

ALGUNES CONSIDERACIONS SOBRE LA SOL·LICITUD D'ADMISSIÓ DE PALESTINA COM A MEMBRE DE PLE DRET DE LES NACIONS UNIDES

Xavier Pons Rafols

Catedràtic de Dret Internacional Públic de la Universitat de Barcelona

Vicepresident d'ANUE

El 23 de setembre, la delegació de Palestina davant les Nacions Unides ha presentat al Consell de Seguretat la sol·licitud d'admissió com a membre de ple dret de l'Organització universal per excel·lència. Una decisió dels dirigents de l'Autoritat Palestina que està tenint molt impacte polític i mediàtic i que podria constituir, potser, un revulsiu que revitalitzés unes agòniques converses de pau que s'allarguen massa i que tenen el seu origen mediat en la Conferència de Pau celebrada a Madrid l'any 1991 i en els posteriors acords d'Oslo i Washington de l'any 1993.

El tema està sent abordat de manera confusa en els mitjans de comunicació i, sense eludir les importants connotacions polítiques que té, entenc que podem dissecar i analitzar diferents aspectes jurídics que es plantegen des del Dret Internacional i, si més no, intentar fer un esforç per clarificar i ordenar la qüestió que ara es presenta en el context en què es troba. A aquest efecte, em referiré, en primer lloc, a la condició d'Estat en Dret Internacional i a l'especial situació de Palestina i, en segon lloc, a l'estatut de Palestina davant les Nacions Unides i els procediments a seguir -i les possibilitats de resultats- que es plantegen a partir de la sol·licitud formulada per les autoritats palestines.

La condició d'Estat en Dret Internacional i la consideració de Palestina com a Estat

La primera qüestió a considerar és que la condició d'Estat en Dret Internacional no ve determinada per l'admissió d'una determinada entitat com a membre de les Nacions Unides o pel fet que molts altres Estats procedeixin al seu reconeixement com a tal. La condició d'Estat -i, per tant, de subjecte de Dret Internacional- deriva de l'efectivitat d'una determinada situació que requereix que hi hagi una població assentada en un territori, que estigui organitzada políticament -és a dir, amb un govern-, i que es puguin exercir les competències estatals de manera independent o, dit d'una altra manera, amb plena sobirania.

A partir d'aquesta premissa, cal indicar que, tot i que les Nacions Unides sigui una Organització pràcticament universal -que reuneix en l'actualitat a 193 Estats membres-, existeixen en l'actual societat internacional Estats que no són membres de les Nacions Unides (com la Santa Seu, que manté un estatut d'observador), Estats sobirans però amb un règim especial d'associació que tampoc són membres de les Nacions Unides (com les Illes Cook o Niue, que sí que són membres d'altres Organitzacions internacionals com la FAO o l'OMS), entitats que s'han proclamat com Estats i han estat reconeguts per un nombre important d'altres Estats com a tals (com Kosovo, Taiwan o la República Àrab Sahrauí Democràtica), i supòsits de pretesa estatalitat amb només el reconeixement d'un Estat amb interessos directes (com la República Turca del Xipre del Nord o Ossètia del Sud).

És a dir, que no cal ser membre de les Nacions Unides per poder ser considerat un Estat, per molt que alguns dels exemples que hem esmentat siguin, si més no, controvertits. Es pot ser perfectament un Estat sense ser membre de les Nacions Unides. Per il·lustrar més clarament aquesta situació només cal assenyalar que Suïssa, amb l'esperit de neutralitat que la

caracteritza, no va voler demanar la seva admissió com a membre de les Nacions Unides fins fa escassament vint anys, el 1992, ostentant des de molts anys abans l'estatut d'Estat observador i sense que tot això fos obstacle perquè acollís en el seu territori (a la ciutat suïssa de Ginebra) la seu europea de les Nacions Unides.

No hi ha dubte, però, que adquirir la condició de membre de l'Organització universal -sense que això impliqui un reconeixement per tots i cadascun dels seus Estats ja membres- introdueix importants elements d'enfortiment polític i de consolidació de situacions emergents i, per això, els Estats sorgits del procés de descolonització o del desmembrament de la Unió Soviètica i de Iugoslàvia van sol·licitar immediatament la seva admissió com a membres de les Nacions Unides. Així es va fer, recentment, amb la República del Sudan del Sud que es va separar formalment del Sudan -després d'un llarg conflicte que va acabar amb uns acords de pau i el consegüent referèndum- el 9 de juliol de 2011 i va ser admesa com a membre de les Nacions Unides el 14 de juliol d'aquest mateix any, escassament uns dies després de la formalització de la seva independència.

En aquest sentit, posats a posar altres exemples, es pot indicar que Palestina forma part, com a membre de ple dret, d'algunes organitzacions internacionals de caràcter regional, com la Lliga dels Estats Àrabs o l'Organització de la Conferència Islàmica. És més, Palestina té també aquesta condició de membre de ple dret en la Unió per al Mediterrani, organització impulsada per la Unió Europea, creada l'any 2008 i que, com és sabut, té la seu a Barcelona.

D'altra banda, l'Organització d'Alliberament de Palestina -reconeguda per les Nacions Unides el 1974 com a legítima representant del poble palestí- va proclamar solemnement el 1988 l'Estat palestí, encara que ho va haver de fer fora dels territoris palestins ocupats, concretament a Algèria. D'aquesta proclamació unilateral de la condició d'Estat es va seguir la participació en les Organitzacions internacionals que he assenyalat i, sobretot, s'ha seguit al llarg dels anys un degoteig constant de reconeixements de l'Estat palestí per part de molts altres Estats, amb el consegüent establiment de relacions diplomàtiques. Aproximadament un centenar d'Estats han formulat aquest reconeixement de la estatalitat de Palestina, entre els quals no es troba Espanya, encara que el nostre país hagi reconegut un estatut quasi diplomàtic a la delegació palestina a Madrid.

Qüestió diferent és que la situació de Palestina pugui emmarcar-se en un procés continuat de multiplicació del nombre d'Estats -accelerat amb el procés de descolonització i amb la implosió del bloc socialista- que sembla que pot persistir en altres supòsits sense que, en cap cas, es tingui en consideració que, davant d'aquesta fragmentació de la estatalitat, els nous Estats tinguin capacitats per a exercir, de manera real i efectiva, les funcions pròpies d'un Estat sobirà, tant en la seva dimensió externa com, especialment, en la seva dimensió interna. N'hi ha prou amb assenyalat els anomenats micro-estats, que configuren una cinquena part dels Estats membres de les Nacions Unides, i tots aquells supòsits -i Palestina és un d'ells- en què la comunitat internacional, i especialment les Nacions Unides, han de continuar reforçant i assistint a la formació de les capacitats institucionals de molts Estats o situacions de proto-Estats.

Doncs bé, encara que Palestina tingui la condició de membre d'algunes Organitzacions internacionals i hagi estat reconegut per pràcticament un centenar d'altres Estats, la veritat és que no reuneix plenament els elements per poder afirmar sense cap dubte l'existència d'un Estat en Dret Internacional, als quals abans ens hem referit. Té certament una població (gran part de la qual es troba, però, refugiada fora del territori palestí), té un territori (els territoris

palestins de Cisjordània i Gaza, ocupats per Israel des de 1967, encara que Israel es va retirar de Gaza i va desmantellar els seus assentaments l'any 2005) i té un govern (l'Autoritat Palestina, tot i que el mandat de l'actual president Mahmud Abbas ja hagi vençut i els enfrontaments polítics interns hagin provocat que a la franja de Gaza, controlada per Hamàs, no es reconegui a aquestes autoritats). El quart element, la sobirania o independència, també pot considerar-se en certa manera present encara que queda condicionat, en part almenys, al límit de les competències reconegudes en els Acords de Oslo a l'Autoritat Palestina, que es va establir en el territori palestí el 1994.

En definitiva, el que vull assenyalar és que Palestina pot ser considerat un Estat -molts Estats així ho han reconegut, encara que per altres no sigui així-, però el cert és que el complet i independent exercici d'unes competències estatals plenes, amb caràcter de sobiranes, roman condicionat a la negociació amb Israel, com a continuació d'allò acordat a Oslo i a Washington. Assolir la condició de membre de les Nacions Unides no canviaria la situació *de facto* existent, encara que pogués tenir altres conseqüències jurídiques i, especialment, de caràcter polític. Podria empitjorar la situació política, mantenint la paràlisi negociadora i augmentant els enfrontaments armats, o donant ales als sectors més radicals d'ambdues parts, amb nous atemptats terroristes per part de grups palestins o amb actuacions criminals per part de grups de colons israelians; però podria també constituir un revulsiu positiu per reprendre seriosament unes negociacions estancades i que, per a les Nacions Unides, haurien d'estar encaminades a l'objectiu final de l'existència de dos Estats, un al costat de l'altre dins de fronteres segures i reconegudes.

Aquest objectiu dels dos Estats (Palestina i Israel) és el que ja es va plantejar per part de les Nacions Unides el 1947 quan l'Assemblea General va adoptar la resolució 181 (II), de 29 de novembre de 1947, sobre la partició de Palestina. Després de les diferents guerres àrab-israelians i l'ocupació israeliana dels territoris palestins -des de la guerra de 1967- aquest objectiu ha estat reiterat pel Consell de Seguretat en diverses resolucions, fonamentalment les històriques resolucions 242 (1967) i 338 (1973) i, més recentment, mitjançant la resolució 1515 (2003), que exigeixen la retirada d'Israel dels territoris palestins ocupats. En el marc del procés negociador, aquest és també l'objectiu impulsat pel Quartet (Nacions Unides, Unió Europea, Estats Units i Rússia) amb el seu full de ruta dissenyat ja l'any 2003 (Document S/2003/529).

L'estatut de Palestina a les Nacions Unides i la sol·licitud d'admissió com a membre de ple dret

Com he assenyalat abans -i en el context de l'impuls al principi de la lliure determinació dels pobles-, després de l'ocupació israeliana dels territoris palestins el 1967, i després també de la guerra àrab-israeliana de 1973, l'Assemblea General de les Nacions Unides va reconèixer a l'Organització d'Alliberament de Palestina com la legítima representant del poble palestí (i alguns poden recordar la imatge simbòlica de Iàssir Arafat en el fòrum de l'Assemblea General amb una mà en la seva cartutxera i un ram d'olivera en la seva altra mà). D'aquest reconeixement es va derivar l'atorgament de l'estatut d'observador davant l'Assemblea General, el que es va fer mitjançant la resolució 3210 (XXIX), de 14 d'octubre de 1974. Aquest estatut d'observador, amb els drets de participació que comporta, s'havia atribuït també, d'una banda, a altres moviments d'alliberament nacional (com el FRELIMO, l'ANC o la SWAPO, que van cessar en aquest estatut quan va culminar el seu procés de descolonització o es va posar fi al règim de l'apartheid) i, d'altra banda, a diverses

Organitzacions internacionals (com, en aquell moment, les Comunitats Europees, la Unió Africana o la Lliga d'Estats Àrabs). De fet, l'Assemblea General l'ha seguit atribuint a diverses Organitzacions internacionals i a entitats de naturalesa jurídica diferent, com el Comitè Internacional de la Creu Roja, l'Ordre de Malta o el Fons Mundial contra la Sida, la Tuberculosi i la Malària.

D'altra banda, tradicionalment s'ha atorgat l'estatut d'observador a Estats no membres de les Nacions Unides, que adquirien així drets de participació en l'Organització universal, sense assumir els drets i obligacions derivats de la condició de membre. Aquesta estatut és el que ostentava, com ja hem indicat, Suïssa fins a la seva admissió el 1992, o el que van ostentar les dues Alemanyes fins a la seva admissió el 1973 o les dues Corees fins a la seva admissió el 1991. En el moment actual, només la Santa Seu té aquest estatut d'Estat no membre observador.

Cal assenyalar, a més, que després de la proclamació de l'Estat palestí -el 1988-, l'Assemblea General va millorar l'estatut de participació de l'Organització d'Alliberament de Palestina i va passar a considerar a Palestina com a entitat observadora. Aquest canvi va significar passar de moviment d'alliberament nacional amb estatut d'observador a entitat observadora, el que, en la pràctica, venia a equiparar els drets de participació de Palestina als d'un Estat observador. Fins i tot, més enllà de l'Assemblea General, la delegació Palestina ha estat admesa a assistir a determinades sessions del Consell de Seguretat que han tractat del conflicte d'Orient Mitjà sobre la base de l'article 37 del Reglament provisional del Consell que permet que es convidi a representants d'altres Estats membres de les Nacions Unides que no siguin del Consell de Seguretat.

En tot aquest context, Palestina ha demanat ara l'admissió com a membre de ple dret i ens hem de fixar, en primer lloc, en què les condicions i el procediment d'admissió estan establerts en l'article 4 de la Carta de les Nacions Unides. D'una banda, l'apartat 1 d'aquest article estableix que "Podran ser Membres de les Nacions Unides tots els altres Estats amants de la pau que acceptin les obligacions consignades en aquesta Carta, i que, segons el parer de l'Organització, estiguin capacitats per complir aquestes obligacions i es trobin disposats a fer-ho", el que ens porta a considerar que, més enllà de la condició bàsica de ser un Estat, ens trobem davant condicions prou subjectives com per posar de relleu el seu caràcter fonamentalment polític. D'altra banda, l'apartat 2 d'aquest article 4 estableix que "L'admissió d'aquests Estats com a Membres de les Nacions Unides s'efectuarà per decisió de l'Assemblea General a recomanació del Consell de Seguretat".

En els primers anys de l'Organització -en plena guerra freda- es van plantejar ja alguns problemes en relació amb l'admissió de nous Estats com conseqüència de l'exercici del dret de vet per part dels Estats Units o de la Unió Soviètica i el consegüent bloqueig en l'admissió. Aquest bloqueig continuat no es va resoldre fins que el 1955 es va produir l'admissió, en un paquet global, de quinze Estats, entre els quals hi havia Espanya. En aquest context, la Cort Internacional de Justícia va establir clarament en aquell moment que les condicions per a l'admissió d'un Estat com a membre de les Nacions Unides són les que estableix l'article 4.1, no podent-se fixar condicions addicionals, i que en el procediment hauria d'haver necessàriament una recomanació favorable del Consell de Seguretat i que, sense ella, l'Assemblea General no podia adoptar cap decisió sobre l'admissió d'un Estat. Resulta, per tant, imprescindible una resolució positiva del Consell de Seguretat.

Com és sabut, el Consell de Seguretat està compost per cinc membres permanents (Estats

Units, França, Regne Unit, Rússia i Xina) i deu membres no permanents. Aquests últims són elegits per l'Assemblea General per períodes de dos anys i amb l'adequada distribució geogràfica. Actualment són membres no permanents Alemanya, Bòsnia i Hercegovina, Brasil, Colòmbia, Gabon, Índia, Líban, Nigèria, Portugal i Sud-àfrica.

Les decisions del Consell de Seguretat sobre matèries importants -i la recomanació sobre l'admissió d'un nou membre ho és- s'han d'adoptar per un mínim de nou vots favorables sobre els quinze membres del Consell, inclosos els vots afirmatius dels cinc membres permanents (article 27.3 de la Carta). Aquest mecanisme, conegut com a dret de veto, s'ha anat interpretant en el sentit que l'abstenció o l'absència d'un membre permanent no significa l'exercici del seu poder de bloquejar la decisió del Consell de Seguretat. En aquest sentit, el procés d'adopció d'una resolució al Consell de Seguretat opera en dos estadis: primer, s'han de reunir el nombre mínim de nou vots afirmatius sobre els quinze, ja que si no es reuneix aquest nombre mínim la decisió no es pot adoptar i llavors resulta completament indiferent la consideració de si algun dels membres permanents ha votat a favor, s'ha abstingut o ha votat en contra; segon, si es reuneix aquest mínim de nou vots afirmatius, la qüestió veritablement important llavors és verificar si un només dels membres permanents ha votat en contra, el que provocaria el bloqueig i la impossibilitat d'adoptar la decisió.

En el moment actual, i pel que fa a la sol·licitud d'admissió cursada per Palestina, els Estats Units ja han avançat el seu vot en contra però, per òbvies raons polítiques, estan tractant d'aconseguir no ser els únics a bloquejar l'admissió. Davant el previsible vot favorable de Rússia i la Xina i les possibles abstencions de França i el Regne Unit, l'opció més buscada pels Estats Units és la de poder reunir un nombre mínim de set Estats que o bé s'oposin o bé s'abstinguin davant la petició palestina, de manera que no es reuniria el nombre mínim vàlid de nou vots afirmatius sobre quinze i, per tant, la decisió no seria adoptada, sense necessitat de recórrer al dret de veto.

En aquest ordre d'idees, la sol·licitud d'admissió de Palestina ha posat addicionalment sobre la taula la coneguda manca d'acord en el si de la Unió Europea i els seus escassos reflexos polítics. Malgrat el suport financer i polític que està donant la Unió Europea a l'Autoritat Palestina i al procés de pau, amb un Representant Especial (en l'actualitat Tony Blair i, en una època anterior, Miquel Àngel Moratinos), no hi ha acord polític suficient sobre la petició palestina. Alguns països són partidaris de donar suport a la sol·licitud palestina o, si més no, al seu reconeixement com a Estat observador, mentre que altres s'acosten més a les posicions dels Estats Units i mantenen la seva pressió sobre les autoritats palestines. En qualsevol cas, l'Alta Representant de la Unió Europea per a Afers Exteriors i Política de Seguretat, Catherine Ashton, no ha aconseguit sumar un consens i, com infaustament ha succeït en tantes altres ocasions en temes de política exterior, la Unió Europea està esdevenint invisible i irrellevant i en aquest assumpte "ni està ni se l'espera".

Si la sol·licitud formulada per Palestina no és avalada pel Consell de Seguretat, ja sigui per no reunir el nombre mínim de nou vots afirmatius o perquè, reunint-los, un membre permanent exerceixi el seu dret de veto (i el mateix President Obama ha indicat que així ho faran els Estats Units), l'Assemblea General no pot debatre ni aprovar una resolució sobre l'admissió de Palestina com a membre de les Nacions Unides. No obstant això, res obstaculitza a que l'Assemblea General, en les pròximes setmanes o mesos, a petició de Palestina o d'altres Estats, pugui adoptar altres decisions millorant l'actual estatut jurídic de Palestina a les Nacions Unides o afirmant el seu reconeixement com a Estat. De conformitat amb el que estableix l'article 18.2 de la Carta, l'adopció d'una resolució en aquest sentit per part de

l'Assemblea General requeriria el vot favorable de dues terceres parts dels membres presents i votants; nombre de vots que, atenent els reconeixements de l'Estat palestí ja efectuats, no hi hauria dificultats en obtenir àmpliament.

Si l'Assemblea General decidís considerar Palestina com un Estat -encara que no fos membre de les Nacions Unides- i, per tant, canviés el seu estatut d'entitat observadora al d'Estat observador, en la pràctica, i pel que fa als drets de participació en el si de les Nacions Unides, pocs canvis qualitatius es donarien ja que, com hem dit, l'estatut actual de Palestina s'ha vingut equiparant, en termes pràctics, al d'un Estat observador. Internacionalment, potser més Estats seguirien reconeixent a l'Estat palestí i potser es milloraria l'estatut de Palestina en altres Organitzacions internacionals, però la situació de sobirania limitada derivada dels Acords d'Oslo i de la situació actual no canviaria tampoc. És cert que, encara que seguiria resultant difícil, podrien facilitar-se i obrir-se algunes vies d'accés de Palestina als més importants acords multilaterals, entre els quals -i aquest és el gran temor d'Israel- hi ha l'acord de Roma establint la Cort Penal Internacional. De fet, després de l'operació israeliana "Plom Fos", que va assotar la franja de Gaza entre desembre de 2008 i gener de 2009, Palestina ja va declarar reconèixer -amb efectes des de l'entrada en vigor de l'Estatut de Roma el 1 juliol 2002- la jurisdicció de la Cort respecte dels crims de la seva competència comesos en el territori palestí, si bé la Cort no ha adoptat encara cap decisió sobre això.

En aquest sentit, els canvis fonamentals d'un reconeixement d'aquesta mena per part de l'Assemblea General serien més d'ordre polític, d'enfortiment de la estatalitat de Palestina -ja reconeguda per més d'un centenar d'Estats- i potser, com dèiem, aquest nou debat podria constituir un revulsiu que pogués reconduir i fer més operatives les negociacions del procés de pau amb Israel. Políticament podria significar molt però, jurídicament, no canviaria en excés l'estat actual de coses, tant dins de la participació en les Nacions Unides com pel que fa al seu reconeixement internacional i a la seva capacitat de celebrar tractats internacionals i operar en l'àmbit internacional. Perquè, en definitiva, encara que l'article 4 de la Carta estableixi unes condicions i un procediment d'admissió com a membre de les Nacions Unides, no ens trobem davant d'una decisió estrictament jurídica, sinó davant d'una decisió clarament política.

El llarg i complex conflicte de l'Orient Mitjà ha de tornar a la seva casella de sortida, que no és altra que la del principi de l'existència de dos Estats independents amb fronteres segures i reconegudes. Així ho va establir l'Assemblea General el 1947 quan va dur a terme la divisió de Palestina i va permetre l'establiment de l'Estat d'Israel. La guerra àrab-israeliana de 1948 i els successius conflictes bèl·lics de 1967 i de 1973 han complicat la situació i portat a un estat de coses en què l'Estat d'Israel és la potència ocupant dels territoris palestins, ha construït un mur de separació -il·legal segons ha considerat la Cort Internacional de Justícia en la seva opinió consultiva de l'any 2004-, i manté i autoritza nous assentament de colons israelians en els territoris ocupats -il·legals, de conformitat amb les normes de Dret Internacional Humanitari-.

Com s'ha afirmat des de les Nacions Unides, les fronteres dels dos Estats han de ser les anteriors a 1967 i l'única via per assolir la pau i aquest objectiu és la de la negociació directa entre Israel i Palestina (abordant també temes especialment complexos, com els refugiats i la capitalitat de Jerusalem), amb una clara voluntat negociadora d'arribar a acords i amb l'acompanyament, suport i empena de la comunitat internacional representada pel Quartet (Nacions Unides, Unió Europea, Estats Units i Rússia).