

*La Comisión de Palestina de 1948: la misión imposible de Pablo de Azcárate**

Jorge Ramos Tolosa

Universitat de València

Resumen: Un momento clave en la llamada «cuestión de Palestina», uno de los conflictos más significativos y duraderos de la historia contemporánea, se vivió en 1947, cuando el Reino Unido transfirió a la ONU su responsabilidad como potencia mandataria. La institución internacional recomendó dividir el territorio entre judíos y palestinos, y establecer un régimen internacional en Jerusalén; medidas que debían ser puestas en práctica por la Comisión de Palestina. El diplomático Pablo de Azcárate participó en este organismo y dirigió el grupo avanzado que fue enviado a Jerusalén, pero diversos factores impidieron el éxito de su misión y de la Comisión.

Palabras clave: Palestina, ONU, Israel, sionismo, Reino Unido.

Abstract: A key moment in the so-called «question of Palestine», one of the most significant and enduring conflicts in the contemporary history, was in 1947, when the United Kingdom transferred to the UN its responsibility as a mandatory power. The international institution recommended to divide Palestine between Jews and Palestinians and to establish an international regime in Jerusalem, measures that should be implemented by the Palestine Commission. The diplomat Pablo de Azcárate participated in this organization and led the advanced group that was sent to Jerusalem, but several factors prevented the success of his mission and of the Commission.

Keywords: Palestine, UN, Israel, Zionism, United Kingdom.

* Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación HAR 2011-27392, financiado por la Dirección General de Investigación Científica y Técnica, Ministerio de Economía y Competitividad.

Introducción

En 1947 la ONU afrontó el primer conflicto regional grave de su corta existencia: Palestina. El Reino Unido, administrador del territorio desde principios de la década de 1920 bajo la fórmula del mandato de la Sociedad de Naciones (SdN), había decidido traspasar su responsabilidad a las Naciones Unidas. Las razones se encontraban en sus graves problemas económicos y el alto coste de mantenimiento del mandato, en el recrudecimiento del conflicto sionista-palestino y del terrorismo sionista antibritánico, en los problemas que le implicaba a Londres el proceso descolonizador o, también, en el impacto del holocausto¹. Aunque la ONU ya se encontraba atenazada por los inicios de la política de la Guerra Fría, en el caso de Palestina tanto la Unión Soviética como Estados Unidos (a pesar de la oposición de sus departamentos de Estado y Defensa) coincidían en que se debía crear un Estado judío y otro árabe en el territorio del mandato británico.

La «cuestión de Palestina» ocupó la primera sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la primavera de 1947. En ella, la delegación palestina tuvo dos oportunidades para exponer sus puntos de vista, mientras que los representantes sionistas cuatro², lo que inauguró una serie de desequilibrios patrocinados por la ONU que serían fundamentales en la perpetuación del conflicto. Durante esta sesión especial de la Asamblea, los delegados del Comité Superior Árabe (reconocido oficialmente por las Naciones Unidas como el organismo representativo de los palestinos) reivindicaron el derecho de autodeterminación nacional contenido en la Carta de la organización. De la misma manera a como había ocurrido en los países árabes de alrededor, su propósito era establecer un Estado independiente en Palestina. Análogamente, sostuvieron que este territorio había sido el hogar de los árabes

¹ Miriam Joyce HIRON: «The British Decision to Give the Palestine Question to the United Nations», *Middle Eastern Studies*, vol. XVII, 2 (1981), pp. 241-248. Sobre el mandato británico de Palestina pueden consultarse Tom SEGEV: *One Palestine, Complete: Jews and Arabs under the British Mandate*, Nueva York, Metropolitan Books, 2000, e Ilan PAPPE: *Historia de la Palestina moderna: un territorio, dos pueblos*, cap. III, Madrid, Akal, 2007 (2004).

² Archivo de las Naciones Unidas (en adelante UNOA, por sus siglas inglesas), A/C.1/PV.48, 7 de mayo de 1947.

palestinos durante siglos y reafirmaron la índole social y cultural árabe del país.

Por su lado, los sionistas estaban representados por la Agencia Judía, que dirigía David Ben-Gurion y que había adoptado la solución de la partición de Palestina como estrategia inicial para conseguir la creación del Estado judío. Ben-Gurion y el resto de delegados basaron sus intervenciones en cuatro argumentos: la Declaración Balfour y su incorporación al texto del mandato británico como fuente de legitimación internacional; la indefectible relación entre el holocausto y la necesidad de un Estado judío en Palestina; la reivindicación de «la tierra que pertenecía al pueblo judío y que no había dejado de anhelar durante dos mil años», y la representación de una Palestina virgen o baldía anterior a las migraciones sionistas (*aliyot*) que había sido situada en la modernidad gracias a la comunidad judía (*Yishuv*)³.

Después de las intervenciones, la Asamblea decidió enviar un comité, el UNSCOP (Comité Especial de las Naciones Unidas para Palestina, en sus siglas inglesas), para estudiar el problema y elaborar un informe que propusiese una solución a un conflicto cada vez más virulento. El organismo estuvo formado por once representantes de otros tantos países: Australia, Canadá, Checoslovaquia, Guatemala, India, Irán, Países Bajos, Perú, Suecia, Uruguay y Yugoslavia, ninguno de los cuales era miembro del Consejo de Seguridad. Sin embargo, resulta llamativo que al menos varios de sus miembros no tuviesen experiencia previa en la región y que su conocimiento del conflicto fuera escaso⁴.

Tras visitar Palestina y diversos campos de desplazados en Europa, el comité elaboró un informe en el que propuso el fin del mandato británico y dos posibles soluciones subsiguientes. Aunque el UNSCOP estaba al corriente del consenso palestino a la hora de rechazar la partición territorial y que el *Yishuv* constituía en torno a un tercio de la población y poseía entre un 6 y un 11 por 100 de la tierra, la falta de equilibrio volvió a estar presente

³ *Ibid.*

⁴ El representante guatemalteco, Jorge García-Granados, reconoció que: «Por mi parte, no tenía un especial conocimiento que pudiera llevar a mis colegas a pensar en mí como miembro del comité de investigación. Yo sabía muy poco sobre Palestina». Véase Jorge GARCÍA-GRANADOS: *The Birth of Israel: The Drama as I Saw It*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1948, p. 4.

en la propuesta mayoritaria, conocida como «plan de partición», pues recomendó la creación de un Estado judío en el 55 por 100 del territorio y otro árabe en el 44 por 100⁵. Además, se establecía la internacionalización de la zona de Jerusalén y la unión económica entre los dos Estados. Por su lado, el informe minoritario abogó por un único Estado federal y binacional con Jerusalén como capital. Respecto al derecho de autodeterminación (recogido en la Carta de la SdN y en la de la ONU), el UNSCOP reconoció en su informe que «el hogar nacional judío y el mandato *sui generis* de los británicos en Palestina habían sido contrarios a este principio»⁶. Además, el mismo plan de partición que la mayor parte del comité proponía vulneraba este derecho. En concreto, las decisiones tomadas por las Naciones Unidas sobre un territorio no autónomo que no tuviesen en cuenta la voluntad y los derechos de la mayoría de sus habitantes violaban los artículos 73 y 80 de la propia Carta de la ONU. De este modo, la propuesta quebrantaba el tratado constitutivo de la institución internacional⁷.

Con todo, tras pequeñas modificaciones realizadas por el denominado Comité *ad hoc* y después de diversas presiones diplomáticas⁸, el plan de partición fue aprobado finalmente el 29 de noviembre de 1947 en la resolución 181 (II) de la Asamblea General de la ONU⁹. Como el resto de las resoluciones emitidas por la Asamblea, la 181 (II) no tenía carácter vinculante, al contrario que las aprobadas por el Consejo de Seguridad. En este contexto, lo que más interesa para este estudio es que el plan de partición incluía la creación de una Comisión de Palestina encargada de «preparar y llevar a cabo la puesta en práctica» de dicho plan, tal y como sintetizó Pablo Azcárate en sus memorias¹⁰. Fijada la fecha de expiración del mandato británico de Palestina para el 15 de mayo de 1948, el Reino Unido debería entonces traspasar sus poderes a la Comisión, que aseguraría el periodo de transición hacia la independencia de

⁵ Walid KHALIDI: «Revisiting the UNGA Partition Resolution», *Journal of Palestine Studies*, vol. XXVII, 1 (1997), pp. 5-21.

⁶ UNOA, A/364, 3 de septiembre de 1947.

⁷ Alfonso IGLESIAS: *El proceso de paz en Palestina*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2000, p. 35.

⁸ UNOA, A/AC.21/10, 16 de febrero de 1948.

⁹ Véase el mapa del anexo.

¹⁰ Pablo DE AZCÁRATE: *Misión en Palestina: nacimiento del Estado de Israel*, Madrid, Tecnos, 1968, p. 12.

los dos Estados proyectados y organizaría la internacionalización de Jerusalén y su entorno en un *Corpus Separatum*.

La Comisión de Palestina inauguró la implicación personal de Pablo de Azcárate en este conflicto. A él se dedicaría como funcionario de las Naciones Unidas de 1948 a 1952. Sería su última etapa profesional antes de retirarse a Ginebra, donde fallecería en 1971. Antes de iniciar su larga trayectoria diplomática, Azcárate fue catedrático de Derecho administrativo en las universidades de Santiago y Granada, y diputado por el Partido Reformista en 1918. Tras ello entró a formar parte de la SdN en 1922, donde dirigió su Sección de Minorías y llegó a ser secretario general adjunto en 1934¹¹. Así, se convirtió en el español que más alto había llegado en una organización internacional en la historia. En septiembre de 1936 abandonó este cargo para aceptar el nombramiento del gobierno republicano como embajador en Londres¹². Después de la victoria franquista, el diplomático se encargó desde el exilio de la presidencia del Servicio de Evacuación de los Republicanos Españoles (SERE) a propuesta de Juan Negrín, con quien mantenía una gran amistad¹³.

A la altura de 1945, Azcárate había experimentado importantes fracasos relacionados con los principales objetivos en los que se había enmarcado su labor diplomática: el de la SdN, que no pudo evitar el desmoronamiento del régimen de seguridad colectiva y el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial, o el de su embajada en Londres, mediante la que no pudo conseguir convencer a los británicos para que abandonasen su política de no intervención en la Guerra Civil española. Además, posteriormente, tuvo que ver

¹¹ Varios textos de Azcárate sobre este periodo fueron reunidos en Pablo DE AZCÁRATE: *Minorías nacionales y derechos humanos*, edición a cargo de Javier RUPÉREZ, Madrid, Congreso de los Diputados-Universidad Carlos III, 1998.

¹² La experiencia de Azcárate como embajador en Gran Bretaña ha sido la que ha recibido mayor atención entre los historiadores españoles. A sus propias memorias publicadas [Pablo DE AZCÁRATE: *Mi embajada en Londres durante la guerra civil española*, Barcelona, Ariel, 1976 (2012)] cabe sumar el artículo de Enrique MORADIELLOS: «Una misión casi imposible: la embajada de Pablo de Azcárate en Londres durante la Guerra Civil (1936-1939)», *Historia contemporánea*, 15 (1996), pp. 125-146, e íd.: «La embajada en Gran Bretaña durante la guerra civil», en Ángel VIÑAS (coord.): *Al servicio de la República: diplomáticos y guerra civil*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores-Marcial Pons, 2010.

¹³ Pablo DE AZCÁRATE: *En defensa de la República. Con Negrín en el exilio*, edición a cargo de Ángel VIÑAS, Barcelona, Crítica, 2010.

cómo se desvanecieron las esperanzas de que los aliados pudiesen intervenir en España.

Con esta trayectoria, finalizada la Segunda Guerra Mundial, Azcárate encontró en la creación de la ONU posibilidades de desarrollar su trabajo en un contexto distinto al de Europa occidental y la política internacional respecto a España. Así, en 1946 se convirtió en funcionario de la recién creada institución internacional, al igual que otros antiguos miembros de la secretaría de la SdN. Tras ser su nombre barajado como posible secretario general de la ONU, finalmente fue designado como representante de esta organización en la cuestión de Palestina, dados sus amplios conocimientos y gran experiencia en el tema de las minorías y los conflictos étnico-nacionales. Durante los últimos cinco años de su carrera diplomática, entre 1948 y 1952, Azcárate desempeñó varios puestos en la ONU dedicados a Palestina: el primero de ellos, en la Comisión de Palestina. Más tarde, en un marco diferente y que no es objeto de este artículo, formaría parte de la Comisión Consular de Tregua y sería comisario municipal provisional de Jerusalén, ocuparía el cargo de representante del mediador ante la Liga Árabe y el gobierno egipcio, y, por último, entre 1949 y 1952, fue secretario principal de la Comisión para la Conciliación de Palestina.

Por todo ello no es de extrañar que a la figura de Pablo de Azcárate se le haya prestado una creciente atención en los últimos tiempos. Los estudios han sido dedicados preferentemente al periodo que podríamos denominar «en defensa de la República», los cuales coinciden en resaltar su experiencia, profesionalidad y alta talla diplomática. Sin embargo, sorprendentemente, no se puede encontrar ningún trabajo que analice la totalidad de su trayectoria diplomática ni su labor en la cuestión de Palestina, un conflicto que estuvo y sigue estando en el centro de la agenda política internacional.

Mediante este trabajo y a través de las memorias publicadas de Azcárate, del fondo que lleva su nombre en el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, de documentos de la Organización de las Naciones Unidas y del Foreign Office de los Archivos Nacionales británicos, se pretende dar respuesta a por qué fracasó la primera *misión* de Azcárate en Palestina, la de la Comisión de Palestina. Una cuestión que está íntimamente relacionada con las causas del malogro del plan de partición, con los desequilibrios que

acogió la ONU, con la preponderancia sionista-israelí y con el posterior desarrollo del conflicto de Israel/Palestina.

Nombramiento y llegada de Pablo de Azcárate a Jerusalén

En diciembre de 1947, Azcárate recibió un telegrama de la Secretaría de las Naciones Unidas en el que se le preguntaba si estaría dispuesto a aceptar un puesto en la Comisión de Palestina. Después de consultárselo a personas de su confianza («en especial al Dr. Negrín», según sus mismas palabras) y sin que faltasen dudas ni reservas previas¹⁴, el diplomático español aceptó el cargo. Se convirtió así en el secretario general adjunto de la Comisión, siendo Ralph Bunche el secretario principal¹⁵. Sin embargo, fue Azcárate quien encabezó el grupo avanzado de la Comisión que iba a ser enviado a Jerusalén, en aras de preparar sobre el terreno las medidas necesarias para asegurar el traspaso de poderes a este órgano emanado de la resolución 181.

A comienzos de febrero de 1948, Azcárate asistió por primera vez a una reunión de la Comisión de Palestina, formada el mes anterior. El español, que había atesorado una gran experiencia en grupos de trabajo internacionales, pronto quedó decepcionado ante la labor de este organismo. En su diario reflejó la «mala impresión» que se llevó de una Comisión que le pareció marcada por el desorden y que «no tenía autoridad»¹⁶. No fue hasta dos semanas después cuando el grupo avanzado que él dirigía partió de Nueva York hacia Jerusalén. Estuvo formado por dos secretarías (una australiana, Miss Owen, y otra inglesa, Miss Tobin), un militar noruego (el coronel Roscher Lund), un economista de la India (el profesor Ghosh) y un consejero político y jurídico griego (Mr. Stavropoulos). Su proceso constitutivo y condiciones de llegada tampoco estuvieron exentos de problemas.

¹⁴ Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España (en adelante AMAE), Archivo Particular de Pablo de Azcárate Flórez (APPAF), caja 12, carpeta 1, y caja 14, carpeta 4.

¹⁵ *Ibid.* Ralph Bunche fue un diplomático y politólogo estadounidense de origen afroamericano (1904-1971) que en 1950 llegó a ser la primera persona no blanca en recibir el Premio Nobel de la Paz. Este galardón le fue concedido, precisamente, por su labor como mediador de la ONU en el conflicto de Palestina.

¹⁶ AMAE, APPAF, 14/4, entrada del día 8 de febrero de 1948.

El grupo avanzado debía organizarse de acuerdo con las autoridades británicas. No obstante, Azcárate sabía que el Reino Unido era contrario a que la Comisión, o una parte de ella, recalasen en Palestina. El 6 de enero había escrito en su diario que «el mandato termina el 15 de mayo y el gobierno inglés se ha mostrado opuesto a que la Comisión aparezca en Palestina antes de esa fecha. Esto haría mucho más difícil [...] [el] trabajo»¹⁷. Tal postura se explicaba por el temor británico a que la llegada de representantes de la ONU enviados para hacer cumplir la partición encrespase todavía más a los palestinos y exacerbara la euforia de los judíos, colectivos que estaban inmersos en una guerra civil desencadenada tras la aprobación de la resolución 181¹⁸. Asimismo, aunque el apoyo estructural del Reino Unido a la creación de un Estado judío en Palestina fue fundamental, la actividad armada de las organizaciones paramilitares sionistas contra la potencia mandataria, la pretensión británica de mantener su influencia en la zona y sus intereses petrolíferos, hacían que su política, en los últimos tiempos del mandato, pudiese bascular hacia el lado árabe (que no hacia el palestino), el cual se oponía a la partición.

Para Londres no fue tarea complicada conseguir evitar el traslado de la Comisión entera a Palestina, pues a su oposición cabía sumar el deseo de la mayoría de los miembros del organismo de no salir de Nueva York¹⁹. No obstante, el grupo avanzado sí se estableció en Jerusalén, a lo que respondió la potencia mandataria con «una política de verdadera intimidación». Cuando sus miembros llegaron a la Ciudad Santa se les asignó un lugar de alojamiento y trabajo situado en la zona de máxima seguridad y frente al hotel King David²⁰. La libertad de movimientos estuvo severamente restringida a un perímetro rodeado de alambradas y puestos de ametralladoras. Los obstáculos para realizar las reunio-

¹⁷ *Ibid.*, 6 de enero de 1948.

¹⁸ A lo largo de este artículo se empleará «guerra civil» para hacer referencia al enfrentamiento entre las comunidades judía y palestina desde diciembre de 1947 hasta mediados de mayo de 1948, cuando se inició la primera guerra árabe-israelí de carácter interestatal. Esta denominación no sólo se utilizaba en los documentos oficiales británicos del periodo (como puede comprobarse en los Archivos Nacionales británicos), sino que también es empleada por numerosos historiadores y especialistas como Ilan Pappé, Benny Morris, Rashid Khalidi, etc.

¹⁹ Archivos Nacionales británicos (UKNA en sus siglas inglesas, antiguos Public Record Office), Foreign Office (FO), 371/68535, 4 de marzo de 1948.

²⁰ UKNA, FO, 371/68530.

nes, visitas y tareas necesarias para garantizar el cumplimiento del plan de partición fueron ingentes. Azcárate llegó incluso a calificar la situación en la que se encontraban de «régimen de campo de concentración»²¹. Además de esta realidad, en febrero de 1948 el gobierno franquista puso en marcha una campaña de descrédito contra el diplomático motivada por la posibilidad de que la influencia que pudiera desplegar Azcárate en los países árabes deteriorara las relaciones de la España franquista con éstos²².

Azcárate como enviado de la Comisión de Palestina a Jerusalén: una *misión imposible*

Las dificultades iniciales del grupo avanzado simbolizaban el preludio del fracaso de la Comisión de Palestina e, incluso, del mismo plan de partición. Ni Pablo de Azcárate ni sus colaboradores pudieron franquear los importantes escollos que impedían la consecución del fin para el cual habían sido destinados a Palestina: preparar sobre el terreno las medidas necesarias para el cumplimiento de la resolución 181. La política del Reino Unido, la desorganización que imperaba entre los miembros de la Comisión establecidos en Nueva York, la guerra civil desatada en Palestina, la ausencia de una fuerza armada internacional que asegurase la observancia del plan de partición y el rechazo más o menos explícito de éste por parte de las autoridades árabes de Palestina, la Liga Árabe, el rey Abdullah de Transjordania y el movimiento sionista, fueron los cinco elementos principales que hicieron del cometido de Azcárate una *misión imposible*. Se debe apuntar que estos factores se encontraban fuera del alcance del grupo avanzado de la Comisión de Palestina; es decir, las dinámicas que impulsaban que estos elementos obstaculizasen su labor o se opusiesen a su quehacer eran, en diferentes grados, mucho más poderosas y de largo alcance que su coyuntural capacidad de acción diplomático-administrativa.

²¹ AMAE, APPAF, 15/3. Véase Pablo de AZCÁRATE: *Misión en Palestina...*, p. 19.

²² Isidro GONZÁLEZ: «Pablo Azcárate, perseguido por Franco», *Historia* 16, 220 (1994), pp. 21-26. Sobre las relaciones entre la España de Franco y los países árabes en este periodo véase la obra de María Dolores ALGORA: *Las relaciones hispano-árabes durante el régimen de Franco. La ruptura del aislamiento internacional (1946-1950)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995.

En primer lugar, cabe volver a hacer referencia a la actitud británica y a su postura respecto a la Comisión de Palestina y a la llegada de su grupo avanzado a Jerusalén. El rechazo británico a la presencia en Palestina de un organismo cuya finalidad fuese aplicar la partición se exteriorizó desde principios de diciembre, coincidiendo con el estallido de los primeros enfrentamientos civiles graves entre judíos y palestinos. El 12 de diciembre, en la Cámara de los Comunes, Ernest Bevin anunció que, dado que no se había llegado a un acuerdo entre los palestinos y el *Yishuv*, el gobierno de Su Majestad no participaría en la aplicación del plan. El mismo día, el temor de la potencia mandataria a que la llegada de una comisión de la ONU agudizase la violencia entre las dos comunidades fue expresado por Arthur Creech Jones, secretario británico de Colonias, quien declaró: «No sería conveniente que la Comisión llegase a Palestina si no es inmediatamente antes del término del Mandato [...] Gran parte del trabajo preliminar podría ser realizado fuera de Palestina»²³.

Todo ello, como se ha indicado, se tradujo en que, cuando finalmente la Comisión consiguió formarse, la potencia mandataria le impuso todo tipo de trabas para su desarrollo. A su llegada a Jerusalén, a la «política de intimidación» o a las enormes restricciones de movilidad cabía sumar otras circunstancias que dificultaban el éxito del grupo de Azcárate en su misión²⁴. Conforme avanzaban los primeros meses de 1948 se iba consolidando una partición *de facto* del territorio entre judíos y palestinos, como reiteró en innumerables ocasiones el diplomático español. A esta situación se llegaba totalmente al margen de las Naciones Unidas y de sus organismos, teniendo como uno de sus motores principales la limpieza étnica de cientos de miles de palestinos desde diciembre de 1947 y, especialmente, desde abril del año siguiente, con la puesta en práctica del Plan *Dalet*²⁵. Todo ello fue tanto causa como con-

²³ UKNA, FO, 371/68528-68529.

²⁴ AMAE, APPAF, 14/4.

²⁵ Probablemente, el origen de los refugiados palestinos ha sido el asunto más controvertido en la historiografía sobre el conflicto palestino-israelí. Desde 1948, dos versiones antagónicas han pugnado por explicarlo. Sintetizando al máximo, el relato oficial sionista/israelí ha argumentado que los palestinos huyeron de sus hogares a partir del 15 de mayo de 1948, iniciada la primera guerra árabe-israelí, porque así se lo requirieron los líderes de los países árabes vecinos o por voluntad propia. El relato palestino-árabe, por su parte, ha defendido que los palestinos que vivían en zonas que iban a formar o formaban parte del Estado de Israel fueron ex-

secuencia de que los poderes *de facto* de la potencia mandataria estuviesen gravemente deteriorados en sus últimos meses antes de abandonar Palestina. Tanto que el poder real que podía llegar a ser transmitido a la Comisión era muy reducido.

Con todo esto resulta más sencillo comprender que los británicos se desentendieran de numerosos aspectos de la vida pública y administrativa excepto si podía afectar a su propia seguridad. Al respecto, Pablo de Azcárate, que en aquellos momentos denunció en múltiples ocasiones que los británicos «dejan que los árabes y los judíos peleen mientras no estén interesados en evitarlo»²⁶, relató en una entrada de su diario un episodio con el cónsul belga que expone esta idea con nitidez:

«Todo el almuerzo se pasó, prácticamente, en el relato muy divertido que hizo el cónsul de sus dos viajes a Haifa y Tel Aviv [...] En el de Haifa los controles árabes; detención en un pueblo árabe, dificultades, registros, todo ello entre gentes armadas hasta los dientes y que les tenían siempre encañonados; les conducen a la casa del *Mufdar* (alcalde) donde todo se aclara y les invitan a café [...] Luego algo por el estilo en el viaje a Tel Aviv, pero con los controles judíos. ¡Y todo eso lo cuenta un cónsul en

pulsados por la fuerza o escaparon por el terror provocado por las masacres llevadas a cabo por las tropas sionistas. Según esta versión, la limpieza étnica de Palestina empezó meses antes de la primera guerra árabe-israelí basándose en un plan sistemático de «desplazamiento» y homogeneización de la población, algo inserto, de una manera u otra, en el pensamiento sionista mayoritario. Sobre este asunto consúltese Nur MASALHA: *La expulsión de los palestinos: el concepto de «transferencia» en el pensamiento político sionista, 1882-1948*, Madrid, Bósforo Libros, 2008 (1992). Con estas dos narrativas opuestas lidiando durante más de treinta años, en la década de 1980 se produjo un cambio importante cuando fondos de diversos archivos israelíes fueron desclasificados y determinadas circunstancias envolvieron al Estado judío. Varios historiadores israelíes (conocidos como «historiadores revisionistas» o «nuevos historiadores») cuestionaron entonces la versión oficial de su país y suscribieron la mayor parte del relato palestino, que ya había sido o estaba siendo documentado por autores como Walid Khalidi y Elias Sanbar. El debate generado ha sido muy significativo. Prácticamente toda la comunidad académica especialista en el tema (excepto círculos israelíes y algunos norteamericanos) ha aceptado que existió un proceso de expulsión sistemática de población palestina, pero el consenso es menor en torno a si esta limpieza étnica fue planificada o «consecuencia de la guerra», como sostiene Benny Morris. Shlomo Ben Ami, exministro israelí, diplomático e hispanista, suscribe las tesis de Ilan Pappé que mantiene que en 1948 hubo una limpieza étnica premeditada en Palestina. Véase Shlomo BEN AMI: *Cicatrices de guerra, heridas de paz*, Barcelona, Ediciones B, 2006.

²⁶ AMAE, APPAF, 14/4, 27 de marzo de 1948.

presencia del jefe de policía del gobierno [británico] que tenía la responsabilidad de mantener el orden en el país!, y el jefe de policía lo toma todo a broma y participa en el tono divertido de la conversación, sin ocurrírsele siquiera que todo aquello era la más grave transgresión del orden que nominalmente él tenía la responsabilidad directa de mantener! Y lo que confirma ya de manera incuestionable hasta qué punto es nominal eso de que los ingleses mantenían aquí el orden es que el cónsul (y lo mismo hacen todos los demás) toma la cosa a broma y ni se le pasa por la cabeza hacer una reclamación a la autoridad responsable del orden»²⁷.

En definitiva, a su llegada a Jerusalén Azcárate se encontró ante una potencia mandataria que no sólo era opuesta a la presencia en Palestina de cualquier funcionario de las Naciones Unidas, sino que eludía tanto sus responsabilidades administrativas y de traspaso de poderes como de orden público. Así, el desempeño de su *misión en Palestina* se complicaba profundamente.

El segundo elemento fundamental que iba a impedir el logro de los objetivos de Pablo de Azcárate en su primer periodo en Palestina fue la desorganización e inmovilidad de la propia Comisión de Palestina establecida en Nueva York.

Tal y como se ha mencionado, desde los primeros momentos que tuvo contacto directo con la Comisión de Palestina, Azcárate se sintió decepcionado ante el funcionamiento desordenado y la actitud vacilante de sus miembros. Cuando se encontró intentando desarrollar la labor en Palestina su parecer no cambiaría, sino que se iba a reafirmar. La tarea prioritaria consistía, dado que su llegada a Jerusalén se produjo a poco más de dos meses de la expiración del mandato, en reclamar a Nueva York que pusiese en marcha las medidas más esenciales y urgentes. Para el diplomático, éstas pasaban, en primer lugar, por tratar de mantener el orden y la seguridad²⁸. Del mismo modo, había que adecuarse a una situación que avanzaba día a día con la guerra civil: la partición *de facto* del territorio practicada al margen de las Naciones Unidas. Igualmente, también era peren-

²⁷ *Ibid.*, 25 de marzo de 1948.

²⁸ La violencia había llegado a tal nivel de cotidianidad que Azcárate, a los pocos días de llegar a Jerusalén, escribía en su diario: «En medio de la conversación [con el diplomático británico Mr. Mills] se oyó una tremenda explosión que hizo temblar todo el edificio y los cristales. Seguimos los dos nuestra conversación sin dar el menor signo de nada. Luego resultó que fue la voladura de una parte del edificio de la Agencia Judía» (*ibid.*, 11 de marzo de 1948).

torio asegurar el funcionamiento de los servicios públicos básicos y que no se colapsase la estructura administrativa. Sin embargo, el diplomático se lamentaba de los debates eternos en los que se enmarañaba la Comisión y de su incapacidad para tomar decisiones y ponerlas en práctica. Al respecto, después de haber transcurrido más de un mes en Jerusalén, Azcárate escribió: «Estoy también preocupado con la estupidez de la Comisión [...] lo que hace es entorpecer la aceptación de la tregua [...] y hacer el ridículo»²⁹.

De esta manera, las medidas concretas contenidas en las numerosas comunicaciones del grupo avanzado a la Comisión no fueron atendidas³⁰. La Comisión, lastrada por la desorganización y la pasividad, no sólo no adecuó su actuación a que la partición era un hecho antes del abandono británico de Palestina, sino que su actuación para detener la violencia fue insuficiente. Sólo el fin de las hostilidades podía, según Azcárate, ser el primer paso para conseguir un acuerdo entre las partes con la intervención de las Naciones Unidas.

Y es que la guerra civil no oficial entre judíos y palestinos (tanto en sí misma como debido a que condicionaba la actuación de otros agentes como la misma Gran Bretaña y la Comisión de Palestina) era, por motivos obvios, el tercer elemento que frustró el éxito de la *misión* que había sido encomendada a Pablo de Azcárate. Además de los impedimentos británicos (que, según escribió Azcárate en su diario, «escandalizaron» al cónsul francés en Jerusalén)³¹, el contexto bélico y los problemas de seguridad hicieron que la realización de las labores básicas de acercamiento a las autoridades y diplomáticos, de reuniones o de visita a lugares afectados fuesen, habitualmente, algo inviable. En tales circunstancias, la Comisión reclamó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el envío a Palestina (y especialmente a Jerusalén) de un cuerpo armado neutral e internacional que contuviese los combates³². Sin embargo, esta fuerza nunca se organizó para que interviniese en la Palestina anterior a la retirada británica. En el Consejo de Seguridad, Washington se opuso frontalmente a su formación, pues incorporaría tropas procedentes del bloque soviético. Evitar la penetración o in-

²⁹ AMAE, APPAF, 14/4, 11 de abril de 1948.

³⁰ UKNA, FO, 371/68542, 10 de abril de 1948.

³¹ AMAE, APPAF, 14/4, 26 de marzo de 1948.

³² UKNA, FO, 371/68530.

fluencia de Stalin en la zona era ya una preocupación que estaba en la agenda de Estados Unidos, algo compartido, aunque en menor medida, con el Reino Unido. Para disuadir al Consejo de Seguridad de enviar un cuerpo armado a Palestina, la administración Truman advirtió que la presencia de esta fuerza supondría una amenaza todavía mayor para la futura paz en Oriente Próximo³³. Asimismo, sostuvo que no se disponía de tiempo suficiente para organizarla ante la velocidad de los acontecimientos. De este modo, sólo tras el fin del mandato y el inicio de la primera guerra árabe-israelí se crearía un cuerpo de observadores no armados que vigilarían el cumplimiento de las treguas, constituyendo la primera experiencia de *peacekeeping* de la historia de la ONU.

En último lugar, cabe hacer referencia a la oposición, manifiesta o implícita, y de un modo u otro, a lo establecido en la resolución 181 por parte de los actores regionales; es decir, las autoridades palestinas, el movimiento sionista, los líderes de los países árabes y el rey Abdullah de Transjordania.

Para introducir la cuestión cabe indicar que el día a día de las relaciones del diplomático español en su etapa inicial en Palestina se vio limitado, en primer lugar, a un círculo de diplomáticos y, en segundo término, a autoridades del mandato y personalidades del sionismo hegemónico, es decir, del sionismo socialista³⁴. Antes de llegar a Palestina, Azcárate sabía que la tarea de su grupo iba a ser recibida con gran entusiasmo por la mayoría del *Yishuv* y que iba a

³³ UKNA, FO, 371/68534.

³⁴ Así lo demuestran los diarios, epístolas, informes y demás documentación de las cajas 12, 13 y 14 del APPAF del AMAE. En resumen, el sionismo socialista (también llamado «socialsionismo») era la corriente mayoritaria del movimiento sionista, cuya máxima figura fue David Ben Gurion. Organizado desde 1930 en torno al partido *Mapai*, controló el *Yishuv* y su órgano ejecutivo, la Agencia Judía, además del principal sindicato (*Histadrut*) y la mayor organización paramilitar sionista, *Haganab*. El sionismo socialista fue la fuerza política hegemónica en el Estado de Israel hasta 1977, cuando *Likud* ganó las elecciones por primera vez. Por su parte, *Likud* fue heredero de *Herat*, partido que reunía a la corriente minoritaria revisionista (ultranacionalismo derechista) fundada por Vladimir Jabotinsky. Su organización paramilitar era *Irgún*, del cual se escindió en 1940 *Lehi* o *banda de Stern*. Para la trayectoria política del sionismo véase, por ejemplo, Baruch KIMMERLING: *The Invention and Decline of Israeliness: State, Society, and the Military*, Berkeley-Londres, University of California Press, 2001, o la más reciente y traducida al castellano de Arno J. MAYER: *El arado y la espada: del sionismo al Estado de Israel*, Barcelona, Península, 2010.

ser ignorada por los palestinos. Mientras el Comité Superior Árabe soslayó toda oportunidad de contactar oficial o personalmente con la Comisión, los organismos y personalidades judeo-sionistas preponderantes brindaron al grupo avanzado una cordial recepción. Apenas llegado a Jerusalén, la Agencia Judía le asignó al director del grupo avanzado de la Comisión de Palestina dos agentes de enlace, que explicaron las perspectivas sionistas sobre todos los aspectos del conflicto y realizaron múltiples propuestas para el establecimiento del Estado judío³⁵.

La actitud de los líderes palestinos y la de los sionistas predominantes frente a la resolución 181, la Comisión de Palestina y el grupo avanzado fueron muy distintas. En lo referente a la parte palestina, su rechazo a que un «órgano extranjero» (según sus palabras) decidiese sobre el futuro del territorio del mandato ya se había manifestado desde tiempo atrás. Concretamente, respecto al comité de la ONU que recomendó la partición de Palestina, el UNSCOP, el Comité Superior Árabe ya había comunicado que lo boicotearía el 13 de junio de 1947, dos días antes de su llegada a Palestina³⁶. El Comité Superior argumentó que los derechos naturales de los árabes de Palestina tenían que ser reconocidos sobre la base de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, debiéndose proceder a la independencia de un único Estado democrático en Palestina cuando finalizase el mandato británico³⁷.

Las declaraciones palestinas contra las propuestas de un comité internacional se repitieron —aunque con escasa frecuencia en comparación con las cuantiosas comunicaciones sionistas— en los meses siguientes. Por citar un ejemplo, a finales de septiembre de 1947 el representante internacional del Comité Superior declaró que:

³⁵ La necesidad de una política de «máxima cooperación» con la Comisión que se crease para aplicar el plan de partición ya se difundía entre la diplomacia y las autoridades sionistas antes de la creación de la propia Comisión. Por su lado, los dos agentes de enlace fueron Walter Eytan, portavoz de la Agencia Judía y más tarde embajador de Israel en Francia, y el militar Vivyan Hertzog, miembro del Departamento Político de la Agencia Judía que en 1967 dirigiría las tropas israelíes que ocuparon la Ciudad Vieja de Jerusalén. Véase AMAE, APPAF, 14/4, 22 y 23 de abril de 1948.

³⁶ UNOA, A/AC.13/NC/16, 13 de junio de 1947.

³⁷ *Palestine Post*, 13 de junio de 1947, p. 3, y UNOA, A/AC.13/SR.7, 23 de junio de 1947.

«Era obvio el deber sagrado de los árabes de Palestina de defender su país contra toda agresión, incluyendo la agresiva campaña emprendida por los sionistas con el objeto de asegurarse por la fuerza un país, Palestina, que no era suyo por derecho. La “raison d’être” de las Naciones Unidas era ayudar a la legítima defensa contra la agresión. Los derechos y patrimonio de los árabes en Palestina habían sido objeto de no menos de dieciocho investigaciones en los últimos veinticinco años, y todo fue inútil. Las comisiones de investigación habían reducido los derechos nacionales y jurídicos de los árabes de Palestina o los habían pasado por alto. Las pocas recomendaciones favorables a los árabes habían sido ignoradas por la potencia mandataria. Por éstas y por otras razones ya comunicadas a las Naciones Unidas no fue sorprendente que el Comité Superior Árabe [...] se negara a comparecer ante el UNSCOP»³⁸.

Con la aprobación del plan de partición y la llegada del periodo en el que participó Azcárate, el boicoteo del Comité Superior a la Comisión de Palestina fue prácticamente total: no se tramitarían comunicaciones ni se realizarían audiencias de representantes³⁹. El diplomático español no tuvo contacto con casi ninguna personalidad del mundo árabe-palestino en estos meses, además de que los preparativos necesarios para el establecimiento de un Estado árabe en el 44 por 100 de Palestina no se llevaron a cabo.

Frente a la actitud del Comité Superior Árabe, los sionistas desarrollaron un amplio abanico de acciones encaminadas a ganarse el favor de las Naciones Unidas, defender el derecho judío a Palestina y preparar el establecimiento de su Estado independiente. Sin embargo, como después se examinará, esto estaba basado en una «estrategia del primer paso» para asegurarse la formación de un Estado judío, cuando su objetivo último era conseguir extenderse por el máximo territorio posible con el mínimo de población no judía, intentando imposibilitar la existencia de un Estado árabe y de un régimen internacional para la zona de Jerusalén. De este modo, en el fondo también rechazaban lo que comportaba la *misión* de Pablo de Azcárate y su grupo, a excepción de lo que concernía a la creación del Estado judío.

³⁸ «Viewpoint of the Arab Higher Committee», en *C. Initial Statements of Parties Immediately Concerned. 9. The Question of Palestine. Yearbook of the United Nations, 1947-1948*, Nueva York, Public Information Department, UNO.

³⁹ Algo anticipado por el Foreign Office británico (UKNA, FO, 371/68528, 10 de enero de 1948).

Desde los días del UNSCOP en la primavera y el verano de 1947, las comunicaciones y reuniones entre los comités de las Naciones Unidas, por un lado, y los distintos organismos judíos, por otro, se sucedieron prácticamente varias veces por semana. La mayor parte de las alegaciones sionistas contenían un relato similar: la unión histórica entre el pueblo judío y Palestina; la continuada persecución de los primeros, que había tenido su paroxismo con el holocausto y cuyo único refugio podía ser aquella tierra; el que Palestina era una «tierra baldía» por el abandono y desapego de los «árabes» hacia ella —mientras que, por su lado, los judíos la habían redimido y transformado recientemente en un lugar de gran prosperidad—; el respeto e intento de diálogo con los organismos internacionales; el coordinado y eficaz sistema preestatal del *Yishuv*, etc.

De este modo, ya desde antes del 29 de noviembre de 1947 «la directiva sionista actuó con comodidad y confianza y se apresuró a iniciar un diálogo bilateral con la ONU para diseñar un plan para el futuro de Palestina»⁴⁰. Los sionistas habían llegado a solicitar al UNSCOP que les asignase más del 80 por 100 del territorio del mandato. Incluso dirigentes del movimiento habían declarado cinco años antes en una convención en Estados Unidos (conocida como «conferencia de Biltmore») que no se conformarían con menos de la totalidad del mandato, permitiendo únicamente la presencia, a lo sumo, de un reducidísimo número de palestinos⁴¹. Aunque el mapa de la resolución 181 estaba lejos de satisfacerles y Ben-Gurion y sus allegados declararon en privado que «el plan de la ONU era letra muerta el mismo día que se aceptó» (excepto las cláusulas que reconocían la legalidad del Estado judío en Palestina), comprendieron que era fundamental aprovecharse del boicot árabe y palestino, por lo que su conducta respecto a la ONU sería cordial y de continuo contacto. En definitiva, para los sionistas, la demarcación de las fronteras seguiría siendo una cuestión abierta «que se determinará por la fuerza y no por la resolución de partición», según afirmó Ben-Gurion. El 6 de febrero de

⁴⁰ Ilan PAPPÉ: *La limpieza étnica de Palestina*, Barcelona, Crítica, 2008 (2006), p. 58.

⁴¹ Spencer C. TUCKER y Priscilla M. ROBERTS (eds.): *The Encyclopedia of the Arab-Israeli Conflict: A Political, Social, and Military History*, vol. I, Santa Bárbara, ABC-CLIO, 2008, p. 220, e Ilan PAPPÉ: *Historia de la Palestina moderna...*, p. 176.

1948, el futuro primer ministro israelí escribió en su diario: «La guerra nos dará la tierra. Los conceptos de “nuestros” o “no nuestros” son conceptos de paz solamente, y en la guerra pierden todo su significado»⁴². Por el momento, como se ha mencionado, lo importante era el reconocimiento internacional de que los judíos tuviesen un Estado propio en Palestina. En este escenario, Azcárate convivió con la actitud sionista de accesibilidad y amabilidad como funcionario de las Naciones Unidas en Palestina. Sin embargo, era extremadamente complicado que pudiese estar al corriente de unos planes secretos sionistas que se ocultaban fuera de las reuniones del ejecutivo de la Agencia Judía o de la correspondencia entre los líderes del movimiento.

Por su lado, el sionismo derechista, denominado desde la década de 1920 «revisiónista», rechazó cualquier solución al conflicto que no contemplase la soberanía judía en la totalidad de *Eretz Israel*. Después de aprobarse la partición en la Asamblea General de la ONU, Menachem Begin, líder del *Irgún* (la organización paramilitar del sionismo revisionista) y posteriormente primer ministro israelí, declaró: «El plan de partición no es un plan para la paz, la renuncia territorial que implica no tiene validez legal. El establecimiento de este “ghetto” en nuestra patria sólo podrá llevarse a cabo en medio de llamas de fuego y ríos de sangre»⁴³.

Por último, la posición de los países árabes de alrededor también merece ser recogida. Aglutinados en torno a la Liga Árabe, pero desgarrados por diversas pugnas políticas y rencillas personales, sus actitudes respecto a lo que estaba ocurriendo en Palestina eran públicamente unánimes a la hora de condenar el sionismo y rechazar la partición. No obstante, sus intenciones en privado, como recogió Pablo de Azcárate, podían diferir de esto. En el caso de Egipto, donde se encontraba la sede de la organización panárabe y el Reino Unido tenía una importante influencia, el diplomático español destacaba:

⁴² Citado por Benny MORRIS: *The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 360.

⁴³ Menachem BEGIN: *The Revolt*, Jerusalem, Steimatzky, 1990 (1951), p. 334. En esta misma obra, Begin relata el encuentro que tuvo en el verano de 1947 con dos miembros latinoamericanos del UNSCOP (el guatemalteco García-Granados y el uruguayo Fabregat), a quienes consideró «amigos naturales de nuestra causa» (pp. 304-307).

«El cónsul belga me dijo que el de Egipto le había dicho la noche antes que ellos no eran opuestos a la partición en principio, pero que las fronteras en el plan de la Asamblea no podían ser aceptadas porque eran demasiado desfavorables para los árabes. Hacía notar que era la primera vez que una figura responsable en el campo árabe declaraba abiertamente la aceptación de la partición»⁴⁴.

Respecto a Siria, por ejemplo, Azcárate recogió en su diario: «En Siria los árabes responsables, cuando hablan en privado, dan por hecho que habrá un Estado judío, pero lo que les preocupaba no era el Estado judío, sino quién, entre los bandos y facciones árabes, va a controlar el Estado árabe»⁴⁵. Por su parte, el Líbano estaba controlado por la comunidad cristiana maronita, que dominaba el poder político y militar y tenía una dilatada trayectoria de connivencia con el sionismo⁴⁶. En palabras de Azcárate: «La población cristiana del Líbano estaba muy interesada en ella [refiriéndose a la partición] porque así tendría una frontera con un país no musulmán»⁴⁷.

Por otro lado, el vecino rey Abdullah de Transjordania, principal aliado británico de la región, realizó un doble pacto anterior al desencadenamiento de la primera guerra árabe-israelí. En primer lugar, convino un acuerdo con emisarios de la Agencia Judía, como Moshe Sharett o Golda Meir. Según este pacto, Transjordania se anexionaría el territorio al oeste del Jordán perteneciente al proyectado Estado árabe. A cambio, la Legión Árabe (ejército creado por Abdullah pero entrenado y subvencionado por los británicos, que constituía la fuerza militar mejor preparada del mundo árabe) no debía sobrepasar las líneas territoriales del futuro Estado judío diseñado por la partición cuando llegase la guerra⁴⁸. Asimismo, los

⁴⁴ AMAE, APPAF, 14/4, 16 de marzo de 1948.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Eugene L. ROGAN y Avi SHLAIM (eds.): *The War for Palestine. Rewriting the History of 1948*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. xviii y 204-227.

⁴⁷ AMAE, APPAF, 14/4, 16 de marzo de 1948.

⁴⁸ Las desavenencias entre los líderes árabes (especialmente la enemistad entre el Mufti Haj Amin al-Husseini, presidente del Comité Superior Árabe, y el rey Abdullah de Transjordania) eran perfectamente conocidas por la Agencia Judía. Para entender el pacto sionista con Abdullah cabe tener en cuenta la hostilidad entre éste y el Mufti, la alianza anglo-transjordana o la potencia militar de la Legión Árabe.

británicos también acordaron que Transjordania se haría cargo de las áreas asignadas al Estado árabe de Palestina, pues pensaban que así podrían mantener mayor influencia en la región. De esta forma, tanto el rey Abdullah como el Foreign Office de Ernest Bevin operaron en secreto contribuyendo al aborto de un Estado palestino⁴⁹.

El final de la Comisión de Palestina

Como se ha podido comprobar, los obstáculos que impidieron que Pablo de Azcárate pudiese cumplir su *misión* y que la resolución 181 pudiese ser aplicada conforme lo establecido por la Asamblea General de la ONU fueron enormes. Consciente de la mayor parte de ellos, el diplomático español pensó en dimitir de su cargo y recomendó la disolución inmediata del grupo avanzado desde la segunda semana de abril de 1948⁵⁰. Además de por su inoperatividad y otros factores citados, esta petición venía originada por la propuesta estadounidense del día 5 de abril. En efecto, ante la gravedad de la situación, el representante norteamericano en el Consejo de Seguridad, Warren Austin, defendió la convocatoria de una sesión especial de la Asamblea General, la cual propondría el establecimiento de un mandato temporal confiado a la ONU. Éste funcionaría hasta que «las comunidades árabe y judía de Palestina se pusieran de acuerdo sobre el gobierno futuro de su país» y buscaría la concertación de una tregua entre las partes⁵¹.

Sin embargo, para Azcárate estas propuestas estaban «condenadas al fracaso», pues los sionistas las rechazaron y los líderes árabes

⁴⁹ En los fondos del Foreign Office de los Archivos Nacionales británicos correspondientes a 1948 hay múltiples documentos que lo demuestran. Por ejemplo, es revelador cómo el día 9 de mayo de ese año, a menos de una semana de la retirada británica de Palestina y del desencadenamiento de la primera guerra árabe-israelí, el Foreign Office daba su visto bueno para que Brigadier Glubb (comandante de la Legión Árabe Transjordana) contactase con la *Haganah* para «coordinar sus respectivos planes militares para “evitar enfrentamientos” [entre las tropas judías y las de la Legión Árabe], pero al mismo tiempo evitando que pareciese que se traicionaba la causa árabe» (UKNA, FO, 371/68552). Véase también Avi SHLAIM: *Colusion Across the Jordan: King Abdullab, the Zionist Movement and the Partition of Palestine*, Oxford, Clarendon Press, 1988, pp. 110 y ss., esp. p. 139.

⁵⁰ AMAE, APPAF, 14/4, 11 y 22 de abril de 1948.

⁵¹ UKNA, FO, 371/68541-68550.

«se encogieron de hombros»⁵². A pesar de todo, el 16 de abril se inauguró la sesión especial de la Asamblea en Nueva York. En este marco se reunió el Consejo de Seguridad, que con su resolución 46 instó a una tregua entre las partes y con la 48 creó la Comisión Consular de Tregua, cuyo objetivo era la interrupción de los combates⁵³. Pablo de Azcárate sería nombrado su secretario, puesto cuyo desempeño iniciaría en Palestina a partir de la segunda semana de mayo. Todos estos elementos reafirmaron la opinión del diplomático de que el grupo avanzado de la Comisión de Palestina era una instancia obsoleta que carecía de sentido. Y efectivamente, la Asamblea concluyó que no sólo la existencia del grupo avanzado no tenía sentido, sino la misma Comisión. A pesar de que sus miembros asentados en Nueva York habían preparado un informe en el que explicaban los factores que habían impedido la puesta en práctica de la resolución 181, el organismo de la ONU decidió que su labor había terminado. En lo que respecta a Pablo de Azcárate, volvería a la Ciudad Santa el 9 de mayo, después de haber viajado a Nueva York. Entonces comenzaría su nueva etapa en Oriente Próximo como secretario de la Comisión Consular de Tregua y como comisario municipal provisional de Jerusalén, en lo que puede considerarse su segunda *misión* en Palestina y que vendría marcada por el fin del mandato británico, el establecimiento del Estado de Israel (y la fecha simbólica de la *Nakba* palestina) o el inicio de la primera guerra árabe-israelí.

De esta forma, la resolución 181 de la Asamblea General de la ONU no se pudo cumplir. El 14 de mayo de 1948 el Estado de Israel fue proclamado y los países árabes vecinos le declararon la guerra. El desenlace de la primera guerra árabe-israelí dejaría un mapa en Palestina que tenía más que ver con el pacto entre sionistas y Abdullah que con el que la partición de la ONU había previsto. Jerusalén no fue internacionalizada, Transjordania se anexionó Cisjordania y Egipto (a cambio de la aceptación de la conquista israelí del Néguev, resultado de la violación de la tregua vigente hasta el 15 de octubre de 1948 y que fue permitida por el Consejo de Seguridad) pasó a administrar Gaza. El Estado de Israel conquistó un 23 por

⁵² AMAE, APPAF, 14/4, 23 de marzo de 1948. Véase Pablo DE AZCÁRATE: *Misión en Palestina...*, p. 35.

⁵³ UNOA, S/RES/46, 17 de abril de 1948, y UNOA, S/RES/48, 23 de abril de 1948.

100 más de Palestina, que según la partición había sido asignado a un Estado palestino todavía inexistente en la actualidad.

Conclusiones

A lo largo de este artículo se ha intentado responder a cuáles fueron las razones del fracaso de la Comisión de Palestina, encargada de poner en práctica el plan de partición y cuyo secretario general adjunto y director del grupo avanzado enviado a Jerusalén fue Pablo de Azcárate. La imposibilidad de que la Comisión de Palestina llevase a cabo su cometido fue sinónimo de que el plan de partición no se convirtiese en una realidad. La falta de éxito en la tarea encomendada a la Comisión, primer organismo de las Naciones Unidas dedicado a Palestina en el que Azcárate participó, fue resultado de una combinación de factores internacionales de gran alcance.

Cabe señalar que, a pesar de que la ONU conocía el rechazo palestino a los principios articuladores del proyecto de partición, éste fue presentado no como una base de negociación, sino como un hecho consumado. A partir de aquí, el fracaso de la Comisión de Palestina hay que situarlo, primeramente, en la actitud del Reino Unido. Además de haber intentado obstaculizar la presencia en Palestina de todo lo que tuviera relación con las Naciones Unidas y, en especial, con la Comisión, Londres se desentendió de sus deberes como potencia mandataria y no colaboró en el traspaso de poderes al organismo internacional. En segundo término, el fiasco de la primera *misión* de Azcárate en Palestina se debió a la desorganización, inacción y falta de adecuación a las circunstancias que imperaban entre los miembros de la Comisión establecidos en Nueva York. En tercer lugar, por la misma guerra civil que había estallado entre el *Yishuv* y los palestinos tras la aprobación del plan de partición de la ONU. En cuarto término, por la ausencia de una fuerza armada internacional que pudiese hacerse cargo del cumplimiento de la resolución de la Asamblea General. En quinto lugar, por la misma postura de los actores directamente en conflicto, a pesar de que Estados Unidos y la Unión Soviética votaron a favor de la partición. Por un lado, debido a unos líderes palestinos (y de la Liga Árabe) que ya se habían opuesto a la resolución 181 (y anteriormente al UNSCOP). Mención aparte merece

el rey Abdullah de Transjordania, que había firmado un pacto con la Agencia Judía para anexionarse el territorio al oeste del Jordán, donde, en teoría, se iba a establecer el Estado árabe palestino. Por último, por el sionismo hegemónico, que manejó a la perfección su táctica de aceptar la partición como un primer paso, adoptando una posición de cordialidad y contacto continuo con la Comisión, pero teniendo como propósito último extender las fronteras del Estado judío lo más lejos posible y con la mayor homogeneidad de población, sin permitir la internacionalización de Jerusalén. No fue casual que transcurrido 1948 el mapa de Palestina respondiese más al acuerdo entre la Agencia Judía y Abdullah que al plan de partición de la ONU. La creación del Estado judío fue el único elemento de la resolución 181 que se convirtió en realidad. El gran vencedor de este periodo fue el sionismo, que lo considera un capítulo histórico triunfal en el que se realizó un sueño asociado a la justicia y a la integridad moral. Para los palestinos, por el contrario, representa la *Nakba*, el desastre o la catástrofe que supuso la destrucción de la Palestina árabe, el desmembramiento de su país y su propio desarraigo⁵⁴.

En lo que respecta a Azcárate, el diplomático tuvo dudas acerca de si aceptar el puesto de secretario general adjunto y director del grupo avanzado de la Comisión de Palestina. Aun así, no fue plenamente consciente de las enormes dificultades que entrañaba el cargo hasta que no pisó Jerusalén. Durante el mes posterior a su llegada, en abril de 1948, estuvo cerca de dimitir. Aunque intentó por todos los medios a su disposición mejorar la situación y cumplir con la labor que le había sido encargada, los agentes que marcaron la frustración de la Comisión de Palestina y de su *misión* en Jerusalén estaban totalmente fuera de su alcance. De este modo, también su primera empresa en Palestina fue una *misión imposible* o, al menos, *casi imposible*, tal y como (salvando las distancias) denominó Enrique Moradiellos la embajada del diplomático español en Londres durante la Guerra Civil española. Puede sorprender que Azcárate aceptase este cometido (e incluso los posteriores) dado el panorama tan sombrío y la situación tan convulsa en Palestina. No obstante, se trataba de una manera de volver a entrar en el ámbito internacional y poder desenvolverse como un actor significativo,

⁵⁴ NUF MASALHA: *The Palestine Nakba: Decolonising History, Narrating the Subaltern and Reclaiming Memory*, Londres-Nueva York, Zed Books, 2012.

además de que en la esfera personal era un momento oportuno⁵⁵. Asimismo, la cuestión de Palestina era el primer conflicto grave que la ONU afrontaba en toda su amplitud y se encontraba en el centro de la agenda política internacional. A pesar de todo ello, en definitiva, Azcárate volvió a experimentar un fracaso profesional en la primera parte de su última etapa diplomática como funcionario internacional de las Naciones Unidas.

Igualmente, cabe indicar que la ONU no pretendió que la Comisión viese frustrado su cometido, pues su reputación estaba en juego. Como escribió Azcárate sobre una conversación que mantuvo a principios de 1948 con Trygve H. Lie, el secretario general de la organización:

«[Mr. Lie] subrayó con gran énfasis la inmensa importancia que le atribuye a que se ejecute el plan de división de Palestina, y ello no sólo por lo que él puede contribuir a la pacificación futura de esa parte del mundo, sino por lo que contribuiría a fortalecer y consolidar el prestigio y la autoridad moral de las Naciones Unidas»⁵⁶.

El conflicto de Palestina era un problema de gran complejidad en el que intervenían diversos actores e intereses internacionales y que se retrotraía a varias décadas atrás, cuando el movimiento sionista inició su proceso de colonización de Palestina. El Reino Unido, desde su autoridad mandataria a partir de la década de 1920, no pudo resolverlo en casi treinta años de administración del territorio. Era difícil que una cuestión con características como éstas y cuya pugna se libraba en 1948 entre las calles de Palestina y los salones de Londres, Nueva York, Washington, Moscú y varias capitales de Oriente Próximo, pudiese ser resuelta por la recién creada institución internacional en el primer año en el que intervino. Sin embargo, no se debe dejar de lado que las concepciones y los desequilibrios iniciales que patrocinó la ONU en estos momentos también lastraron la resolución del conflicto y marcaron su perpetuación.

⁵⁵ AMAE, APPAF, 12/1/5, 8 de enero de 1948.

⁵⁶ *Ibid.*, 6 de enero de 1948.

Plan de partición contenido en la resolución 181 (II) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 29 de noviembre de 1947



Fuente: UN, map 3067, rev. 1, abril de 1983. Disponible en www.cinu.org.mx/temas/palestina/imagenes/mapas/planpartc1983.gif, consultado el 27 de marzo de 2013.