

**LA UNRWA EN GAZA Y CISJORDANIA. 70 AÑOS DE  
ESTRATEGIAS DE HUMANITARISMO Y DESARROLLO  
PARA LOS REFUGIADOS DE PALESTINA**

**The UNRWA in Gaza and the West Bank. Seventy years of  
humanitarianism and development strategies for refugees from  
Palestine refugees**

Oscar MONTERDE MATEO  
oscarmonterde@ub.edu  
Universidad de Barcelona

**Resumen:** La Agencia de las Naciones Unidas para los refugiados de Palestina, la UNRWA, fue creada por las Naciones Unidas a raíz de la declaración 302 (IV) de la Asamblea General en diciembre de 1949 y entró en funcionamiento en mayo de 1950. Durante 70 años la UNRWA ha desarrollado programas y acciones que van desde una perspectiva inicial centrada en el socorro y las obras públicas hasta una estrategia de desarrollo humano y protección de los derechos humanos en sus cinco áreas de operaciones: Gaza, Cisjordania, Líbano, Siria y Jordania. El presente artículo estudia —a partir del análisis de los informes y la documentación de la UNRWA— la evolución de los programas de socorro, servicios sociales y emergencias de la Agencia en Gaza y Cisjordania desde sus inicios hasta la actualidad para analizar cómo se ha enfrentado a los retos, las amenazas y las tensiones del conflicto en Israel-Palestina, con el objetivo de entender desde una perspectiva histórica como a pesar de las continuas tensiones a la que se encuentra sometida ha devenido en un instrumento esencial de la comunidad internacional en la asistencia, el desarrollo y el bienestar de la población palestina.

**Abstract:** The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) was established by the United Nations General Assembly Resolution 302 (IV) of 8 December 1949 and it began operations in May 1950. For 70 years UNRWA has carried out programmes and actions ranging from an initial focus on relief and public works to a strategy of human development and human rights protection in its five areas of operation: Gaza, West Bank, Lebanon, Syria and Jordan. This article describes —based on an analysis of UNRWA reports and files— the evolution of the Agency's relief, social services and emergency programmes in Gaza and the West Bank from its inception to the present day. The paper also analyses how the Agency has responded to the challenges and threats derived from the Israel-Palestine conflict, with the aim of understanding —from a historical perspective— how, despite the continuous tensions to which it is subject, the Agency has become an essential instrument of the international community's efforts in the areas of relief, development and the protection of the Palestinian population.

**Palabras clave:** UNRWA. Refugiados palestinos. Palestina. Humanitarismo. Desarrollo.

**Key words:** Agri. Translation.

**Recibido:** 21/05/2020 **Aceptado:** 10/07/2020

*INTRODUCCIÓN*

El Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Próximo Oriente, UNRWA (United Nations Relief and Works Agency) es una agencia única con un mandato de asistencia directa a los refugiados de Palestina en la zona del Próximo Oriente y una de las agencias en activo más antiguas de las Naciones Unidas<sup>1</sup>.

La UNRWA ha desarrollado durante setenta años a través de su mandato un auténtica estructura administrativa que proporciona servicios de educación, salud, socorro y servicios sociales a más de cinco millones de refugiados en Siria, Líbano, Jordania, la franja de Gaza y Cisjordania. El número de escuelas, centros sanitarios, y de asistencia social que gestiona la organización, la convierten en una auténtica estructura postcolonial proveedora de bienestar entre la población palestina, que algunos han denominado el *blue state*<sup>2</sup>, en un contexto sin territorio, sin fuerzas coercitivas y sin mecanismos democráticos para la participación de sus usuarios<sup>3</sup>.

Los programas de educación, de salud y de socorro y servicios sociales han sido los pilares fundamentales de la Agencia. A través de ellos ha respondido al impacto humanitario no solo sobre la población refugiada, sino también a menudo ha dado respuesta a las necesidades humanitarias del conjunto de la población palestina en la región. Muchos refugiados palestinos, desposeídos de sus casas y sus bienes, perseguidos y acosados, siguen dependiendo hoy de los servicios de la UNRWA, de los países de acogida y de la ayuda internacional en general.

La UNRWA ha desplegado estrategias de ayuda humanitaria y desarrollo para hacer frente a las necesidades de la población refugiada y a los contextos de conflictividad a los que se han enfrentado a lo largo de estos setenta años. Su existencia hoy no es el resultado de su fracaso, sino el síntoma del fracaso combinado de Naciones Unidas y los poderes regionales y globales para resolver la cuestión palestina.

Desde sus inicios la UNRWA tuvo que hacer frente a una situación compleja: implantar un mandato humanitario a través de acciones con un fuerte impacto político. Su mandato se ha caracterizado por una serie de ambigüedades relaciona-

1. Los estudios sobre la UNRWA todavía son escasos en comparación al volumen que ha recibido otros aspectos de la cuestión de Palestina. Los monográficos más importantes son: Al Hussein. *Dimensions politiques locales de l'assistance humanitaire*; Bocco y Takkenberg (Eds.). *UNRWA and the Palestinian refugees 60 years late*; Buehrig. *The UN and the Palestinian refugees*; Hanafi; Hilal y Takkenberg. *UNRWA and Palestinian refugees*; Schiff. *Refugees unto the third generation*.

2. En referencia al color azul de las Naciones Unidas, cuya bandera y color está presente en la mayoría de sus infraestructuras en la región.

3. Rempel. "UNRWA and the Palestine refugees".

das con los objetivos de sus donantes y el impacto de facto de sus operaciones, es decir, el asentamiento de la población refugiada fuera de la Palestina histórica<sup>4</sup>.

La evolución de los programas de la UNRWA va estrechamente ligada a las experiencias de humanitarismo y desarrollo del mundo actual. La acción de la UNRWA no se puede entender sin analizar los cambios que se producen en los conceptos de ayuda humanitaria y desarrollo tras la II Guerra Mundial y las transformaciones del sistema de las relaciones internacionales como resultado del proceso de descolonización<sup>5</sup>. La evolución histórica de la UNRWA se enmarca en el contexto de esta evolución<sup>6</sup>. Así los cambios en los objetivos no sólo vienen vinculados al contexto específico del mundo árabe y Oriente Medio, sino también a las tendencias en materia de ayuda al desarrollo por parte de los países occidentales, que van desde las estrategias vinculadas al socorro y al desarrollo regional a estrategias basadas en la protección y el desarrollo humano<sup>7</sup>.

En este artículo vamos a estudiar la evolución de las experiencias de socorro y desarrollo de la UNRWA a través del análisis de los programas de socorro y servicios sociales y de los programas de emergencias en las áreas de operaciones de Gaza y Cisjordania. Podemos reconstruir dichas acciones a través de los numerosos datos e información que nos ofrecen los informes anuales del comisionado general de la UNRWA desde 1950, otros informes y publicaciones de la UNRWA, así como la numerosa documentación en relación con la cuestión de los refugiados emitida por el sistema de Naciones Unidas. Veremos, así como la Agencia ha respondido al deterioro continuado de la población refugiada palestina causada por los procesos de expulsión, ocupación, colonización y desposesión por parte del ejército israelí. Pretendemos demostrar como la Agencia ha ofrecido durante más de 70 años recursos de asistencia directa e instrumentos de desarrollo y se ha convertido en un instrumento esencial para garantizar el bienestar y los derechos fundamentales de la población palestina, y apoyar y servir a la construcción de la paz en el conflicto en Israel-Palestina.

#### *LA CREACIÓN DE LA UNRWA. LOS INSTRUMENTOS DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE LA EMERGENCIA HUMANITARIA Y LA EXPULSIÓN DE LOS PALESTINOS*

La UNRWA nació como una agencia temporal de la ONU ante la crisis humanitaria de los refugiados de Palestina. La cuestión palestina ocupaba la agenda

4. Bocco. "UNRWA and the Palestinian refugees: a history within history". p. 231.

5. Ayllón. "La Cooperación Internacional para el Desarrollo".

6. Monterde. "LA UNRWA".

7. Las aportaciones más recientes sobre dicha cuestión las podemos encontrar en Brailsford. "Incorporating protection into UNRWA operations"; Kagan. "Is there really a protection gap?"; Rosenfeld. "From emergency relief assistance to human development and back".

internacional desde antes de la Segunda Guerra Mundial y fue una de las primeras que tuvo que afrontar las Naciones Unidas, a partir de 1947 cuando Londres decidió trasladarle la cuestión.

El 29 de noviembre de 1947, la Asamblea General aprobó, con la oposición de los líderes palestinos y el voto en contra de los países árabes miembros, la resolución 181 (II) que contenía el plan de partición del *United Nations Special Committee on Palestine* (UNSCOP), que proponía la división del territorio del mandato británico de Palestina en dos entidades políticas que debían cooperar económicamente y respetar las minorías étnico-lingüísticas de ambos territorios. Empezó a partir de entonces un proceso de expulsión de la población palestina de las zonas destinadas a un futuro Estado para los judíos —liderado por el movimiento sionista—, una guerra civil —contra las milicias palestinas que se oponían a la expulsión— y a partir de mayo de 1948 la primera guerra árabe-israelí. Al final de la guerra en 1949 había en torno a 800.000 desplazados forzosos<sup>8</sup> de Palestina. La población refugiada estaba distribuida entre los territorios de Cisjordania, Transjordania, la franja de Gaza, Siria, y Líbano. La partición, la guerra y el proceso de expulsión dejaron el territorio en una situación de crisis humanitaria y un impacto político, social y económico que marcó para siempre el futuro de la región.

Ante la situación de emergencia empezaron a actuar en la región organizaciones internacionales de carácter humanitario, como el *Comité Internacional de la Cruz Roja* (CICR) y al *American Friends Service Committee* (AFSC) —los Cuáqueros— y la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, coordinados por Naciones Unidas que en noviembre de 1948 establecieron una agencia llamada *United Nations Relief for Palestine Refugees* (UNRPR)<sup>9</sup>, para administrar los fondos especiales de ayuda a los refugiados y coordinar la acción de las organizaciones internacionales. En diciembre con la resolución 194 (III) la Asamblea General de la ONU reconocía el derecho al retorno de los refugiados palestinos y creó la Comisión de Conciliación por Palestina (CCP) con el objetivo de mediar para su apli-

8. El número varía según las fuentes entre 600.000 y 900.000. El origen de la cuestión de los refugiados ha suscitado un intenso debate historiográfico, las referencias principales sobre dicha cuestión son: Morris. *The birth of the Palestinian refugee problem revisited*; Pappé. *La limpieza étnica de Palestina*; Khalidi y Elmusa. *All that remains*; Shlaim. *El muro de hierro*; Abu Sitta. *The Palestinian Nakba, 1948*. Otras aportaciones de referencia que han tratado la cuestión son: Khader. *Los hijos de Ajenor*; Basallote Marín; Checa Hidalgo; López Arias, y Ramos Tolosa. *Existir es resistir*. En Segura y Monterde. *El interminable conflicto en Israel y Palestina*. pp.87-90, se realiza un resumen del debate historiográfico.

9. Naciones Unidas. A/RES/212. 19 de noviembre de 1948.

cación. La organización separó así el mandato humanitario —la asistencia— del político: el derecho y la protección de los refugiados<sup>10</sup>.

El CICR actuó en la zona de Cisjordania<sup>11</sup>. El armisticio de 1949 separó la zona de Cisjordania del resto de Palestina y comportó graves consecuencias en la vida socioeconómica del territorio. La separación de Cisjordania, una parte integral de Palestina en lo social, político y económico, y su anexión y dependencia al Reino Hachemita y a su elite política fue traumática<sup>12</sup>. Cisjordania, con una extensión de 5.640 kilómetros cuadrados, tenía en aquel momento alrededor de 450.000 habitantes a los que se les sumaron más de 350.000 personas refugiadas, muchas de ellas sin medios de subsistencia y que, a pesar del reconocimiento de derechos de ciudadanía otorgados por el Reino Hachemita, constituyeron una población mayoritariamente depauperada, especialmente aquellos que se encontraban hacinados en tiendas y refugios improvisados en la intemperie, así como aquellos que perdieron sus medios de subsistencia, el acceso a sus tierras o sus redes comerciales.

En 1950 el CICR atendía a más de 416.000 personas refugiadas y necesitadas de ayuda. Sus funciones fueron la distribución de alimentos, ropa y mantas, tiendas, proporcionar asistencia médica, servicios de educación, o el impulso de mecanismos de autosuficiencia, especialmente a mujeres, en trabajos artesanales<sup>13</sup>. El objetivo era responder a las necesidades básicas de la población refugiada, mediante ayuda humanitaria y la instauración de mecanismos de bienestar social.

El AFSC, asumió la distribución de la ayuda humanitaria en Gaza. La franja de Gaza quedó delimitada con la firma del acuerdo de armisticio entre Egipto e Israel el 24 de febrero de 1949<sup>14</sup>. El territorio quedaría delimitado en 360 km<sup>2</sup> entre el Mediterráneo, Israel y Egipto. La franja se convirtió en el refugio de miles de desplazados provenientes de Jaffa y otras áreas de Palestina. En mayo de 1948, el Alto Comisionado Británico ya contabilizaba más de 10.000 refugiados en la zona. El estallido de la guerra con los países árabes aceleró el proceso de expulsión en las regiones que el plan de partición contemplaba para el futuro Estado

10. Al Hussein. *Dimensions politiques locales de l'assistance humanitaire*, p. 54.

11. El armisticio de 1949 trazó lo que hoy conocemos como la línea verde y que delimitó la frontera entre Israel y la zona de Cisjordania, incluida Jerusalén Este. En 1950, el territorio fue anexionado por Transjordania que, con la incorporación de la ribera occidental del río Jordán, pasó a denominarse Jordania.

12. Peretz. *The West Bank*, pp. 31-32.

13. Junod. *The Imperiled Red Cross and the Palestine-Eretz-Yisrael conflict, 1945-1952*.

14. La franja de Gaza quedó bajo un gobernador militar egipcio que ejerció su poder bajo el estado de emergencia, con la supervisión del ejército y de tropas auxiliares, que cooperaron con las elites locales y los trabajadores cualificados en la administración de la franja y con las organizaciones internacionales en la distribución de la ayuda humanitaria a los refugiados. Filiu. *Histoire de Gaza*, p. 89. Un análisis sobre la cuestión: Feldman. *Governing Gaza*.

árabe. La entrada de las tropas egipcias en la franja mantuvo a esta como refugio para los miles de desplazados. Las operaciones israelíes intensificaron la expulsión y la destrucción de pueblos y ciudades conforme avanzaron por el territorio. Así en menos de un año la población de la franja de Gaza se triplicó. Los refugiados llegaban de Ramla, de Jaffa y del resto de Palestina. Pronto se agotaron las capacidades de albergar la población que hasta el momento se mantuvo en casernas, escuelas, o mezquitas, y los refugiados se instalaron en las playas, en los campos de naranjos o en las calles de las ciudades. En marzo de 1949, a los 80.000 habitantes de la franja se habían añadido entre 200.000 y 250.000 refugiados<sup>15</sup>, dos quintas partes eran de la Palestina central, muchos originarios de la misma región de Gaza, dos tercios del distrito de Gaza durante el mandato británico fueron incorporados al nuevo Estado de Israel y 45 de las 56 localidades habían sido vaciadas de sus habitantes y posteriormente destruidas por las fuerzas israelíes. Los refugiados se concentraron en los alrededores de las ciudades de Gaza y Khan Younis, así como de Deir al-Balah, Jabalya y Rafah. Al final de la guerra la franja de Gaza quedó en un territorio de poco más del 1% de la Palestina del Mandato Británico y menos de un tercio del área designada por el Plan de Partición de las Naciones Unidas<sup>16</sup>. Los cuáqueros empezaron a operar en tareas de distribución de alimentos, mantas y otros utensilios, y proporcionaron tiendas, instalaron también centros de salud y educación junto a unos incipientes programas de servicios sociales para jóvenes y mujeres con el objetivo de desarrollar estrategias de autoayuda y autosuficiencia<sup>17</sup>. La acción del CICR y el AFSC en cooperación con la UNRPR establecieron así el núcleo de los programas de asistencia a los refugiados de Palestina, que fueron el antecedente de los programas de la UNRWA, y que proporcionaron, además de ayuda humanitaria, servicios básicos de bienestar y mecanismos de autosuficiencia<sup>18</sup>.

Los informes de los enviados de las Naciones Unidas, así como la documentación de las organizaciones internacionales revelan la crisis humanitaria en la que se encontraban centenares de miles de personas desplazadas de forma forzosa de sus hogares<sup>19</sup>. Al mismo tiempo los armisticios dejaron para las futuras conversaciones la cuestión de los refugiados de tal modo que la resolución 194 (III), que

15. Roy. *The Gaza Strip*.

16. *Ibidem*.

17. Las agencias de ayuda trabajaron en el contexto de la descolonización primero para atender las necesidades básicas de la población, como habían hecho en Europa, fueron moviendo el discurso y sus acciones hacia los procesos y estrategias de auto-ayuda para la población beneficiaria. Sobre esta evolución ver: Barnett. *Empire of humanity*.

18. Los estudios de referencia de las tareas de la AFSC en la región son: Gallagher. *Quakers in the Israeli-Palestinian conflict*; Romirowsky y Joffe. *Religion*.

19. Monterde. *El impacto humanitario en los territorios ocupados de Gaza y Cisjordania*.

reconocía el derecho al retorno de los refugiados de Palestina, no se aplicaría ante la negativa del recién creado Estado de Israel de reconocer su responsabilidad y permitir el retorno de los desplazados forzosos. Al contrario, el Ejército israelí siguió practicando estrategias de expulsión y desposesión de forma continuada. La función de la CCP quedó así poco a poco relegada a un segundo plano. Había un consenso de la comunidad internacional sobre el derecho al retorno y al mismo tiempo sobre la dificultad de su cumplimiento. La situación sobre el territorio exigía una intervención para paliar la crisis humanitaria. En este contexto, el 8 de diciembre de 1949 con la resolución 302 (IV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y como recomendación de la Misión de Estudio Económico de las Naciones Unidas en Oriente Medio<sup>20</sup>, se establecía la United Nations Relief Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), un organismo subsidiario de la Asamblea General, cuyas finanzas procederían de las contribuciones voluntarias de los Estados y de otras instituciones. El objetivo, era proveer socorro directo, junto con los gobiernos locales, y el desarrollo de los programas de obras públicas recomendados por la Misión. La nueva agencia asumiría, así, la misión de las organizaciones internacionales y estudiaría una serie de programas de inversiones públicas para el desarrollo regional.

*OBRAS PÚBLICAS Y SOCORRO CÓMO ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN Y REASENTAMIENTO: LA UNRWA EN LA ERA DE LA PARTICIÓN*

La UNRWA nació con un mandato de asistencia —no se le atribuyó la protección jurídica de los refugiados como tendría la ACNUR creada posteriormente y de la cual quedaron excluidos los refugiados palestinos bajo mandato de la UNRWA— mientras no hubiera un acuerdo sobre la concreción del derecho al retorno estipulado en la resolución 194 (III)<sup>21</sup>. La UNRWA inició su actividad en un contexto de posguerra extremadamente difícil. El impacto de la guerra sobre el territorio y la población dejó unas condiciones económicas que fueron deteriorándose a lo largo de los años cincuenta. Entre 1950 y 1967 los territorios palestinos de Gaza y Cisjordania quedaron separados bajo el control de dos administraciones distintas. La cuestión de los refugiados dejaba de formar parte de las agendas negociadoras y las expectativas del retorno se fueron desvaneciendo, afectando profundamente tanto a la moral como a las condiciones humanitarias de los refu-

20. Misión establecida por la UNCCP para estudiar la situación de los refugiados.

21. El análisis de la evolución política y administrativa de la agencia no puede separarse del contexto altamente politizado en que desarrolla su actividad. Sobre el debate del mandato de protección y de la UNRWA dentro del sistema de las Naciones Unidas ver: Al Hussein y Bocco. “The status of the Palestinian refugees in the Near East”; Bartholomeusz. “The mandate of UNRWA at sixty”; Goddard.

giados, que no encontraban salida ni podían recuperar sus medios de subsistencia por la pérdida de sus bienes, tierras y familias. El 30 de junio de 1952 la UNRWA tenía inscritos en sus registros 881.600 refugiados, 204.000 en el área de Gaza y 470.000 en Jordania. En las áreas de Jericó, Nablus, Hebrón y Ramallah había en 1953, 368.961 refugiados inscritos; el área de Nablus era con diferencia dónde mayor concentración de refugiados había, 119.177<sup>22</sup>. La UNRWA contabilizaba un crecimiento natural anual de 20.000 refugiados, sin embargo, en conjunto el número de refugiados creció en más de 40.000. Los aumentos y las disminuciones, más allá del crecimiento natural, vinieron determinados por otros factores como las nuevas inscripciones o las cancelaciones de falsas inscripciones o inscripciones duplicadas, la adquisición o pérdida de medios de subsistencia, u otros cambios como el registro de los refugiados que se encontraban ausentes y luego retornaban.

Relegar a la Agencia a un mandato de asistencia sin un mandato de protección comportó fuertes implicaciones políticas. En realidad, como destacan Jalal Al Hussein y Riccardo Bocco, la UNRWA inició una serie de programas que llevaban implícito el reasentamiento o la integración de las personas refugiadas en los campamentos y territorios de acogida, sin garantizar sus derechos básicos ni su derecho al retorno ni mecanismos de compensación, y quedaron así en una situación de refugiados de larga duración y en situaciones de gran desprotección internacional<sup>23</sup>.

Los programas de socorro de la UNRWA durante la década de los cincuenta se centraron en las necesidades más urgentes de la población refugiada. La agencia se centró en primer lugar en el reparto de raciones alimentarias y otros bienes básicos entre la población. Proporcionó asistencia médica, educación y otros servicios sociales en colaboración con otras agencias de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales. La transferencia de los programas del CICR y el AFSC supuso cargar a la agencia con un coste económico y administrativo de gran envergadura, pero al mismo tiempo obligó a establecer una colaboración continua entre las distintas agencias de Naciones Unidas<sup>24</sup>.

Uno de los grandes retos fue mejorar las condiciones de vivienda: construcción de nuevos refugios y mejora de las infraestructuras comunes. La sustitución de las tiendas por construcciones sólidas de cemento en los campamentos por par-

“UNHCR and the international protection of Palestinian refugees”. Al Hussein. “UNRWA and the refugees: A difficult but lasting marriage”; Brynny el-Rifai (Eds.). *Palestinian refugees*.

22. UNRWA Archives. *Monthly Statistics*. 1951-1958.

23. Al Hussein y Bocco. “Dynamics of humanitarian aid, local and regional politics”.

24. Con UNICEF en la asistencia de madres lactantes, niños y niñas refugiadas, o en actividades sanitarias con la OMS.

te de la UNRWA fue una decisión conflictiva, ya que significaba asentar las condiciones temporales y demostraba que la condición de refugiado se convertiría en una cuestión de larga duración. El reemplazamiento de tiendas por construcciones sólidas empezó en 1955 y finalizó a inicios de los años sesenta. Los campamentos de refugiados se convirtieron así en espacios suburbializados de los principales pueblos y ciudades de los territorios de acogida. Lejos de solucionar el problema, la cuestión de la vivienda en los campamentos de refugiados siguió siendo uno de los principales problemas para la población refugiada. La sobrepoblación de los campamentos, la falta de salubridad y la suburbialización se convirtieron en problemas endémicos<sup>25</sup>.

En los primeros años de la formación de la UNRWA, fue a los programas de Obras Públicas —la W de *Works* de su nombre— dónde se focalizaron los objetivos. Estos proyectos respondían al concepto de desarrollo elaborado por los Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial. La ayuda al desarrollo venía marcada también por los programas de las potencias coloniales dentro de los territorios colonizados, o recientemente independizados, como forma de reforzar la dependencia o mantenerla en un modus de dominación poscolonial<sup>26</sup>.

El concepto de desarrollo establecido tras la Segunda Guerra Mundial, con un enfoque evolucionista de la economía y la industrialización de los países, transformó profundamente las experiencias de la ayuda humanitaria. Los nuevos sistemas de ayuda exterior hundieron sus raíces en el nuevo marco político dotándose de nuevos objetivos. A pesar de las nuevas instituciones multilaterales, la ayuda exterior de los Estados siguió siendo bilateral y con fines claramente políticos y económicos. El Plan Marshall fue una de las experiencias más significativas en este sentido<sup>27</sup>. Al mismo tiempo el humanitarismo se dotó de nuevas herramientas como la Cuarta Convención de Ginebra (1949) y nacieron nuevas instituciones que tendrán un papel protagonista en el nuevo sistema de ayudas, y de protección de las necesidades de las personas y de los derechos humanos. La creación de la ONU había desarrollado un papel fundamental en este proceso.

Los programas de obras públicas de la UNRWA fueron pensados con la intención de impulsar una suerte de Plan Marshall en la región, que algunos políticos y empresarios de Estados Unidos creían que podría ser una estrategia para ganar influencia en la zona en los albores de la Guerra Fría. El modelo implantado en Europa con el Plan Marshall servía de referencia para la implementación de programas de desarrollo en los países del Próximo Oriente. Como apunta el estu-

25. Berg. "From chaos to order and back"; Rueff y Viaro. "Palestinian refugee camps".

26. Stokke. *The UN and development*.

27. Sotillo. El sistema de cooperación para el desarrollo.

dio de Schiff, “Durante el primer período, de 1950 a 1957, la UNRWA fue el vehículo de los planes de desarrollo económico regional destinados a ampliar la agricultura, fomentar la cooperación internacional y absorber así a los palestinos en una economía regional cada vez más próspera”<sup>28</sup>.

Desde las Naciones Unidas las inversiones en el desarrollo centraron sus esfuerzos en la asistencia técnica. Este enfoque estaba anclado en el paradigma de la modernización. Fueron reclutados expertos de los países industrializados para asistir a los gobiernos de los países en vías de desarrollo en sus esfuerzos de modernización<sup>29</sup>. En la UNRWA, los dos programas de mayor envergadura en este período fueron los proyectos de desarrollo agrícola en la península del Sinaí, y el proyecto de desarrollo unificado de los recursos hídricos del valle del Jordán<sup>30</sup>. Las dificultades para implementar estos proyectos se debieron en primer lugar a la escasa financiación de los mismos, pero también al contexto de conflictividad entre Israel y los países árabes por el control de las zonas de recursos hídricos, a la lentitud de los procesos de negociación con los países destinatarios, a la gestión de los recursos por parte de los mismos, y a la negativa de los refugiados a renunciar a su derecho al retorno. Estos macroproyectos no repercutían, en su mayoría, directamente en la población refugiada, fracasando así los objetivos de absorción, por lo que se fueron substituyendo poco a poco por pequeñas inversiones a escala local<sup>31</sup>.

Estos programas de desarrollo agrícola se enmarcaban en las nuevas demandas de productos agrícolas por parte de otros países de la región como Arabia Saudí. Como apunta Ilan Pappé, el reino de Jordania aprovechó este desarrollo para beneficiar a los terratenientes jordanos y polarizó la sociedad, teniendo en cuenta las condiciones de vida en que vivían los refugiados<sup>32</sup>. Sólo algunos refugiados con más recursos aprovecharon este desarrollo, compraron tierras y abandonaron los campamentos, otros aprovecharon los recursos que ofreció la UNRWA para desarrollar sus propios asentamientos agrícolas, como por ejemplo en Karameh en el valle del Jordán<sup>33</sup>. Sin embargo, la gran mayoría, sin demasiados recursos, acabó como mano de obra barata en la agricultura<sup>34</sup>.

28. Schiff. *Refugees unto the third generation*, p. 8.

29. Stokke. *The UN and development*.

30. Chas T. Main Inc. (Dir). *The Unified Development of the water resources of the Jordan Valley region*, y “UNRWA and the permanent council for the development of National production of Republic of Egypt”.

31. Buehrig. *The UN and the Palestinian Refugees*.

32. Pappé. *Historia de la Palestina moderna*, p. 216.

33. UNRWA. *Annual report of the Director of the United Nations relief and works agency for Palestine refugees in the Neas East*, 1 July 1956-30 June 1957. Nueva York, 1957.

34. Pappé. *Historia de la Palestina moderna*, p. 216.

Así, estos grandes proyectos se substituyeron por otros a más corto plazo, más asequibles, y con influencia más directa entre la población refugiada que complementarían la asistencia básica. El objetivo de reintegración no se materializó, y el intento de generar empleo a través de proyectos de desarrollo de gran escala fue abandonado definitivamente en 1956. Mientras tanto, la rehabilitación gradual, aunque benefició de manera duradera a algunas familias receptoras, redujo muy poco las listas de necesitados y escasamente contribuyó al desarrollo económico de los países de acogida<sup>35</sup>. La situación humanitaria, social, económica y política de los refugiados seguía siendo muy crítica. No es de extrañar que en ese contexto se formaran en los campamentos los primeros grupos de la resistencia palestina. Además, las dificultades fueron especialmente difíciles en Gaza, donde la ocupación israelí en 1956 dejó de nuevo a miles de desplazados en una situación de desprotección y desamparo. La UNRWA se enfrentaba así, especialmente en Gaza y Cisjordania, a un incremento de los casos solicitantes de ayuda, al mismo tiempo que intentaba reducir los inscritos en las listas de beneficiarios para compensar el déficit financiero.

Al final de la década de los cincuenta y el inicio de los sesenta se experimentó un nuevo cambio en los discursos dominantes del modelo de desarrollo. El crecimiento económico entraba en su edad de oro en los llamados países desarrollados. “La ayuda al desarrollo vino así marcada por el objetivo de conseguir el crecimiento económico a través de la ejecución de proyectos que demandaban abultadas cantidades de dinero. Había que suplir la escasez de capital, crear infraestructuras y dotar de instituciones y capacidades al sector público de los países pobres”<sup>36</sup>.

Las inversiones de capital y el crecimiento económico ya no venían marcados por el desarrollo de grandes infraestructuras. Ya desde finales de los cincuenta la ONU venía desarrollando políticas de inversión en instituciones, comunicaciones y otros servicios<sup>37</sup>. El 25 de septiembre de 1961 J. F. Kennedy proponía que los años sesenta fueran declarados Década del Desarrollo de las Naciones Unidas, y así lo hacía la resolución 1710 (XVI) de la Asamblea General el 19 de diciembre de 1961. El contexto de la guerra fría requería nuevos mecanismos de persuasión con los Estados del llamado Tercer Mundo. Las Naciones Unidas pusieron el acento en nuevos mecanismos de ayuda e inversión para acelerar el crecimiento económico, centrándose en las necesidades básicas de la población. Se creó el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, dejando así la asistencia técnica

35. Buehrig. *The UN and the Palestinian refugees*, p. 23.

36. Ayllón. “La Cooperación Internacional para el Desarrollo”.

37. Stokke. *The UN and development*.

en manos de la ONU, y la ayuda financiera en manos del Banco Mundial. Las distintas agencias de Naciones Unidas pusieron así sus prioridades en el desarrollo de servicios públicos, y así mismo lo hizo la asistencia al desarrollo que puso el énfasis particularmente en la educación y la salud<sup>38</sup>. En este contexto, la UNRWA se consolidaba como un instrumento postcolonial y una estructura administrativa y de servicios. Se abandonaron los proyectos de desarrollo económico regional y se focalizaron los esfuerzos económicos en los programas de educación, —que pasó a ser el pilar fundamental— de salud, y de socorro y bienestar social. Como sintetiza Schiff, “La UNRWA mejoró el bienestar, la salud y la educación de los palestinos y se multiplicó la burocracia del organismo. La cuestión de los refugiados siguió siendo un símbolo importante de la insatisfacción árabe, por lo que los refugiados eran peones en una lucha de poder regional; sin embargo, la satisfacción de sus aspiraciones de independencia no era una alta prioridad para ninguno de los actores más poderosos”<sup>39</sup>.

Este cambio tuvo enormes repercusiones para los refugiados palestinos. Mientras que los proyectos de desarrollo regional nunca pasaron de la fase de planificación y los fondos de reintegración fueron simbólicos y nunca una realidad de acuerdo con sus objetivos, el cambio y la priorización de los programas de educación dio verdaderos frutos para las futuras generaciones de refugiados palestinos<sup>40</sup> y, en cierto sentido, consolidó y dotó de una función más explícita a la propia UNRWA, convirtiéndose en un proveedor de bienestar para la población palestina<sup>41</sup>. La Agencia y su estructura fueron configurándose, así también, como un empleador importante para la población Palestina.

#### *RETOS Y LÍMITES DE LA EMERGENCIA, EL BIENESTAR Y LA INTEGRACIÓN: LA UNRWA BAJO LA OCUPACIÓN*

En junio 1967 Israel ocupó los territorios palestinos de Gaza y Cisjordania. La guerra y la ocupación impactó directamente en la población refugiada de Palestina, se calcula que un total de 300.000 palestinos fueron expulsados. Muchos de ellos ya eran refugiados de 1948. En mayo de 1967 había 1.344.576 refugiados inscritos en la UNRWA, de los cuales 722.687 se encontraban en Jordania y 316.776 en Gaza. El 32,2% de los refugiados en Jordania —232.686— vivían en

38. *Ibidem*.

39. Schiff. *Refugees unto the third generation*, p. 7.

40. Los descendientes de los varones refugiados palestinos fueron registrados y beneficiarios de los servicios de la UNRWA. A partir de 2006, los esposos y descendientes de mujeres refugiadas registradas, conocidas como miembros de la familia “casados con no refugiados” (MNR), también tuvieron acceso al registro como beneficiarios de los servicios.

41. Rosenfeld. “From emergency relief assistance to human development and back”, p. 299.

los 25 campamentos de refugiados de esa área. En Gaza, el 67,7% de los refugiados —201.828— vivían distribuidos en los 8 campamentos de la franja<sup>42</sup>. Durante la guerra, la población palestina se vio de nueva sometida al desplazamiento forzoso. En Gaza se calcula que fueron más 40.000 refugiados, muchos de ellos vivían en los campamentos. En 1968, un 62,4% —194.879 refugiados inscritos— vivía en los ocho campamentos de Gaza. En Cisjordania, los refugiados inscritos que vivían en los 19 campamentos eran 66.497, es decir, el 24,6%. La UNRWA tuvo que afrontar en ese contexto nuevos retos humanitarios: extender sus programas de asistencia a los desplazados de 1967 y reforzar los programas de reasentamiento y construcción de viviendas. Consolidó Cisjordania como un área de operaciones, separada de Jordania. Las nuevas categorías de refugiados añadían complejidad en los registros de inscritos y en los solicitantes de raciones y servicios.

Tras la guerra, Israel impuso un régimen militar y bajo la ley marcial pudo expulsar a la población, confiscar sus propiedades o destruirlas sin juicio ni ordenación civil. La política de Israel fue dirigida al control económico de Cisjordania. Expropió tierras y se privó de la competencia a los productos palestinos con el objetivo de convertir los propietarios palestinos en jornaleros y obreros para los campos y las fábricas de Israel. Esto ayudó al monopolio de los productos israelíes de tal forma que la economía local palestina se integró en la economía israelí creando una relación de dependencia colonial<sup>43</sup>. Lo mismo sucedió en Gaza, cerraron el Banco de Palestina, introdujeron nuevas restricciones comerciales y la recaptación de nuevos impuestos<sup>44</sup>. El inicio del establecimiento de colonias en la franja supuso la expulsión de 6.000 beduinos y la expropiación de amplias áreas de tierras de cultivo. La franja se convirtió en una economía dependiente y una fuente de mano de obra muy económica<sup>45</sup>. Se sometió a Gaza a un proceso de total regresión de las instituciones políticas, las estructuras sociales y las infraestructuras económicas necesarias para facilitar el crecimiento económico<sup>46</sup>. En este período la Organización por la Liberación de Palestina emergió como fuerza Palestina, y fue obteniendo cada vez más reconocimiento como representante del

42. UNRWA. Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 1966-30 June 1967. UN. GAOR 22<sup>nd</sup> Sess. Sup.13; UN. Doc. A/6713. New York. 30 June 1967.

43. Sobre esta cuestión ver los estudios de: Pappé. *Historia de la Palestina moderna*; Said. *La cuestión palestina*; Roy. *The Gaza Strip*.

44. Roy. *The Gaza Strip*, p. 107.

45. Filu. *Histoire de Gaza*, p. 177.

46. Roy. *The Gaza Strip*.

pueblo palestino<sup>47</sup>, pero con profundas limitaciones marcadas por su carácter aterritorial, su dependencia de las políticas árabes, su incapacidad para edificar estructuras estatales, y sus múltiples divergencias internas<sup>48</sup>. La OLP tenía cada vez más dificultades para su articulación en los territorios ocupados, las continuas intervenciones y control del ejército israelí sobre los campamentos dejó muy limitada la capacidad de acción de los palestinos en el interior<sup>49</sup>.

En 1970, la UNRWA contabilizaba 73.058 personas que vivían en los 19 campamentos que quedaron en Cisjordania. En los 8 campamentos de la franja de Gaza vivían 198.919 refugiados. Dos décadas más tarde, en 1987, había inscritas 253.008 personas en los campamentos de la franja de Gaza, un 55% de los refugiados de la franja. En Cisjordania, 100.499 personas vivían en los campamentos, un 26,1 % del total de los refugiados de la zona<sup>50</sup>. Los porcentajes y la evolución de las personas que vivía en los campamentos nos dan una idea también de las diferencias de las condiciones humanitarias que se fueron consolidando en Cisjordania y Gaza. Mientras en Cisjordania en general la población tuvo más posibilidades de salir de los campamentos donde el hacinamiento dificultaba el desarrollo vital, en Gaza, ya un territorio densamente poblado, las posibilidades de inserción y desarrollo fuera de los campamentos era mucho más difícil. La población refugiada constituían los sectores más pobres y concretamente los que vivían en los campamentos fueron además objetivo muchas veces de los ataques e incursiones del ejército israelí.

47. En 1973 los países árabes la reconocieron como la legítima representante del pueblo palestino, en 1969 la Asamblea General de las Naciones Unidas había reconocido los inalienables derechos del pueblo palestino A/RES/2535 B (XXIV) y en 1974 reconoció el derecho a Palestina a la autodeterminación, a la independencia y a la soberanía nacional, y a la OLP como legítima representante del pueblo palestino a quien garantizó el status de observador permanente en la Asamblea General con derecho a participar en la mayoría de agencias del sistema de las Naciones Unidas. El reconocimiento vino con la resolución de la Asamblea General A/RES/3236 (XXIX), de 22 noviembre de 1974 y la OLP será admitida en octubre de 1974 mediante la A/RES/3210 (XXIX).

48. Álvarez-Ossorio. *El miedo a la paz*.

49. Roy. *The Gaza Strip*, p. 105.

50. Ver anexos de los informes: UNRWA. Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 1969-30 June 1970. UN GAOR, 25th Sess. Sup.13. UN Doc. A/8013. New York. 30 June 1970, Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 1978-30 June 1979. UN GAOR, 34th Sess. Sup.13. UN Doc. A/34/13. New York. 30 June 1979, y Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 1986-30 June 1987. UN GAOR, 42nd Sess. Sup.13. UN Doc. A/42/13. New York. 30 June 1987.

Así en los territorios ocupados la Agencia tuvo que hacer frente a nuevos problemas derivados de la ocupación. El acuerdo Comay-Michelmores<sup>51</sup>, entre el gobierno de Israel y la UNRWA, se firmó con el propósito de permitir a la UNRWA continuar proveyendo servicios a los refugiados en las áreas bajo control israelí y con la finalidad de facilitar y dotar de seguridad y protección las operaciones de la UNRWA en el territorio. Los programas ordinarios de la Agencia se vieron constantemente amenazados y tuvieron que adaptarse a un nuevo contexto, cuyo administrador y autoridad competente era el ejército israelí con quien la Agencia tenía que negociar continuamente su actuación. El desarrollo de las operaciones era a menudo interrumpido por las acciones de las autoridades militares israelíes<sup>52</sup>. La destrucción de infraestructuras del organismo, el cierre de escuelas y centros de formación, la incursión en sedes de la Agencia, la detención de personal local, fueron una constante de las acciones militares de Israel en los territorios ocupados<sup>53</sup>.

Hasta la década de los setenta las políticas de desarrollo siguieron la tendencia de la década anterior. La UNRWA focalizó sus esfuerzos en las políticas de ayuda humanitaria y el desarrollo de oportunidades para la población refugiada a través de la formación, según las peticiones de mano de obra que llegaban de otros países árabes<sup>54</sup>. Las nuevas políticas de desarrollo aplicadas en distintas áreas de operaciones de las Naciones Unidas pasaban por la planificación de las ayudas, y por la introducción de nuevos enfoques como la sostenibilidad, o el papel de la mujer<sup>55</sup>. La década de los setenta estuvo marcada por una nueva realidad: la guerra de 1973 y la crisis en los países europeos y los principales Estados donantes influyó directamente en el aspecto financiero de la organización. La situación económica obligó a la agencia a entrar en el terreno diplomático para mantener las donaciones de los Estados donantes, mayoritariamente los Estados occidentales, que con la crisis redujeron significativamente sus aportaciones. La UNRWA

51. El acuerdo se firmó en junio de 1967 en la correspondencia entre Michael Comay, Asesor Político del Ministro de Relaciones Exteriores israelí, y el Embajador en misión especial y el Dr. Lawrence Michelmores Comisionado-General de la UNRWA.

52. UNRWA. Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 1969-30 June 1970. UN GAOR, 25th Sess. Sup.13. UN Doc. A/8013. New York. 30 June 1970. para. 13.

53. Es decir, que correspondían según la Carta de las Naciones Unidas, la Convención sobre Prerrogativas e Inmidades de las Naciones Unidas, de 1946, (resolución 22 A (1) de la Asamblea General) y el Estatuto y el Reglamento del Personal del OOPS. Ver UNRWA. *Annual Report of the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 1 July 1976 -30 June 1977, GA Official Records, Thirty-Second Session, UN Doc. A/32/13 and Corr.1.* New York. 30 June 1977.

54. *Ibidem*.

55. Stokke. The UN and development.

amplió sus peticiones a los países árabes, y a partir de 1974 empezó a establecer relaciones con la OLP<sup>56</sup>, después de que esta fuera reconocida como miembro observador dentro de las Naciones Unidas.

Los cambios en las necesidades de la población y la crisis financiera provocaron la reorganización del programa de la acción de socorro y asistencia generalizada hacia una acción que cada vez se centró más en atender los casos de extrema necesidad. Además, ante una nueva crisis de refugiados y desplazados en 1967, la UNRWA había sido autorizada por la Asamblea General a proveer asistencia humanitaria, dentro de lo posible, en base a emergencias y como medida temporal, a otras personas desplazadas o con serias necesidades de asistencia inmediata presentes en sus áreas de operaciones<sup>57</sup>.

Poco a poco la UNRWA, con la colaboración de las autoridades locales, fue mejorando las condiciones en los campamentos. Se mejoraron las infraestructuras de saneamiento (depósitos y conductos de agua, letrinas y alcantarillados), servicios básicos como la electricidad, las conexiones por carreteras, la pavimentación de calles y plazas, la mejora de las escuelas, de los centros de actividades juveniles, o la construcción de mezquitas, centros de recreo, etc. Estas mejoras fueron realizadas de acuerdo con las autoridades israelíes y las municipalidades, la mayoría sin embargo se inscribieron en los programas de autoayuda de la UNRWA. Fueron los propios refugiados quienes mediante ayudas económicas construyeron infraestructuras y equipamientos, y realizaron el mantenimiento de los campamentos<sup>58</sup>. En Gaza, y más tarde en Cisjordania, se incluyeron también ayudas para la reparación y reconstrucción de alojamiento de los refugiados víctimas de las demoliciones punitivas realizadas por el ejército israelí. La UNRWA fue adaptando así sus programas a la emergencia humanitaria para paliar los efectos de la ocupación, y al mismo tiempo evolucionó en la implantación de estrategias de desarrollo con el objetivo de ofrecer salidas económicas a la población (empleo y formación), que se consolidaba como un instrumento para el bienestar comunitario (educación, salud pública, actividades para mujeres y jóvenes, etc.).

La década de los ochenta, como señala Stokke, fue la década perdida para la asistencia al desarrollo. Las ayudas e inversiones se focalizaron a nivel macroeconómico, y la concepción a favor del desarrollo social quedó claramente en una posición subordinada<sup>59</sup>. La crisis afectó así de forma contundente en un momento

56. Irfan. "Palestine at the UN".

57. Naciones Unidas. A/RES/2252 ES -V 4 July 1967.

58. UNRWA. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. 1 July 1973 - 30 June 1974*. UN Doc. A/9613. New York. 30 June 1974. para. 69.

59. *Ibidem*.

en el que aumentaban las necesidades y las nuevas demandas de intervención humanitaria y bienestar.

Ante la crisis financiera la UNRWA tuvo que focalizar sus esfuerzos y priorizar. Para ello, aprovechó para eliminar definitivamente el racionamiento directo para el conjunto de los refugiados y limitó la ayuda de socorro, dejándola sólo para los casos especialmente difíciles<sup>60</sup>. Esto venía ya siendo una tendencia de las dos últimas décadas y era un reflejo del cambio que había iniciado en 1960, centrando su función al desarrollo humano mediante la instauración de servicios básicos para la inserción individual, y que tenían su acción principal en el programa de Educación<sup>61</sup>.

Tras dos décadas de ocupación la situación en los territorios era ya insostenible, en términos políticos, económicos y sociales. En 1987 estallaron las protestas en los campamentos de refugiados de Gaza y se extendieron por todos los territorios ocupados, impulsando las asociaciones civiles y la organización de comités populares<sup>62</sup>. El levantamiento obligó a Israel a interrumpir la *anexión sigilosa* (como se la llama al proceso de anexión gradual de los territorios ocupados)<sup>63</sup> y a empezar a desarrollar nuevos mecanismos de represión ante el descrédito que supuso el uso de las armas y los métodos militares en los primeros días de los enfrentamientos.

Los impedimentos en la libertad de movimiento durante la primera Intifada se incrementaron constantemente<sup>64</sup>. La destrucción de viviendas, las detenciones, las torturas y otras formas de castigo colectivo ponían en peligro la vida de los refugiados y los hizo más dependientes, de modo que recurrían a la Agencia a medida que perdían el sustento o las condiciones básicas para subsistir. Las demoliciones y los daños en infraestructuras de la Agencia se intensificaron durante los años de la Intifada. Durante ese periodo se produjeron cada año más de 100 violaciones a los locales del organismo, muchas de ellas con agresiones y detenciones al perso-

60. UNRWA. Annual Report of the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 1 July 1981-30 June 1982. GA Official Records, Thirty Seventh Session, UN. Doc. A/37/13, New York, 1982.

61. Rosenfeld. "From emergency relief assistance to human development and back", p. 303.

62. Martín Muñoz. "La sociedad civil, una cultura forjada por la adversidad", p. 26.

63. Pappé. *Historia de la Palestina moderna*, p. 320.

64. UNRWA. Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 1989-30 June 1990. UN GAOR, 45th Sess. Sup. 13. UN Doc. A/45/13. 21 Sept. 1990, para. 98.

nal<sup>65</sup>. Escuelas o centros de salud fueron ocupados y utilizados como centros de detención e interrogatorios por parte del ejército israelí<sup>66</sup>.

El levantamiento popular en los campamentos de refugiados de 1987 no fue del todo una sorpresa para la UNRWA. La Agencia venía advirtiendo de las duras condiciones de la población refugiada bajo la ocupación y era plenamente consciente del clima de desesperación de la sociedad palestina. La revuelta la puso ante un nuevo contexto en la aplicación de sus políticas de asistencia humanitaria, a partir del desarrollo de un programa de emergencia en los territorios ocupados en el cual el principio de protección quedó claramente definido<sup>67</sup>. La UNRWA pudo desarrollar así un papel mucho más activo en lo que Hazem Smith ha llamado la diplomacia humanitaria<sup>68</sup>. El programa de responsables de asuntos de los refugiados cuyo mandato era esencialmente monitorizar los hechos sobre el terreno de cerca y reportar incidentes de violencia o de inminente peligro para los refugiados, fueron una estrategia de protección impulsada en un contexto de emergencia y que demostraron la capacidad de la UNRWA para desarrollar un mandato de protección de los derechos humanos para refugiados palestinos<sup>69</sup>.

#### ¿PAZ SIN DERECHOS PARA LOS REFUGIADOS?: LA UNRWA Y EL PROCESO DE PAZ

La nueva situación internacional con el fin de la guerra fría, y las consecuencias de la primera Intifada fue el contexto propicio para el inicio de un proceso de paz en la región, que tuvo como protagonistas a Israel y la OLP. El levantamiento había cogido por sorpresa a los israelíes, a los dirigentes de la OLP en la diáspora y a toda la comunidad internacional, y puso de nuevo la cuestión palestina en el centro. Con la declaración de independencia de 1988, la OLP intentó asumir la iniciativa política y diplomática acercándose al diálogo con la diplomacia estadounidense. Los cambios en el sistema internacional —el fin de la guerra fría— y en la geopolítica regional —la guerra de Irak de 1991— dibujaron el contexto para la convocatoria de la Conferencia de Madrid (1991) y el inicio del llamado proceso de paz.

El nuevo contexto internacional también afectó a la acción de la UNRWA, el programa de responsables de asuntos de los refugiados había puesto al descubierto el impacto de las prácticas de represión y castigo colectivo aplicadas por Israel.

65. *Ídem*, para. 96

66. UNRWA. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. 1 July 1988 - 30 June 1989*. UN Doc. A/44/13. New York. 30 June 1989, para. 141.

67. Takkenberg. "UNRWA and the Palestinian refugees after sixty years".

68. Smith y Larry. *Humanitarian diplomacy*.

69. Sobre el debate entorno las Oficinas de Asistencia a los Refugiados y el mandato de la UNRWA ver: Khouri. "Sixty Years of UNRWA"; Takkenberg y Albanese. *The status of Palestinian refugees in international law*; Wijewardane. "Protecting Palestinian refugees".

Además, los años noventa fueron una década para la recuperación de las políticas de desarrollo. Las Naciones Unidas introdujeron nuevos conceptos y mecanismos de análisis que marcaron las experiencias de humanitarismo y desarrollo aplicadas en las distintas regiones del mundo. Con la firma de la declaración de principios en 1993 y la formación de la Autoridad Palestina (AP), las Naciones Unidas pusieron los instrumentos ya existentes al servicio del proceso de paz al mismo tiempo que generaron nuevos mecanismos con el objetivo de fortalecer el proceso. En esta línea la UNRWA era un instrumento fundamental por su mandato específico de asistencia y por su trabajo de más de tres décadas sobre el terreno, que disponía de una infraestructura y una auténtica red de servicios de bienestar. Con la instauración de la AP, los objetivos de la Agencia se centraron en armonizar sus servicios con los de la recién formada institución palestina. El 24 de junio de 1994 la OLP y la UNRWA establecieron un acuerdo a través de las epistolares entre el Comisionado General Ilter Turkmen y Yasser Arafat, con el que se estableció un comité tripartito entre la AP, la UNRWA e Israel. Además de poner sus programas al servicio de la paz, la UNRWA pretendía desarrollar una función de instrumento de asistencia técnica en la construcción de la nueva autoridad<sup>70</sup>.

El 6 de octubre de 1993, la UNRWA lanzó el Programa de Aplicación de la Paz (PIP). Un mecanismo para consolidar los programas de autoayuda, promoviendo la mejora de las condiciones de vida en los campamentos. A partir del cual se aplicaron mecanismos de inversión para pequeñas empresas, préstamos a grupos solidarios, créditos a microempresas, programas de captación para pequeñas empresas y microempresas, entre otros. Con estas nuevas medidas de construcción y financiación de proyectos la agencia recuperó las obras públicas —la palabra *works* de sus siglas—, en lo que constituyeron nuevos proyectos de desarrollo económico, de acuerdo con los nuevos parámetros de desarrollo que venían aplicando las distintas agencias de Naciones Unidas, y sobre todo el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), con sus nuevos indicadores para el desarrollo humano, que constituían un enfoque más complejo del desarrollo en la mejora de la calidad de vida de las personas, interpretada como la ampliación de las oportunidades de los humanos para vivir su vida<sup>71</sup>. En la primera fase del PIP, con una importante aportación especial de los países donantes, se pretendían amplias intervenciones en materia de mejora y construcción para las viviendas de los refugiados y las condiciones medioambientales de los campamentos, por un lado, y, por otro, impulsar nuevos mecanismos de generación de ingresos a través de

70. UNRWA. *Annual Report of the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. 1 July 1994 - 30 June 1995*. UN Doc. A/50/13. 21 Sept. 1995, para. 1

71. Sotillo. El sistema de cooperación para el desarrollo.

programas de empleo y autosuficiencia<sup>72</sup>. Se ponía así de nuevo énfasis en iniciativas para la integración de los refugiados a través del desarrollo económico individual o territorial, sin una resolución para el cumplimiento del derecho al retorno o un acuerdo para la compensación y su reconocimiento<sup>73</sup>.

En este mismo periodo la UNRWA entró en una nueva etapa de crisis financiera, que afectó en profundidad su capacidad de responder al bienestar y a las necesidades humanitarias de los refugiados. El nuevo enfoque de la Agencia era prepararse para una posible desaparición ante un eventual acuerdo de paz. Al mismo tiempo que el PIP recibía donaciones especiales, la UNRWA se veía obligada a recortar y adoptar medidas de austeridad en sus programas ordinarios. La falta de financiación afectó algunos programas. Muchos vieron cómo se aprovechaba la crisis financiera para realizar un traspaso gradual de los servicios de educación y sanidad, así como de las aportaciones económicas hacia la Autoridad Palestina, que se veía obligada a invertirlos en seguridad.

Los programas de socorro y servicios sociales, que habían quedado reducidos desde los años ochenta a la ayuda para los casos especialmente difíciles y a proyectos de asistencia social y desarrollo para la comunidad, se dotaron de objetivos específicos para acompañar el proceso de paz. La UNRWA buscó mecanismos de cooperación con la AP, con el objetivo de poder traspasar competencias de asistencia social, al mismo tiempo que desarrollaba nuevas acciones de bienestar social como estrategias de desarrollo humano y económico. Los programas para casos especialmente difíciles se vieron a menudo limitados y con poca capacidad de responder a la crisis económica, social y humanitaria derivada de la política de los cierres en la franja de Gaza y Cisjordania. Las tareas de socorro y asistencia se centraron cada vez más en modelos de ayuda económica para los refugiados con el objetivo de promover la autogestión de las necesidades básicas y la economía local. En este ámbito la UNRWA había asumido cada vez más un rol de intermediario y facilitador más que el de proveedor de servicios. En el área de servicios sociales se fortaleció la cooperación con las organizaciones locales palestinas y con las comunidades de refugiados, y el desarrollo comunitario permitió promover la autosuficiencia y reducir la dependencia de la Agencia y su financiación<sup>74</sup>.

La crisis financiera, en el marco del proceso de paz, debilitó sus infraestructuras de bienestar. Este proceso causó la desconfianza y las protestas de los refugia-

72. Espín Ocampo. *La evolución del organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el cercano Oriente (OOPS) en el marco del proceso de paz: (1991-2000)*.

73. AL HUSSEINI. "UNRWA and the Palestinian nation-building process".

74 UNRWA. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. 1 July 1992 - 30 June 1993*. UN Doc. A/48/13 and Add.1 .and Corr.1. 21 Sept. 1993, para. 33.

dos que veían perjudicados sus intereses y peligrar el reconocimiento y la aplicación de sus derechos en los acuerdos de paz. La situación de crisis obligó igualmente a tomar medidas de austeridad. En 1998, el Comisionado General advertía de la reducción de algunos servicios y sus costes, y de modificaciones importantes en el desarrollo de sus programas<sup>75</sup>. La UNRWA, por una parte, tenía cada vez más dificultad de proveer los servicios esenciales a una población que seguía dependiendo de sus recursos, y que sin la financiación suficiente sometería a miles de refugiados no solo a una carencia de medios de subsistencia sino al acceso a servicios básicos. De otra parte, la Agencia se mostró como un instrumento con múltiples capacidades para desarrollar una misión de apoyo a la construcción de la paz.

El proceso de paz no mejoró la situación de la población palestina, ni mucho menos de los refugiados, aunque la AP desarrolló una serie de mecanismos de empleo e inversión, las frágiles condiciones de vida de la población refugiada en Gaza y Cisjordania continuaron y se vieron aún más limitadas. Como el resto de población palestina de los territorios ocupados, la población refugiada siguió enfrentándose a los límites de la libertad de movimiento y a prácticas de represión que constituían una violación sistemática de los derechos humanos. La UNRWA informó sobre muchas de estas prácticas, también lo hizo el Relator Especial de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que señaló algunos de los aspectos más destacados: el impacto sobre la vida humana, el deterioro de las condiciones socioeconómicas, y los efectos del impacto ambiental (la construcción de colonias y su sobreexplotación de los recursos hídricos)<sup>76</sup>. La situación en los campamentos de refugiados seguía siendo muy precaria. En 1993, la UNRWA ponía de relieve el deterioro de las condiciones de vivienda de los refugiados, una encuesta realizada a mediados de 1993 reveló que muchas más familias con dificultades especiales vivían en condiciones de vivienda inferiores a las estimadas anteriormente<sup>77</sup>. En 1997, la Agencia contabiliza que en total unas 11.800 familias de refugiados, 45.315 personas en las cinco áreas de operaciones, seguían viviendo en condiciones de infravivienda, sin las mínimas condiciones aceptables de estructura, higiene, ventilación y espacio para el tamaño de la familia, con los problemas sociales y de salud que ello comportaba<sup>78</sup>. En Cisjordania una cuarta

75. *Ibidem*.

76. Ver Informes Relator Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados de Palestina.

77. UNRWA. Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 1993-30 June 1994. UN GAOR, 49th Sess. Sup. 13. UN Doc. A/49/13. 21 Sept. 1994, para. 130.

78. UNRWA. Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 1996-30 June 1997. UN GAOR, 52nd Sess. Sup. 13. UN Doc. A/52/13. Sept. 1997, para. 51.

parte de las familias especialmente desfavorecidas vivían en condiciones de vivienda insatisfactorias. En Gaza más del 40% de los casos especialmente difíciles y un amplio porcentaje de otras familias de refugiados vivían en condiciones de infravivienda<sup>79</sup>. Los escasos resultados del proceso de paz en relación con la cuestión de los refugiados fueron puestos así de relieve en distintas ocasiones. El Comisionado General advirtió de cómo la cuestión de los refugiados había quedado pospuesta en todas las ocasiones anteriores y, por lo tanto, el fin de la misión de la UNRWA era cada vez más remoto<sup>80</sup>.

*RETOS Y LÍMITES DE LA PROTECCIÓN Y EL DESARROLLO HUMANO. LA UNRWA ANTE LA DESTRUCCIÓN Y EL CERCAMIENTO DE LOS TERRITORIOS OCUPADOS*

El fracaso del proceso de paz conllevó una escalada de la tensión sin precedentes que condujo a un progresivo deterioro de las condiciones humanitarias y de la seguridad humana. El gobierno de Israel, encabezado por Ariel Sharon — que con el apoyo de la guerra contra el terror declarada por George Bush tras los atentados del 11 de septiembre de 2001—, aprovechó para imponer nuevas formas de ocupación, represión y aislamiento<sup>81</sup> en los territorios ocupados y aislar internacionalmente el liderazgo palestino<sup>82</sup>. Como resume Gema Martín Muñoz, “la estrategia de Ariel Sharon se basó en la búsqueda de una escalada militar que hiciera imposible cualquier negociación política con la AP y proporcionara a Israel carta blanca para apoderarse de la mayor parte posible del territorio ocupado palestino, “limpiándolo” de su población legítima”<sup>83</sup>.

Las dos décadas transcurridas del fracaso del proceso de paz hasta la actualidad vienen marcadas por las fórmulas de castigo colectivo y punición de la población palestina, el cercamiento y aislamiento de los territorios ocupados -la

79. UNRWA. Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 1995-30 June 1996. UN GAOR, 51st Sess. Sup. 13. UN Doc. A/51/13. Sept. 1996, para. 192.

80. UNRWA. *Op. cit.* UN Doc. A/52/13. Sept. 1997, para. 6.

81. Shlaim desarrolla esta idea en *El muro de hierro*, pp. 695-706.

82. Martín Muñoz. “Palestina en la encrucijada”.

83. Martín Muñoz. “La estrategia de Ariel Sharon”.

construcción del muro de Cisjordania es su ejemplo más destacado<sup>84</sup> —y la destrucción sistemática de las infraestructuras y de la vida palestina<sup>85</sup>.

La UNRWA tuvo que enfrentarse a este proceso de destrucción y cercamiento en Gaza y Cisjordania. Para ello extendió en ocasiones sus servicios al conjunto de la población palestina. Lo hizo bajo una crisis financiera continua que obligó a numerosas llamadas de emergencia, a recortar servicios y realizar reformas internas para mejorar su eficacia. La Agencia entró en un período de reformas institucionales, acompañadas de reflexiones y debates sobre los cambios necesarios para mejorar su gestión y cumplir su mandato con más eficacia, en la que las contribuciones de los países donantes no respondían a las necesidades de la nueva situación. Después de las conferencias internacionales de Ginebra en 2004 y de los procesos de reforma en 2007, la Agencia desarrolló nuevas formas de aproximación a la asistencia humanitaria en base a las necesidades, los activos y las aspiraciones de los refugiados. En este proceso la UNRWA se reafirmaba sus tareas de protección, actuando como misión de observación y protección en las zonas de conflicto y de crisis humanitaria<sup>86</sup>.

La UNRWA desarrolló a partir de este momento una serie de trabajos de investigación en cooperación con programas europeos, para mejorar su eficacia sobre el terreno y desarrolló planes a medio plazo. El primero entre 2005 y 2009 con cuatro objetivos principales: garantizar la paridad de los servicios de la UNRWA con las autoridades de los países de acogida y los estándares internacionales, hacer frente a las necesidades de los refugiados más vulnerables, maximizar el potencial económico de los refugiados, y capacitar personal y servicios dentro de la Agencia<sup>87</sup>.

Ante la escalada de la violencia y de la violación de los derechos humanos, la Agencia puso en marcha en 2001 un programa de Oficinas de Apoyo Operacional para mejorar la capacidad de interlocución, la distribución de bienes de consumo

84. Su construcción se inició en junio de 2002 y ha constituido un proyecto unilateral destinado a anexionar parte de los territorios ocupados y aislar a los palestinos territorialmente. En 2005 el Tribunal de la Haya lo declararía ilegal. Naciones Unidas. Asamblea General. *Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*. Décimo período extraordinario de sesiones de emergencia Tema 5 del programa Medidas ilegales israelíes en la Jerusalén oriental ocupada y el resto del territorio palestino ocupado. UN. Doc. A/ES-10/273.

85. UNRWA. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 2003 - 30 June 2004*. UN Doc. A/59/13. 21 Sept. 2004, para.18.

86. Ver: *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East 2002-2006* y United Nations. General Assembly. *Operations of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* Un. Doc. A/RES/62/104.

87. UNRWA. *Medium Term Plan. 2005- 2009. A better future for Palestine Refugees*.

y materiales, y la movilidad dentro los territorios ocupados y el acceso a los mismos. Así como para garantizar la protección de su personal y de sus infraestructuras<sup>88</sup>.

Los cierres del territorio y las otras medidas de castigo colectivo impuestas por las autoridades israelíes —ejecuciones extrajudiciales, encarcelamiento, etc.— seguían deteriorando las condiciones de vida de la población<sup>89</sup>. El cierre y las restricciones de movimiento limitaron también el acceso a la atención sanitaria que se convirtió cada vez más en una amenaza para la vida de la población. En particular, las detenciones de personal médico y la prohibición del paso de ambulancias impidieron acceder a los heridos a los centros sanitarios, en violación manifiesta de los principios humanitarios básicos<sup>90</sup>. Las confiscaciones de tierra, la destrucción de viviendas e infraestructuras fueron otras prácticas de las autoridades israelíes que afectaron también profundamente las condiciones humanitarias. La destrucción de viviendas como castigo colectivo aumentó a partir de 2002. El relator especial de las Naciones Unidas dio algunas cifras ya en los primeros meses de la segunda intifada, entre septiembre del año 2000 y febrero de 2001 se habían destruido por lo menos 773 hogares familiares<sup>91</sup>. Durante la operación sobre Jenin entre el 29 de marzo y el 7 de mayo de 2002 se destruyeron 800 viviendas y 4.000 personas quedaron sin hogar. Los más perjudicados fueron los refugiados del campamento, 2500 viviendas sufrieron daños importantes y 878 fueron destruidas o derribadas<sup>92</sup>.

Ante esta situación, el 4 de octubre del año 2000 la UNRWA puso en práctica un programa de emergencia con el objetivo de recaudar fondos especiales para afrontar la crisis humanitaria. Las operaciones de emergencia tenían como objetivo complementar con proyectos de acción humanitaria los programas ordinarios de la UNRWA. A través de las operaciones de emergencia se ampliaron los programas de distribución de alimentos y necesidades básicas a los refugiados, se

88. Cahill, Kevin M. (Ed.). *History and hope*, p. 166.

89. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Cuestión de la violación de los derechos humanos en los territorios árabes ocupados, incluida Palestina. Un. Doc. E/CN.4/2001/30.

90. World Health Organization. *Health conditions of, and assistance to, the Arab population in the occupied Arab territories including Palestine Report by the Director-General*. 55th world health assembly A55/33 item 18 26 April 2002.

91. United Nations. Economic and Social Council. *Report on Israel's violations of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967*. UN. Doc. E/CN.4/2001/30. 57th session Item 8 Question of the violation of human rights in the occupied arab territories, including palestine. 21 March 2001.

92. Ver: United Nations. General Assembly. *Report of the Secretary-General prepared pursuant to General Assembly resolution ES-10/10*; UNRWA. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 2001-30 June 2002*. UN GAOR, 57th Sess. Sup. 13. UN Doc. A/57/13. 21 Sept. 2002.

mejoraron las viviendas y las infraestructuras, así como se dotaron de fondos a las ayudas económicas para casos especialmente difíciles o para los programas de generación de ingresos; otros fondos fueron destinados a acciones para mejorar las condiciones en la salud y la educación de los refugiados<sup>93</sup>. El programa de socorro y servicios sociales continuó, por lo tanto, siendo un pilar imprescindible de la UNRWA en su misión de ofrecer asistencia a los refugiados de Palestina y se demostró como una herramienta muy importante para implantar estrategias de desarrollo humano. El programa seguía agrupando distintos proyectos y acciones, por una parte, destinadas a la ayuda y al suministro de necesidades básicas — ayuda alimentaria, la reconstrucción de viviendas, subsidios en efectivo, ayudas en caso de hospitalización, y acceso a los centros de capacitación— y por otra parte estrategias de desarrollo humano, social, comunitario y económico: cómo los centros de programas para la mujer donde se imparten capacitación en oficios a las mujeres y a las personas con discapacidad, asistencia técnica para empresas impulsadas o que emplean a población refugiada<sup>94</sup>. El objetivo del programa sigue siendo aún hoy prestar asistencia humanitaria a la población refugiada que vive en penosas condiciones socioeconómicas, y promover la autosuficiencia de los miembros más desfavorecidos de la comunidad, en particular las mujeres, los jóvenes y las personas con problemas físicos y/o mentales. Además, el programa realiza el mantenimiento de los registros históricos de los refugiados<sup>95</sup> y se ocupa de actualizarlos a fin de determinar quiénes cumplen los requisitos para recibir todos los servicios que presta la Agencia. La UNRWA ha devenido así también para la población palestina en un marco simbólico y una garantía del reconocimiento al derecho al retorno por la comunidad internacional<sup>96</sup>.

A pesar de los esfuerzos financieros, pronto faltaron recursos para atender el creciente número de refugiados con necesidades básicas y en situación de pobreza, las organizaciones de base comunitaria tuvieron cada vez más dificultades pa-

93. Ver la serie de llamadas de emergencia: UNRWA. *OPT Emergency Appeals*. 2001-2015.

94. Ver: *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East 2002-2006*.

95. UNRWA. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 2003-30 June 2004*. UN GAOR, 59th Sess. Sup. 13. UN Doc. A/59/13. Oct. 2004; UNRWA. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 2004-30 June 2005*. UN GAOR, 60th Sess. Sup. 13. UN. Doc. A/60/13. 21 Sept. 2005.

96. La UNRWA ha devenido así en un símbolo de la garantía internacional del derecho al retorno, ver: Bowker. *Palestinian refugees*.

ra obtener ingresos y se redujeron algunas de estas actividades<sup>97</sup>. Como señala Jalal Al Hussein, desde el comienzo de la segunda intifada, los polifacéticos procesos de inseguridad en las condiciones de vida de la población palestina en los territorios ocupados fueron adquiriendo nuevas dimensiones. Como resultado de las intervenciones militares, la destrucción de la infraestructura, la confiscación de los recursos agrícolas, la asfixia de la AP y las restricciones a la movilidad de las mercancías y las personas, la parálisis de la economía palestina, el deterioro del sistema de salud y educación, los trastornos psicológicos de los adultos y los niños redujeron el potencial de desarrollo de la sociedad palestina<sup>98</sup>.

En 2003 la “hoja de ruta” había dejado a Israel las manos libres para que intensificara su política de hechos consumados mediante la cual pretendía modificar la fisonomía de los territorios ocupados para que, transcurrido este tiempo, fuese completamente imposible la creación de un Estado viable<sup>99</sup>. El aislamiento de Arafat y su muerte en 2004 habían dejado a la AP sin liderazgo. Mahmud Abbas, que lo sustituyó, no fue capaz de recuperarse del descrédito en el que había entrado Fatah. Su derrota en las elecciones de 2006<sup>100</sup> desató la reacción internacional, incapaz de aceptar el mandato democrático en Palestina<sup>101</sup>, que impuso el bloqueo sobre los Territorios Palestinos y dejó vía libre a la reacción de Fatah y al enfrentamiento entre las facciones palestinas<sup>102</sup>. La colonización y el cercamiento del territorio dejó grandes zonas como Jenin, Nablus, o Hebrón aisladas entre sí, tan solo comunicadas por carreteras bloqueadas por múltiples controles militares. En 2005 la UNRWA describía así la situación: “La grave depresión económica que la economía palestina venía experimentando desde septiembre de 2000 continuó sin disminuir. Según el Banco Mundial, si bien el desempleo disminuyó ligeramente en Cisjordania a fines de 2004, la tasa general de desempleo aumentó al 26,8%, mientras que el desempleo en la Franja de Gaza se elevó a un agudo 36%, debido en parte a la fuerte reducción del acceso al mercado de trabajo israelí. El

97. UNRWA. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 January-31 December 2006*. UN GAOR, 62nd Sess. Sup. 13. UN Doc. A/62/13. New York, 2007, para. 80-87.

98. Al Hussein. “Les Palestiniens des territoires occupés face aux stratégies israéliennes d’insécurité”.

99. Álvarez-Ossorio e Izquierdo Brichs. *¿Por qué ha fracasado la paz?*, p. 201.

100. El partido islamista Hamás logró un éxito considerable en las elecciones del 25 de enero de 2006 consiguiendo 74 de los 132 escaños del Parlamento palestino (el 56 por cien). Martín Muñoz. “El conflicto de Oriente Próximo”.

101. Los observadores internacionales calificaron muy positivamente el desarrollo de las elecciones. ver: La Unión Europea enfatizó también la transparencia en los resultados y el proceso: National Democratic Institute reconoció la profesionalidad y la imparcialidad. [https://www.ndi.org/files/2068\\_ps\\_elect\\_012506.pdf](https://www.ndi.org/files/2068_ps_elect_012506.pdf).

102. Martín Muñoz. “Palestina después de Arafat”, p. 11.

ingreso per cápita de los palestinos se ha mantenido alrededor de un 35% por debajo del nivel anterior a la intifada y, en consecuencia, más de la mitad de la población palestina sigue viviendo por debajo del umbral de pobreza”<sup>103</sup>. El desempleo afectó de forma generalizada, pero tuvo fuertes repercusiones entre los refugiados, muchos de ellos volvieron a depender de la UNRWA para subsistir y los casos con dificultades especiales se fueron incrementando exponencialmente a lo largo de todo el periodo. En Cisjordania, la imposición de Fatah a Hamas en 2006 permitió el levantamiento del embargo internacional, que se materializó en un cierto respiro a la AP<sup>104</sup>.

En 2007, bajo el gobierno de Ehud Olmert, con el pretexto de la victoria de Hamas y el mantenimiento bajo su control de la franja de Gaza, Israel impuso un bloqueo sobre el territorio, cerrando las exportaciones y permitiendo solo la entrada de productos básicos al ritmo que Israel autorizaba. La población de la franja no solo tuvo que afrontar una crisis humanitaria derivada de décadas de ocupación, del cierre y del bloqueo, sino que sufrió la destrucción sistemática de vidas e infraestructuras causadas por operaciones militares israelíes en 2004, 2006 y 2007, con el pretexto de respuesta de los cohetes caseros lanzados por los grupos armados que seguían operando desde la franja. La intensidad de estas operaciones de destrucción se incrementaron con las operaciones de diciembre de 2008 y enero de 2009<sup>105</sup> y se repitieron, bajo el mandato de Netanyahu, en menor grado en marzo y noviembre de 2012 y con mayor intensidad aún en el verano de 2014<sup>106</sup>, cuando la franja quedó ampliamente devastada; miles de palestinos se quedaron sin hogar, sin posibilidad de huir y encerrados bajo un bloqueo que no permitía ni la reconstrucción de las viviendas y las infraestructuras ni el acceso a las necesidades básicas. La destrucción de la infraestructura de los sectores públi-

103. UNRWA. *Op. cit.*, UN Doc. A/60/13. 21 Sept. 2005, para. 9.

104. Salam Fayyad se marcó el objetivo de construir estructuras para un Estado palestino con el que obtuvo nuevos reconocimientos internacionales. El 29 de noviembre de 2012 la Asamblea General de la ONU admitió como Estado observador no miembro al Estado de Palestina representado por la Autoridad Palestina.

105. La operación Plomo Fundido fue condenada por las Naciones Unidas y el conjunto de la comunidad internacional. El informe sobre los sucesos condenaba a Israel y a los grupos armados palestinos de crímenes de guerra y advertía a Israel como alguna de las operaciones podrían constituir crímenes de lesa humanidad. United Nations. General Assembly. *Human Rights in Palestine and other occupied Arab territories Report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict*. UN. Doc. A/HRC/12/48 25 September 2009.

106. Sobre las consecuencias de las operaciones militares ver: United Nations. General Assembly. *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967*. Human Rights Council 23d session Agenda item 7. Human rights situation in Palestine and other occupied Arab territories. UN. Doc. A/HRC/23/21. 16 September 2013, y *Report of the independent commission of inquiry established pursuant to Human Rights Council resolution S-21/1*.

co y privado ha tenido graves consecuencias en la economía, el empleo y la prestación de servicios públicos. Tras la destrucción sistemática entre 2008 y 2014, se comprobó que el 76,7% de los hogares de la Franja de Gaza sufrían de inseguridad alimentaria o eran vulnerables a ella<sup>107</sup>. La destrucción afectó también a edificios e infraestructuras de la UNRWA que, además, tuvo que lidiar con el control de la franja bajo una autoridad no reconocida por la mayoría de sus donantes occidentales y bajo el acoso de dar cobertura a sus operaciones.

El incremento de la inseguridad regional y los nuevos conflictos armados en la región<sup>108</sup> —la guerra de Irak, la invasión del Líbano de 2006 o la guerra de Siria en 2011— han puesto de nuevo al descubierto la vulnerabilidad y la desprotección a los refugiados palestinos. Ante esta situación la UNRWA empezó a incorporar un enfoque de protección de los derechos humanos en sus operaciones. En 2010 en la nueva estrategia a medio plazo 2010-2015, la Agencia definió sus objetivos en base al desarrollo humano<sup>109</sup>. Los procesos de reforma institucional vinieron acompañados de planes de implementación y presupuestos por programas con los que la UNRWA desarrolló estrategias para afrontar la crisis financiera<sup>110</sup> con un nuevo compromiso de los Estados donantes, y mejorar su capacidad de respuesta a las crisis humanitarias en los distintos campos de operaciones<sup>111</sup>. Se fue desarrollando una visión más estratégica y a largo plazo, donde quedaron plasmados los nuevos conceptos de seguridad humana y los objetivos del desarrollo humano. La Agencia se adaptaba así a los Objetivos del Milenio para el Desarrollo e introdujo, en la planificación, los derechos humanos y los nuevos conceptos desarrollados durante los años noventa<sup>112</sup>. La UNRWA ha intentado así incorporar modelos de ayuda humanitaria y desarrollo más sostenibles, más participa-

UN. Doc. A/HRC/29/52 and A/HRC/29/CRP.4. Human Rights Council. 29th session. Agenda item 7. *Human rights situation in Palestine and other occupied Arab territories*. 22 June 2015.

107. UNRWA. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 January-31 December 2009*. UN GAOR, 65th Sess. Sup. 13. UN Doc. A/65/13. New York. 2010. para.5

108. Segura. *Estados Unidos, el Islam y el nuevo orden mundial*.

109. UNRWA. *Medium Term Strategy. 2010-2015*.

110. En 2005 la Agencia dio un nuevo enfoque a la información pública y la recaudación de fondos no tradicionales al establecer dos asociaciones de amigos de la UNRWA en España y los Estados Unidos (más tarde se crearán en Italia y recientemente en Suiza). Estas asociaciones trabajan para crear conciencia acerca de las actividades de la Agencia en sus medios de difusión locales e intentan recaudar fondos entre los donantes privados y otras fuentes sin explotar.

111. En 2006 con la invasión israelí del Líbano, los refugiados de Palestina en este país se enfrentaron a una nueva situación de emergencia. En 2011 con el estallido de la guerra civil en Siria la misión de la UNRWA tuvo que hacer frente a una crisis humanitaria sin precedentes, además del socorro a los refugiados de Palestina actuó también en la protección de los derechos humanos de la población siria.

112. Hopper. *Understanding development*.

tivos y con más atención a las necesidades y a los derechos humanos<sup>113</sup>. El informe del Comisionado General de 2010 indica como “la estrategia 2010-2015 ofrece una orientación al organismo sobre la base de 15 objetivos estratégicos cada uno de los cuales contribuye a uno o más de los cuatro objetivos de desarrollo humano: una vida larga y saludable, adquisición de conocimientos y competencias, un nivel de vida digno y pleno goce de los derechos humanos”<sup>114</sup>. Los retos sobre protección siguen teniendo un protagonismo en las actuales acciones 2016-2021.

Los objetivos del programa de socorro y servicios sociales quedaron integrados así a esta visión del desarrollo humano. Se extendieron los proyectos de generación de ingresos —un programa de micro financiación y microempresas— en Gaza primero y en Cisjordania después. Actualmente la agencia registra 5,6 millones de refugiados en los distintos campos de operaciones, casi 850.000 refugiados están registrados en Cisjordania, más de 250.000 residen en los campamentos, un 24,5%. En Gaza, de los más de dos millones de habitantes de la franja, 1,4 millones son refugiados, y más de 500.000, casi el 38%, vive en los campamentos.

La crisis financiera de la organización obligaba a recortar y adaptar los programas a las capacidades financieras de la UNRWA. Estas reformas han ido cada vez más focalizadas en una dirección centrada al desarrollo individual, al mismo tiempo, sin embargo, los mecanismos de participación de la agencia han evolucionado cada vez más hacia iniciativas más activas que implica a los refugiados en el desarrollo de los programas para contribuir a su empoderamiento<sup>115</sup>, como condición para la mejora de sus condiciones de vida. Sobre todo ante un nuevo contexto de crisis de la deuda entre los principales países donantes, que desde 2008 significó un nuevo asfixio a algunos de sus principales programas.

#### CONCLUSIONES

La cuestión de los refugiados palestinos sigue siendo una de las cuestiones fundamentales del conflicto en Israel-Palestina. La UNRWA ha funcionado durante más de setenta años como un instrumento de la comunidad internacional de asistencia y desarrollo de la población refugiada y ha tenido que responder en un contexto de conflicto armado, desplazamientos forzosos, ocupación y destrucción

113. Bocco. “UNRWA and the Palestinian refugees: a history within history”, p. 244.

114. UNRWA, *Annual Report of the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 1 January 2010-31 December 2010*. GA Official Records, Sixty Sixth Session, UN. Doc. A/66/13, New York, 2010

115. Rempel. “UNRWA and the Palestine refugees”, p. 432.

contra la población refugiada, especialmente en los Territorios Ocupados, pero también en otras áreas de operaciones.

A lo largo de su existencia, la UNRWA, ha implantado programas de ayuda humanitaria y desarrollo a los refugiados de Palestina, y constituye hoy una estructura administrativa postcolonial. La historia de la Agencia nos muestra como la acción de la UNRWA se inscribe dentro de la evolución de las experiencias globales de humanitarismo y desarrollo. A través de la documentación de la UNRWA hemos podido analizar las amenazas y los retos a los que se ha enfrentado continuamente la población refugiada y su capacidad de respuesta, aunque limitada por la financiación y los límites de su mandato, gracias a su contacto con las experiencias y necesidades de sus trabajadores y usuarios. En este artículo a través del análisis de los programas de socorro y servicios sociales hemos podido constatar como la Agencia ha desarrollado por un lado estrategias de asistencia directa cada vez más focalizadas a necesidades específicas destinadas a atender las situaciones de emergencia y pobreza originadas por la expulsión, la ocupación y la destrucción sistemática de sus bienes; y de otro lado dichos programas han incorporado estrategias de desarrollo humano, destinadas a promover salidas económicas a la población refugiada. A lo largo de su historia se constata así una continuada tensión entre el reasentamiento o integración de los refugiados, promovida como consecuencia de sus acciones desde sus inicios y el símbolo de la garantía al derecho al retorno que constituye para la población Palestina. La UNRWA, tal y como hemos demostrado ha funcionado, así, como un instrumento de asistencia y desarrollo, pero también como un instrumento de *peaceservicing* y de protección de los derechos humanos de la población palestina.

Hoy la UNRWA se encuentra en una crisis financiera de gran calado. En los últimos años la UNRWA se ha visto cada vez más ahogada por Israel y los Estados Unidos, que buscan debilitarla y hacerla desaparecer. Las falsas acusaciones contra la Agencia por antisemitismo, corrupción, o de tener vínculos con el terrorismo se han ido multiplicando, afectando también a otros Estados donantes que buscan un mayor control de las donaciones y desviarlas de los fondos generales a proyectos particulares, que ponen en peligro el sostenimiento de los principales programas de educación, salud, y servicios esenciales a la población refugiada y por lo tanto a la estructura de bienestar de la Agencia. En 2018, Estados Unidos retiró su aportación de 360 millones de dólares anuales, una de las mayores aportaciones, una estrategia que va destinada a abandonar la cuestión de los refugiados y convertirla en una situación olvidada de hechos consumados, dejar a la población al amparo de las autoridades de acogida y así eliminar el significado que tiene la UNRWA como garantía de los derechos para los refugiados palestinos.

La situación de los refugiados palestinos en el Próximo Oriente se enfrenta hoy a nuevos retos. El conflicto en Siria, las precarias situaciones en las que viven en el Líbano, y la amenaza continuada en los Territorios Ocupados afectan de manera particularmente grave a la vida de los refugiados palestinos, y nos demuestran la necesidad de herramientas de protección de las personas desplazadas forzadas y la importancia de garantizar sus derechos fundamentales a escala internacional. El cumplimiento del derecho al retorno reconocido por la resolución 194 de las Naciones Unidas, sigue siendo una cuestión clave en la construcción de la paz en el Próximo Oriente.

La minusvaloración de la UNRWA o su desaparición sin una solución a la cuestión de los refugiados de acuerdo con el derecho internacional significa renunciar al principal instrumento para garantizar unas mínimas condiciones de supervivencia y desarrollo a la población refugiada, y agravar la violación de los derechos humanos contra la población palestina. La historia nos ha demostrado la capacidad de la Agencia en responder y adaptarse a los contextos de cambio y sobre todo sus limitaciones. Potenciar la acción de la UNRWA impulsando las acciones de protección a los refugiados y su participación en los programas, clarificar su mandato y reconocer y trabajar para el derecho al retorno y los mecanismos de su implementación pueden impulsar así la capacidad y la legitimidad de la Agencia en acompañar una solución justa y duradera a la cuestión de los refugiados palestinos y actuar como un instrumento de *peaceservicing* en toda la región.

#### BIBLIOGRAFÍA

ABU SITTA, Salman. *The Palestinian Nakba, 1948: The register of depopulated localities in Palestine*. Londres: Palestinian Return Centre, 2000.

AL HUSSEINI, Jalal. "UNRWA and the refugees: A difficult but lasting marriage". *Journal of Palestine Studies*, 40,1 (2010), pp. 6-26.

— y BOCCO, Riccardo. "Dynamics of humanitarian aid, local and regional politics: the Palestine refugees as a case study" (2009). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2117103>

— y —. "The status of the Palestinian refugees in the Near East: The right of return and UNRWA in perspective". *Refugee Survey Quarterly*, 28, 2-3 (2009), pp. 260-285.

—. "Les Palestiniens des territoires occupés face aux stratégies israéliennes d'insécurisation". *Alternatives Sud*, 12, 1 (2005), pp. 1-2.

—. *Dimensions politiques locales de l'assistance humanitaire: l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le*

- Proche-Orient (UNRWA) dans le cadre de la construction nationale palestinienne*. Doctoral Dissertation. Ginebra: IEHD, 2003.
- AL HUSSEINI, Jalal. "UNRWA and the Palestinian nation-building process". *Journal of Palestine Studies*, 29, 2 (2000), pp. 51-64.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio. *El miedo a la paz: de la guerra de los seis días a la segunda intifada*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2001.
- e IZQUIERDO BRICHS, Ferran. *¿Por qué ha fracasado la paz?*. Madrid: Libros de la Catarata, 2007.
- AYLLÓN, Bruno. "La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales". *Carta Internacional*, 2, 2 (2007), pp. 32-47.
- BARNETT, Michael. *Empire of humanity: A history of humanitarianism*. Nueva York: Cornell University Press, 2011.
- BARTHOLOMEUSZ, Lance. "The mandate of UNRWA at sixty". *Refugee Survey Quarterly*, 28, 2-3 (2009), pp. 452-474.
- BASALLOTE MARÍN, A.; CHECA HIDALGO, D.; LÓPEZ ARIAS, L. y RAMOS TOLOSA, J. *Existir es resistir: pasado y presente de Palestina-Israel*. Granada: Comares, 2017.
- BERG, Kjersti G. "From chaos to order and back: the construction of UNRWA shelters and camps, 1950-1970". En Sari HANAFI; Leila HILAL y Lex TAKKENBERG (eds.). *UNRWA and Palestinian refugees. From relief and works to human development*. Londres: Routledge. 2014, pp. 109-128.
- BOCCO, Riccardo. "UNRWA and the Palestinian refugees: a history within history". *Refugee Survey Quarterly*, 28, 2-3 (2009), pp. 229-252.
- y TAKKENBERG, Lex (Eds.). *UNRWA and the Palestinian refugees 60 years later*. N° monográfico *Refugee Survey Quarterly*, 28, 2-3 (2009), pp. 227-661.
- BOWKER, Robert. *Palestinian refugees: Mythology, identity, and the search for peace*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2003.
- BRAILSFORD, Mark. "Incorporating protection into UNRWA operations". En Sari HANAFI; Leila HILAL y Lex TAKKENBERG (eds.). *UNRWA and Palestinian refugees. From relief and works to human development*. Londres: Routledge. 2014, pp. 81-103.
- BRYNEN, Rex y EL-RIFAI, Roula (Eds.). *Palestinian refugees: challenges of repatriation and development*. Londres: IDRC-Tauris, 2007.

- BUEHRIG, Edward Henry. *The UN and the Palestinian refugees: A study in non-territorial administration*. Indiana: Indiana University Press, 1971.
- CAHILL, Kevin M. (Ed.). *History and hope: the international humanitarian reader*. Nueva York: Fordham Univ Press, 2013.
- CHAS T. MAIN INC. "UNRWA and the permanent council for the development of National production of Republic of Egypt. *Survey report Northwest Sinai project Republic of Egypt*. Northwest Sinai Project Staff. Cairo, Egypt, 1955.
- (Dir). *The unified development of the water resources of the Jordan Valley region*. Naciones Unidas, 1953.
- ESPÍN OCAMPO, Julieta. *La evolución del organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas en el cercano Oriente (OOPS) en el marco del proceso de paz: (1991-2000)*. Tesis Doctoral. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2004.
- FELDMAN, Ilana. *Governing Gaza*. Londres: Duke University Press, 2008.
- FILIU, Jean-Pierre. *Histoire de Gaza*. Paris: Fayard, 2012.
- GALLAGHER, Nancy. *Quakers in the Israeli-Palestinian conflict: the dilemmas of NGO humanitarian activism*. Nueva York: American Univ. in Cairo Press, 2007.
- GODDARD, Brenda. "UNHCR and the international protection of Palestinian refugees". *Refugee Survey Quarterly*, 28, 2-3 (2009), pp. 475-510.
- HANAFI, Sari; HILAL, Leila y TAKKENBERG, Lex. *UNRWA and Palestinian refugees. From relief and works to human development*. Londres: Routledge. 2014.
- HOPPER, Paul. *Understanding development*. Cambridge: Polity Press, 2018.
- IRFAN, Anne. "Palestine at the UN: the PLO and UNRWA in the 1970s". *Journal of Palestine Studies*, 49, 2 (2020), pp. 26-47. DOI: <https://doi.org/10.1525/jps.2020.49.2.26>
- JUNOD, Dominique-D. *The Imperiled Red Cross and the Palestine-Eretz-Yisrael conflict, 1945-1952: The influence of institutional concerns on a humanitarian operation*. Londres: Routledge, 1996.
- KAGAN, Michael. "Is there really a protection gap? UNRWA's role vis-à-vis Palestinian refugees". *Refugee Survey Quarterly*, 28, 2-3 (2009), pp. 511-530.
- KHADER, Bichara. *Los hijos de Agenor. Europa y Palestina, desde las cruzadas hasta el siglo XXI*. Barcelona: Bellaterra, 1999.

- KHALIDI, Walid y ELMUSA, Sharif S. *All that remains: The Palestinian villages occupied and depopulated by Israel in 1948*. Beirut: Inst for Palestine Studies, 1992.
- KHOURI, Rami G. "Sixty Years of UNRWA: From Service Provision to Refugee Protection". *Refugee Survey Quarterly*, 28, 2-3 (2009), pp.438-451.
- MARTÍN Muñoz, Gema. "El conflicto de Oriente Próximo: La cosecha de un año". *Política Exterior*, 20, 114, (2006), pp. 101-112.
- . "Palestina después de Arafat: ¿hacia dónde se dirige el cambio?". *IEMed: Mediterranean Yearbook*, 1 (2005), pp. 46-49.
- . "La sociedad civil, una cultura forjada por la adversidad". *Vanguardia Dossier*, 8 (2003), pp. 22-31.
- . "La estrategia de Ariel Sharon". *Temas para el Debate*, 86 (2002), pp. 51-54.
- . "Palestina en la encrucijada: el liderazgo de Arafat se debilita". *Política Exterior*, 15, 84 (2001), pp. 113-122.
- MONTERDE, Òscar. *El impacto humanitario en los territorios ocupados de Gaza y Cisjordania. Los programas de socorro y servicios sociales de la UNRWA*. Tesis Doctoral. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2016.
- . "LA UNRWA. Una historia global de las experiencias de ayuda, humanitarismo y desarrollo. En *Claves del mundo contemporáneo, debate e investigación: Actas del XI Congreso de la Asociación de la Historia Contemporánea*. Granada: Comares, 2013, (CD-ROM).
- MORRIS, Benny. *The birth of the Palestinian refugee problem revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- NACIONES UNIDAS. A/RES/2252 ES –V 4 July 1967.
- PAPPÉ, Ilan. *La limpieza étnica de Palestina*. Barcelona: Crítica, 2011.
- . *Historia de la Palestina moderna*. Madrid: Akal, 2007.
- PERETZ, Don. *The West Bank: history, politics, society, and economy*. Nueva York: Routledge, 1986.
- REMPEL, Terry. "UNRWA and the Palestine refugees: a genealogy of "participatory" development". *Refugee Survey Quarterly*, 28, 2-3 (2009), pp. 412-437.
- ROMIROWSKY, Asaf y JOFFE Alexander H. *Religion, Politics, and the origins of Palestine refugee relief*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2013.

- ROSENFELD, Maya. "From emergency relief assistance to human development and back: UNRWA and the Palestinian refugees, 1950-2009". *Refugee Survey Quarterly*, 28, 2-3 (2009), pp. 286-317.
- ROY, Sara. *The Gaza Strip: The political economy of de-development*. Beirut: Inst for Palestine Studies, 1995.
- RUEFF, Henri y VIARO, Alain. "Palestinian refugee camps: from shelter to hábitat". *Refugee Survey Quarterly*, 28, 2-3 (2009), pp. 339-359.
- SAID, Edward W. *La cuestión palestina*. Madrid: Debate, 2013.
- SCHIFF, Benjamin N. *Refugees unto the third generation: UN aid to Palestinians*. New York: Syracuse University Press, 1995.
- SEGURA, Antoni; MONTERDE, Oscar. *El interminable conflicto en Israel y Palestina*. Madrid: Síntesis, 2018.
- . *Estados Unidos, el Islam y el nuevo orden mundial: de la crisis de los rehenes de 1979 a la primavera árabe*. Madrid: Alianza Editorial, 2013.
- SHLAIM, Avi. *El muro de hierro: Israel y el mundo árabe*. Granada: Almed, 2011.
- SMITH, Hazel Anne y LARRY Minear. *Humanitarian diplomacy: practitioners and their craft*. Nueva York: United Nations University Press, 2007.
- SOTILLO, José Ángel. *El sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos*. Madrid: Libros de la Catarata, 2011.
- STOKKE, Olav. *The UN and development: from aid to cooperation*. Bloomington: Indiana University Press, 2009.
- TAKKENBERG, Lex y ALBANESE, Francesca. *The status of Palestinian refugees in international law*. Oxford University Press, USA, 2020.
- . "UNRWA and the Palestinian refugees after sixty years: some reflections". *Refugee Survey Quarterly*, 28, 2-3 (2009), pp. 253-259.
- UNITED NATIONS. ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. *Report on Israel's violations of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967*. UN. Doc. E/CN.4/2001/30. 57
- UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Report of the independent commission of inquiry established pursuant to Human Rights Council resolution S-21/1*. UN. Doc. A/HRC/29/52 and A/HRC/29/CRP.4. Human Rights Council. 29th session. Agenda item 7. *Human rights situation in Palestine and other occupied Arab territories*. 22 June 2015.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967*. Human Rights Council 23d session Agenda item 7. *Human rights situation in Palestine and other occupied Arab territories*. UN. Doc. A/HRC/23/21. 16 September 2013.

—. *Report of the Secretary-General prepared pursuant to General Assembly resolution ES-10/10*. 30 July 2002

—. *Human rights in Palestine and other occupied Arab territories Report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict*. UN. Doc. A/HRC/12/48 25 September 2009.

—. *Operations of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*. UN. Doc. A/RES/62/104.

UNRWA. *Annual Report of the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 1 January 2010-31 December 2010*. GA Official Records, Sixty Sixth Session, UN. Doc. A/66/13, New York, 2010

—. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 January-31 December 2009*. UN GAOR, 65th Sess. Sup. 13. UN Doc. A/65/13. Nueva York. 2010.

—. *Medium Term Strategy. 2010-2015*. Gaza. 2009.

—. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 January-31 December 2006*. UN GAOR, 62nd Sess. Sup. 13. UN Doc. A/62/13. New York. 2007.

—. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East 2002-2006*.

—. *Medium Term Plan. 2005- 2009. A better future for Palestine refugees*. Gaza, 2005.

—. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 2004-30 June 2005*. UN GAOR, 60th Sess. Sup. 13. UN Doc. A/60/13. 21 Sept. 2005.

—. *OPT Emergency Appeals. 2001-2015*.

UNRWA. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 2003 - 30 June 2004*. UN Doc. A/59/13. 21 Sept. 2004.

- Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 2003-30 June 2004. UN GAOR, 59th Sess. Sup. 13. UN Doc. A/59/13. Oct. 2004.
- *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 2001-30 June 2002*. UN GAOR, 57th Sess. Sup. 13. UN Doc. A/57/13. 21 Sept. 2002.
- *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 1996-30 June 1997*. UN GAOR, 52nd Sess. Sup. 13. UN Doc. A/52/13. Sept. 1997.
- *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 1995-30 June 1996*. UN GAOR, 51st Sess. Sup. 13. UN Doc. A/51/13. Sept. 1996.
- *Annual Report of the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. 1 July 1994 - 30 June 1995*. UN Doc. A/50/13. 21 Sept. 1995.
- *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 1993-30 June 1994*. UN GAOR, 49th Sess. Sup. 13. UN Doc. A/49/13. 21 Sept. 1994.
- *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. 1 July 1992 - 30 June 1993*. UN Doc. A/48/13 and Add.1 .and Corr.1. 21 Sept. 1993.
- *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 1989-30 June 1990*. UN GAOR, 45th Sess. Sup. 13. UN Doc. A/45/13. 21 Sept. 1990.
- *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. 1 July 1988 - 30 June 1989*. UN Doc. A/44/13. Nueva York. 30 June 1989.

UNRWA. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 1986-30 June 1987*. UN GAOR, 42nd Sess. Sup.13. UN Doc. A/42/13. New York. 30 June 1987.

—. *Annual Report of the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 1 July 1981-30 June 1982*. GA Official Records, Thirty Seventh Session, UN. Doc. A/37/13. New York, 1982.

—. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 1978-30 June 1979*. UN GAOR, 34th Sess. Sup.13. UN Doc. A/34/13. New York. 30 June 1979.

—. *Annual Report of the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 1 July 1976 -30 June 1977*. GA Official Records, Thirty-Second Session, UN Doc. A/32/13 and Corr.1. New York. 30 June 1977.

—. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. 1 July 1973 - 30 June 1974*. UN Doc. A/9613. New York. 30 June 1974.

—. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 1969-30 June 1970*. UN GAOR. 25th Sess. Sup.13. UN Doc. A/8013. New York. 30 June 1970.

—. *Annual Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Covering the period 1 July 1966-30 June 1967*. UN. GAOR 22<sup>nd</sup> Sess. Sup.13; UN. Doc. A/6713. New York. 30 June 1967.

—. *Annual Report of the Director of the United Nations relief and works agency for Palestine refugees in the Neas East, 1 July 1956-30 June 1957*. Nueva York, 1957.

WIJEWARDANE, D. "Protecting Palestinian refugees: The UNRWA experience". En Hazel Anne SMITH y Minear LARRY (eds.). *Humanitarian diplomacy: practitioners and their craft*. Nueva York: United Nations University Press, 2007.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Health conditions of, and assistance to, the Arab population in the occupied Arab territories including Palestine Report by the Director-General*. 55th world health assembly A55/33 item 18 26 April 2002.

[https://www.ndi.org/files/2068\\_ps\\_elect\\_012506.pdf](https://www.ndi.org/files/2068_ps_elect_012506.pdf) [consultado 10/09/2020]