sido gastados sin retorno tangible para los palestinos. La mayor parte de ese dinero habría ido a consultores externos y a la contratación de nuevos empleados internacionales que no eran necesarios. Criticó el trabajo de UNRWA, que ha adoptado recientemente métodos de desarrollo de organización y de toma de decisiones muy cuestionables y apuntó a interés por los refugiados palestinos, que resuelven sin consultar con ellos. Asimismo ha criticado los poderes cuasi-ilimitados atribuidos al Director de recursos humanos, con supresión de los antes existentes comités de que las decisiones de UNRWA se adoptan entre un pequeño círculo de directivos con escasa conexión y verdadero recursos humanos y contratación que habían tenido importantes poderes de regulación dentro de la Agencia, las contrataciones de amigos y antiguos colegas de la Comisionada General y ciertas prácticas de nepotismo y marginación.

<sup>17</sup> FAFO: “Finding Means: UNRWA’s Financial Crisis and Refugee Living Conditions”, 2003.

Como ha dicho el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Antonio Guterres, UNRWA representa una inversión de paz en Oriente Medio.

No existen alternativas reales a corto plazo para UNRWA. Las propuestas de disolución y transferencia de sus funciones al ACNUR (por su más precisa definición de “refugiado” y sus éxitos en el reasentamiento de muchos refugiados en todo el mundo), más allá de que no cuentan hoy con base jurídica para implementarse, hacen omisión de las especificidades del problema de los refugiados palestinos. Menos asumibles y realizables son aún las opiniones que apuntan a un debilitamiento o reducción de la Agencia, entre otros medios a través de la disminución de sus beneficiarios por naturalización de éstos en determinados Estados, como una vía para “disolver” dicho problema que contribuiría a “resolver” el conflicto de Oriente Medio. Eliminar de la escena a UNRWA no ayudaría a terminar con el problema de los refugiados palestinos; simplemente causaría mayores necesidades y angustia entre éstos, lo cual no contribuiría precisamente a relajar la tensión en la zona<sup>18</sup>.

UNRWA no es la causa del problema de los refugiados palestinos en la actualidad ni, claro está, de su perpetuación. Dicho problema tiene un origen político y de esta misma naturaleza ha de ser su arreglo. El problema de los refugiados palestinos requiere una solución política (es una de las cuestiones llamadas de “estatus final” en el conflicto palestino-israelí, junto con las de las fronteras, Jerusalén, los asentamientos judíos en los OPT...) y UNRWA carece a todas luces de las competencias para alcanzarla. Sin embargo, no cabe negar toda utilidad política a su existencia. Aun con imprecisiones e inexactitudes, sus archivos conservan desde 1948 el testimonio de los orígenes de los refugiados, que ningún otro registro puede reemplazar hoy en día. Además, en un futuro puede ser el vehículo para que los refugiados puedan ser escuchados en la mesa de negociaciones y a través del que, ante la complejidad del retorno en el contexto palestino-israelí, pueda canalizarse la “opción informada” a dicha población como base para clarificar las expectativas de los refugiados y el alcance de sus derechos.

En todo caso, UNRWA debe repensarse y, sin perder de vista el objetivo esencial del mejor servicio humanitario a los refugiados palestinos, adoptar cambios que, a la vista de la evolución de los hechos, son imprescindibles para su propia supervivencia y eficacia. No es lógico ni viable que una Organización Internacional –ni siquiera por el crecimiento demográfico de sus beneficiarios ni por el aumento de las necesidades de éstos- esté en continua expansión y crecimiento de gasto, máxime si, como es el caso, carece de unas fuentes estables de financiación y de recursos consolidados. El éxito de la Agencia no puede medirse, como a veces parece desprenderse de las declaraciones de sus órganos rectores, por el volumen de las cantidades recaudadas sino por el cumplimiento de sus objetivos. UNRWA tiene que replantearse el voluntarismo ingenuo (o interesado, según algunos, para autojustificarse) de pretender llegar a todas las necesidades del conjunto de los refugiados palestinos registrados en sus listas. A partir de un criterio selectivo debe establecer una dirección estratégica clara, delimitar un ámbito objetivo y subjetivo de actuación que sea

---

<sup>18</sup> Durante el conflicto de Gaza, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha reconocido a través de su Resolución 1860, de 8 de enero de 2009, el “papel vital” de UNRWA en proporcionar socorro y ayuda a la población allí establecida y su condición de garante imprescindible para la coordinación de la ayuda humanitaria.

razonable, redimensionar sus estructuras, priorizar programas, ofrecer ayuda a quien realmente está en situación de necesidad, procurar una mejor ejecución presupuestaria, rendir cuentas adecuadamente ante Naciones Unidas y sus donantes...

Con mayor humildad que la mostrada hasta ahora UNRWA ha de valorar las críticas recibidas y responder ante ellas; no vale la defensa fácil y habitualmente esgrimida de que todo reproche es un ataque al propio ser de la Agencia y, por elevación, a los refugiados palestinos y su causa. Sin entrar en opciones concretas en cuanto a la reintegración de los refugiados palestinos en otros Estados, debe orientar su acción hacia el objetivo de que éstos asuman progresivamente la responsabilidad de su futuro contribuyendo a su autosuficiencia, estimulando su desarrollo personal y socioeconómico en lugar de favorecer la dependencia de la ayuda asistencial (dicho todo esto dentro de las limitaciones que implica el difícil contexto de crisis y conflicto en que se desenvuelve la existencia de la mayoría de los refugiados).

Quizás en estos momentos, cuando las cosas están en proceso de cambio a distintos niveles, concurre una ocasión única para adoptar decisiones trascendentales en la respuesta de la comunidad internacional al problema de los refugiados palestinos. Están en puertas la designación de un nuevo Comisionado General de UNRWA, las elecciones en la Autoridad Nacional Palestina convocadas para el 24 de enero de 2010 y un posible impulso renovado a la búsqueda de una solución al conflicto palestino-israelí a partir del discurso de El Cairo del Presidente Obama y de la aprobación por el Consejo de Derechos Humanos del informe de la misión investigadora relativa al conflicto de Gaza. En palabras del Presidente de dicha misión, el juez Goldstone, “ha llegado el tiempo para la acción”.