SUPLEMENTO DE AGUSTO DE 1949

DOCUMENTO S/1357

Carta del 21 de julio de 1949 dirigida al Secretario General por el Mediador Interino de las Naciones Unidas en Palestina para transmitirle un informe sobre el estado actual de las negociaciones de armisticio y de tregua en Palestina

[*Texto original en inglés*]
21 de julio de 1949

Tengo el honor de enviar a Vd. para que se sirva transmitirlo al Presidente del Consejo de Seguridad, el informe adjunto a la presente, relativo al estado actual de las negociaciones de armisticio y de tregua en Palestina.

(Firmado) Ralph J. BUNCHE
Mediador Interino

INFORME SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES DE ARMISTICIO Y DE TREGUA EN PALESTINA

En aplicación de la resolución aprobada por el Consejo de Seguridad el 15 de julio de 1948, tengo el honor de someter al Consejo de Seguridad un informe sobre las negociaciones de armisticio entabladas entre los Estados árabes e Israel en aplicación de la resolución del Consejo de Seguridad de 16 de noviembre de 1948 (S/1080) relativa al estado actual de la tregua en Palestina.

I. *Las negociaciones de armisticio*

1. La resolución del Consejo de Seguridad de 16 de noviembre de 1948 invitaba a las partes directamente interesadas en el conflicto de Palestina a buscar inmediatamente un acuerdo por vía de negociaciones, ya directas o por conducto del Mediador Interino en Palestina, con objeto de concertar inmediatamente un armisticio. Comprendería éste « el trazado de las líneas de demarcación permanente que las fuerzas armadas de las partes respectivas » no deberían franquear y « las medidas de retiro y de reducción de estas fuerzas que garanticen el mantenimiento del armisticio durante el período de transición que habrá de llevar a una paz permanente en Palestina ». Por consiguiente, el armisticio sería el próximo paso hacia la paz, después del régimen de tregua. En la práctica, liquidaría la fase militar del conflicto armado en Palestina.

2. El Gobierno Provisional de Israel comunicó prontamente que estaba dispuesto a entablar las negociaciones de armisticio recomendadas, pero los Estados árabes no respondieron con igual celeridad al llamamiento del Consejo de Seguridad. En diciembre de 1948, Egipto, Líbano y Transjordania comunicaron su aceptación, en principio, de la resolución, pero no se demostraron dispuestos a entablar inmediatamente las negociaciones reco-

mendadas. Sólo en enero de 1949 se iniciaron las primeras negociaciones entre Egipto e Israel.

3. Como se había comunicado anteriormente al Consejo de Seguridad, en la actualidad se han concluido acuerdos de armisticio entre Egipto e Israel (S/1264/Rev.1), Líbano e Israel (S/1296/Rev.1). Israel y Jordania (S/1302/Rev.1) e Israel y Siria (S/1353/Rev.1). El acuerdo celebrado entre Israel y Jordania se refiere igualmente al frente ocupado por las fuerzas iraqués, y por lo tanto, no fué necesario realizar negociaciones separadas entre Israel e Irak. Como las fuerzas de Arabia Saudita que participaban en el conflicto de Palestina servían bajo el mando egipcio, los términos del acuerdo celebrado entre Egipto e Israel también se aplicaban a ellas. Yemen no tenía ejércitos en el conflicto y no hubo, en consecuencia, necesidad de concluir un acuerdo en cuanto a dicho país. Como resultado de los acuerdos, el armisticio se aplica actualmente a todos los frentes de combate en Palestina y, en virtud de dichos acuerdos, la fase militar del conflicto en Palestina ha terminado. Por consiguiente, la resolución del Consejo de Seguridad del 16 de noviembre de 1948 ha sido aplicada por todas las partes en la controversia de Palestina.

4. Los acuerdos de armisticio disponen la cesación absoluta de la contienda en Palestina. Cada uno de los acuerdos entraña disposiciones que constituyen un pacto de no agresión entre las partes y disponen el retiro y la reducción de las fuerzas. Los acuerdos han sido negociados en un nivel gubernamental y firmados por los respectivos gobiernos y en nombre de éstos, por delegaciones debidamente autorizadas. Son acuerdos voluntariamente concluidos por las partes y cualquier infracción a sus disposiciones constituiría un gravísimo acto de mala fe.

5. Las negociaciones que permitieron la celebración de tales acuerdos fueron, en cada uno de los casos, largas y difíciles. Pero prueban que cuando es posible lograr que las partes acepten el procedimiento de negociación, han podido, con ayuda de las Naciones Unidas, llegar a un acuerdo razonable y decoroso. De ello se desprende también que tales acuerdos sólo podían lograrse gracias al esfuerzo tenaz y resuelto de las Naciones Unidas y a su decisión inquebrantable de solucionar esa controversia por medios pacíficos. Los frutos de tal esfuerzo han sido sucesivamente, la tregua de cuatro semanas, la tregua impuesta por la resolución del 15 de julio de 1948 y, por último, los cuatro acuerdos de armisticio. La Comisión de Conciliación de las Naciones Unidas para Palestina desarrolla actualmente negociaciones destinadas al establecimiento definitivo de la paz.

6. En todas las negociaciones relativas a los acuerdos de tregua y de armisticio la voz de las Naciones Unidas ha influido considerablemente. El Secretario General ha prestado su completo y valioso apoyo y su intervención durante las numerosas crisis que surgieran, y su intervención ha

sido sumamente eficaz. Las negociaciones que culminaron en la conclusión de tales acuerdos se tramitaron a base de igualdad entre las partes. Estas demostraron, en el transcurso de esas negociaciones, cierta comprensible vacilación en asumir ante las Naciones Unidas y el mundo la responsabilidad de su fracaso. En cada uno de los casos, dichas partes abrigaban en sus negociaciones, el deseo sincero de lograr un acuerdo; pero respecto a las bases de tal acuerdo, tenían ideas preconcebidas. En resumidas cuentas, si fué posible llegar a un acuerdo, débese al hecho de que aceptaron mucho menos de lo que inicialmente pretendían. El espíritu político y de conciliación manifestado por los Gobiernos y por sus delegaciones permitieron siempre el logro de un acuerdo definitivo. En la práctica los acuerdos han resultado eficaces y no veo razón para que no hayan de seguir siéndolo. La lucha en Palestina ha terminado.

II. La tregua

1. El conflicto que estallara en Palestina en mayo de 1948 y constituyera una amenaza para la paz fué contenido gracias a una tregua establecida bajo los auspicios de las Naciones Unidas. La tregua de cuatro semanas prescrita por la resolución del Consejo de Seguridad de 29 de mayo de 1948 (S/801) entró en vigor el 11 de junio de 1948 y duró hasta el 9 de julio de 1948. Fué una tregua lograda por vías de negociación, voluntariamente aceptada por los Estados árabes y por el Gobierno Provisional de Israel. Cuando la tregua de cuatro semanas entró en vigor, el conflicto de Palestina era general y aumentaba en intensidad. La tregua que detuvo la lucha y contuvo el desarrollo del conflicto con tanta eficacia que jamás volvió a tomar el ímpetu que antes tuviera, se debió principalmente a los esfuerzos sobrehumanos del Mediador de las Naciones Unidas en Palestina, el inolvidado Conde Folke Bernadotte. En siete días de negociaciones de una intensidad nunca superada, en Tel Aviv y en las capitales de los Estados árabes, el Conde Bernadotte logró la aceptación, por todas las partes, de las condiciones que formulara para una tregua y respecto a su entrada en vigor el 11 de junio. Esa primera tregua de cuatro semanas marcó un nuevo derrotero en el conflicto palestino.

2. La tregua de cuatro semanas fué, en general, eficaz. Hubo algunas infracciones graves pero la guerra generalizada fué contenida y hasta cierto punto se estabilizaron los frentes de combate. Cuando los Estados árabes rechazaron el llamamiento del Conde Bernadotte en favor de prolongar la tregua más allá del período de cuatro semanas, invocando el hecho de que había sido ventajosa para los israelíes, el Conde Bernadotte se dirigió en persona al Consejo de Seguridad para pedirle que impusiera la tregua. Esto se hizo en virtud de la resolución aprobada por el Consejo de Seguridad el 15 de julio de 1948 (S/902) ordenando a las partes en la controversia abstenerse de recurrir nuevamente a la fuerza. Todas las partes interesadas en el conflicto comunicaron al Consejo de Seguridad que observarían la decisión. La resolución del 15 de julio constituye una orden que sigue aún en vigor. La tregua impuesta entró en vigor el 18 de julio de 1948, fecha fijada por el Mediador.

3. A mediados de octubre se aplicó efectivamente la tregua y sufrió violaciones locales, pero ninguna significó lucha grave alguna, hasta que ocurrió el choque de El Negeb iniciado el 14 de octubre de 1948. En El Negeb y después en Galilea, la actividad militar desarrollada durante la tregua culminó en una situación militar de cambios importantes que no pudo corregir el Organismo Encargado de la Vigilancia de la Tregua.

4. Antes de los combates ocurridos en octubre en El Negeb, el Conde Bernadotte, y yo mismo después de su muerte, habíamos advertido que la tregua en Palestina no podría mantenerse indefinidamente sin la probabilidad de que ocurrieran combates importantes que redundarían en ventajas militares para una u otra parte. Era aparente desde el principio de septiembre de 1948, que una tregua de duración indefinida, durante la cual las fuerzas combatientes seguirían en pie, unas contra otras en un frente bastante angosto, sería cada vez más difícil e inestable y que el Organismo Encargado de la Vigilancia de la Tregua no podría impedir las violaciones cuyo número aumentaba, a menos que las Naciones Unidas no estuvieran dispuestas a adoptar las más severas medidas contra los autores de tales infracciones.

5. La experiencia obtenida por las Naciones Unidas con la tregua en Palestina indicaba que una tregua impuesta podía aplicarse y vigilarse eficazmente durante cuatro o cinco meses como máximo, y que era necesario dar otro paso hacia la paz permanente. Aunque la tregua impuesta por el Consejo de Seguridad el 15 de julio de 1948 hubiese sido de duración indefinida e implicase una orden permanente de no recurrir a la fuerza en el conflicto de Palestina, las dos partes habían llegado a considerar dicha tregua como una simple interrupción de las hostilidades, una fase de la lucha más bien que el término definitivo del conflicto armado. Al mantener el *statu quo*, la tregua perpetuaba inevitablemente una situación determinada que, al cabo de algunos meses, se hizo intolerable hasta el punto de llevar a una u a otra de las partes a adoptar medidas correctivas, a riesgo de desafiar abiertamente la tregua.

6. Cuando el Consejo de Seguridad, por su resolución de 29 de mayo de 1948 encargó al Conde Bernadotte que vigilara la aplicación de la tregua de cuatro semanas, el Mediador sólo disponía en El Cairo y en Tel Aviv de siete miembros de la Secretaría de las Naciones Unidas, entre los que se contaban los secretarios. Se vió obligado a reclutar personal militar y civil y a crear casi de un día para otro, un eficaz Organismo Encargado de la Vigilancia de la Tregua. El 11 de junio de 1948, fecha de entrada en vigor de la tregua de cuatro semanas, llegaron a El Cairo los primeros observadores militares. Hasta que no fué posible dar instrucciones a esos observadores y enviarlos sobre el terreno, varios miembros de la Secretaría tuvieron que desempeñar la función de observadores, y algunos de ellos demostraron un valor singular al atravesar el campo que separaba a los dos bandos enemigos para establecer contacto entre los comandantes locales y poner fin a las luchas locales. Los miembros de la misión, tanto militares como civiles, sirvieron a las Naciones Unidas con una lealtad e inteligencia dignas del mayor elogio.

7. Los observadores militares de Bélgica, Francia y los Estados Unidos de América, así como los oficiales suecos que sirvieron bajo las órdenes del Conde Bernadotte, merecen la más viva felicitación por su valor en los servicios que han prestado, y siguen prestando, a la causa de la paz en Palestina. Era para todos ellos una experiencia enteramente nueva, pero se adaptaron rápidamente al espíritu del esfuerzo que debía ser realizado y sirvieron a las Naciones Unidas con gran devoción, hasta llegar al sacrificio de sus propias vidas. Los Gobiernos que pusieron estos hombres desarmados a disposición de las Naciones Unidas merecen el mayor agradecimiento de las Naciones Unidas.

8. Los esfuerzos realizados por las Naciones Unidas en Palestina han costado caro, tanto en víctimas como en dinero. En 14 meses, perdieron su vida 10 Miembros de la Organización, entre ellos el Mediador. El número de heridos es dos veces mayor que el de muertos. Algunas personas perdieron su vida en condiciones que parecen dar a las Naciones Unidas pleno derecho a hacer responsables por su muerte a los Gobiernos interesados. En algunos casos, como en el del propio Conde Bernadotte, si se hubiera dispuesto de la suficiente protección, se hubieran evitado esas muertes. De todos modos, y a pesar de las pérdidas sufridas, teniendo en cuenta el hecho de que la libertad de movimiento era necesaria para hacer una vigilancia eficaz de la tregua, estoy firmemente convencido de que los principios seguidos en Palestina por el Conde Bernadotte y por mí después de su muerte, eran los más adecuados. A falta de toda fuerza de protección de las Naciones Unidas, estos principios consistían en dejar a discreción de las autoridades locales el cuidado de determinar el grado de protección necesario al personal de las Naciones Unidas, puesto que incumbía a las autoridades locales asegurar la protección de tal personal. En consecuencia, ni el Conde Bernadotte ni yo jamás pedimos protección de autoridad local alguna, y nunca la rehusamos cuando la autoridad nos la prestó.

9. Ni la vigilancia de la tregua ni las operaciones de mediación hubieran podido funcionar de una manera satisfactoria si las Naciones Unidas no hubieran organizado servicios independientes de transmisión y de transporte. Tales servicios acarrearían gastos importantes pero eran indispensables al trabajo de la misión, y al éxito o el fracaso de las negociaciones y hasta la vida y la muerte del personal de la misión dependió muchas veces de estos elementos.

III. Conclusiones

1. En la práctica, a la tregua ordenada por el Consejo de Seguridad en Palestina han seguido acuerdos de armisticio negociados voluntariamente por las partes, para asegurar la transición desde la tregua a la paz permanente. Como todos estos acuerdos son de por sí obligatorios y prevén el mecanismo necesario para vigilar su aplicación, con la colaboración del Jefe de Estado Mayor del Organismo de las Naciones Unidas Encargado de la Vigilancia de la Tregua y de los observadores de las Naciones Unidas que sirven a sus órdenes, parece inútil imponer por más tiempo a los Estados

interesados las condiciones restrictivas de la tregua ordenada por el Consejo de Seguridad. La resolución del Consejo de Seguridad de 15 de julio de 1948 no sólo imponía una tregua y las condiciones de tal tregua, sino también ordenaba a los Gobiernos y a las autoridades interesadas, en aplicación del Artículo 40 de la Carta de las Naciones Unidas, abstenerse de toda acción militar.

2. En vista de la situación actual en Palestina, el Consejo de Seguridad podría quizá estimar oportuno analizar la situación teniendo en cuenta los nuevos elementos, y adoptar las disposiciones pertinentes. Esas disposiciones podrían consistir en declarar que es inútil prolongar la duración de la tregua prevista por la resolución del Consejo de Seguridad de 15 de julio de 1948. El Consejo podría al mismo tiempo reiterar la orden dada a los Gobiernos y a las autoridades interesadas en dicha resolución, en aplicación del Artículo 40 de la Carta, de abstenerse de toda acción militar, y podría también invitar a las partes en la controversia a seguir observando la cesación incondicional de fuego. Medidas de esta índole serían compatibles con la realidad actual y al mismo tiempo protegerían absolutamente el plan esencial del Consejo de Seguridad, que consiste en evitar la reanudación de la contienda en Palestina.

3. Para concluir, me permito señalar respetuosamente a la atención del Consejo de Seguridad la nota que le había dirigido el 17 de enero de 1949 (S/1215). A mi juicio, en las medidas que pudiera adoptar para hacer frente a la situación, el Consejo deberá también, en virtud de la resolución 194 (III) aprobada por la Asamblea General, el 11 de diciembre de 1948, decidir el poner término a la transferencia de las funciones que aun incumben al Mediador en virtud de las resoluciones del Consejo de Seguridad, a la Comisión de Conciliación de las Naciones Unidas para Palestina. Como han sido concluidos los acuerdos de armisticio no le queda al Mediador ninguna otra tarea útil por cumplir. Toda acción ulterior de mi parte constituiría inevitablemente una usurpación respecto a las atribuciones de la Comisión de Conciliación para Palestina. De ello sólo podría surgir la confusión y la duplicación del trabajo, sin resultado práctico alguno. Las cláusulas de los diversos acuerdos de armisticio no me confieren ninguna responsabilidad en cuanto a su aplicación o su vigilancia y las propias partes han asumido de común acuerdo estas responsabilidades. Al caducar la tregua y después de concluidos los acuerdos, y en vista de que la Comisión de Conciliación para Palestina dirige las negociaciones de paz, la misión del Mediador ha terminado. Me satisface haber tenido esta gran ocasión de servir a las Naciones Unidas y a la causa de la paz en Palestina, y aprovecho la oportunidad para manifestar al Consejo de Seguridad en este informe, que será el último, mi agradecimiento por el indispensable apoyo que me prestó en mis esfuerzos por cumplir las funciones que me habían sido confiadas.

4. Por último, me parece claro que el éxito o el fracaso de todo esfuerzo de mediación o de conciliación, en una situación como la que reina en Palestina, depende en gran parte, necesariamente, de la importancia del apoyo de las Naciones Unidas. Si éstas se hacen oír con energía y claridad, podrán desempeñar una función definitiva en el esfuerzo

de mediación tendiente a resolver el conflicto. El medio de acción más eficaz de que dispone un mediador o un conciliador es la garantía de un apoyo vigoroso y rápido por parte de las Naciones Unidas.

5. Me permito acompañar a este informe, como anexo, un memorándum que contiene una exposición a grandes rasgos de las medidas que podría tratar de adoptar el Consejo de Seguridad.

(Firmado) Ralph J. BUNCHE
Mediador Interino

Anexo

El Consejo de Seguridad,

Habiendo tomado nota con satisfacción de los varios acuerdos de armisticio concluidos mediante negociaciones entabladas entre las partes que han intervenido en el conflicto de Palestina y en cumplimiento de su resolución de 16 de noviembre de 1948 (S/1080),

Expresa la esperanza de que habiéndose comprometido los Gobiernos y autoridades interesados, mediante las negociaciones entabladas actualmente por la Comisión de Conciliación, a dar cumplimiento a la petición formulada por la Asamblea General en su resolución de 11 de diciembre de 1948, por la cual se les invita a ampliar el campo de las negociaciones de armisticio y buscar un acuerdo por vía de negociaciones entabladas ya sea con la Comisión de Conciliación, o directamente, lograrán a la brevedad posible llegar a un acuerdo sobre el arreglo definitivo de todas las cuestiones pendientes entre ellos;

Declara que los acuerdos de armisticio, que constituyen un paso importante en el período de transición de la tregua a una paz permanente en Palestina, hacen inútil e innecesaria la prolongación de la tregua prevista en la resolución del Consejo de Seguridad de 15 de julio de 1948 (S/902);

Reitera la orden consignada en su resolución del 15 de julio de 1948 dirigida a los Gobiernos y las autoridades interesados, en aplicación del Artículo 40 de la Carta de las Naciones Unidas, de que desistan de realizar nuevas actividades militares y les insta a que continúen observando la cesación incondicional de hostilidades;

Invita a la Comisión de Conciliación a garantizar la observancia de la cesación de fuego en Palestina, con ayuda del Jefe de Estado Mayor del Organismo de las Naciones Unidas Encargado de la Vigilancia de la Tregua, y descarga al Mediador de las Naciones Unidas en Palestina de todas las demás funciones que le fueran confiadas por las resoluciones del Consejo de Seguridad;

Pide al Secretario General que mantenga la parte del Organismo de las Naciones Unidas Encargado de la Vigilancia de la Tregua, cuyo mantenimiento pudiera requerir la Comisión de Conciliación, en consulta con el Jefe de Estado Mayor, para lograr que se respete la orden de cesar el fuego, y que pueda requerirse para ayudar a las partes en los acuerdos de armisticio en la vigilancia de la aplicación y observancia de los términos de dichos acuerdos.

DOCUMENTO S/1360

Carta del 28 de julio de 1949 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el representante de Israel, en la cual pide que se autorice a un representante de Israel a participar en los debates del Consejo sobre el informe del Mediador Interino en Palestina (S/1357)

[*Texto original en inglés*]
28 de julio de 1949

1. Tengo el honor de referirme al Artículo 31 de la Carta, que dice lo siguiente :

«Cualquier Miembro de las Naciones Unidas que no sea miembro del Consejo de Seguridad podrá participar sin derecho a voto en la discusión de toda cuestión llevada ante el Consejo de Seguridad cuando éste considere que los intereses de ese Miembro están afectados de manera especial.»

2. A este respecto me permito referirme al documento S/1357 que contiene un informe del Mediador Interino de las Naciones Unidas en Palestina sobre las negociaciones de armisticio y la tregua en Palestina. Como Israel es parte en los cuatro acuerdos de armisticio, es evidente que dicho informe le interesa especialmente. El Consejo de Seguridad, por la práctica que hasta la fecha siguiera en cuestiones de invitación, ha reconocido que el asunto relativo a la tregua en Palestina tiene para Israel especial interés.

3. Tengo el honor de pedir, en nombre del Gobierno de Israel, que se autorice a su representante a participar, conforme a los términos de los artículos 37 y 38 del reglamento provisional del Consejo de Seguridad, en todo debate que pueda referirse al informe del Mediador Interino. Mi Gobierno me ha encargado que formule una breve declaración sobre los temas que aborda en su informe el Dr. Bunche.

(Firmado) Aubrey S. EBAN
Representante Permanente de Israel
en las Naciones Unidas

DOCUMENTO S/1362

Canadá y Noruega: proyecto de resolución presentado en la 433a. sesión del Consejo de Seguridad, el 4 de agosto de 1949, en relación con el informe del Mediador Interino en Palestina (S/1357)

[*Texto original en inglés*]

El Consejo de Seguridad,

Habiendo tomado nota del informe del Mediador Interino de las Naciones Unidas en Palestina, presentado al término de sus funciones,

Desea rendir homenaje especial a las dotes de paciencia, perseverancia y devoción al ideal de la paz internacional del difunto Conde Folke Bernadotte que estabilizó la situación en Palestina y que, junto con 10 miembros de su personal, dió la vida al servicio de las Naciones Unidas;

Desea expresar su profundo aprecio por las