

# **CUESTIONES DE NACIONALIDAD QUE SE SUSCITAN RESPECTO DE LOS PALESTINOS**

Por D. JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN

Becario de Investigación, colaborador del Área de Derecho Internacional Público.  
Universidad de Extremadura.

## *SUMARIO*

- I. CONSIDERACIONES HISTÓRICAS.
    - A) Génesis histórica de la "cuestión palestina".
      1. Palestina en la primera mitad del siglo XX.
      2. La "cuestión palestina" después del conflicto árabe-israelí de 1967.
      3. La proclamación del "Estado palestino".
    - B) El "status civitatis" de los palestinos.
      1. Premisas.
      2. La creación del Estado de Israel y el status de los palestinos.
      3. El reconocimiento de la nacionalidad jordana a los palestinos.
      4. ¿Un Estado palestino?
  - II. CONSIDERACIONES ACERCA DE LA NOCIÓN DE LA NACIONALIDAD.
    - A) Concepto de nacionalidad.
      1. La teoría sociológica.
      2. La teoría estatalista.
      3. Consideraciones resuntivas.
    - B) La proclamación del Estado palestino.
      1. Los elementos constitutivos del Estado:
        - a). La población.
        - b). El territorio.
        - c). La organización política.
      2. El reconocimiento internacional. Efectos.
  - III. LOS EFECTOS QUE SE DERIVARÍAN DE UNA NACIONALIDAD PALESTINA.
    - A) Planteamiento.
    - B) La atribución de una nacionalidad palestina.
    - C) Virtualidad.
      - a) Derecho Internacional Privado.
      - b) Derecho Internacional Público.
- Fecha de cierre: 9/10/91.

## **I.-CONSIDERACIONES HISTÓRICAS.**

### **A.-Génesis histórica de la “cuestión palestina”.**

La “cuestión palestina” se perfila con unos caracteres que permanecen constantes hasta nuestros días desde finales de la Primera Guerra Mundial, que se sintetizan en la ausencia de soluciones justas para aquélla y, en consecuencia, con la imposibilidad de una paz estable y duradera en el Oriente Próximo y en toda la Comunidad Internacional<sup>1</sup>.

En una perspectiva histórica, podemos distinguir tres grandes etapas:

- 1.-Palestina en la primera mitad del siglo XX.
- 2.-La “cuestión palestina” después del conflicto árabe-israelí de 1967.
- 3.-La proclamación del “Estado palestino”.

#### **1.-Palestina en la primera mitad del siglo XX.**

A principios del siglo XX Palestina formaba parte de la provincia otomana de Siria. Al finalizar la Primera Guerra Mundial las potencias vencedoras procedieron al reparto de los territorios que estuvieron bajo dominio de los vencidos, obteniendo Gran Bretaña el mandato de la Sociedad de Naciones sobre Palestina, en los términos del art. 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones. En 1922 fue adoptada el “Acta de Mandato”. En los términos de su art. 2 se trata de “asegurar a la vez el desarrollo de institu-

---

1. Sobre la historia de la cuestión palestina, entre otros, se han utilizado fundamentalmente: WEISS, P. “Actualité de la question nationale. Le droit à l'autodétermination du peuple pelesinien et la dévolution de la Cisjordanie et de Gaza”. Paris, Presse universitaire de France, 1980; MESA, R. “Las Revoluciones del Tercer Mundo”, Madrid, 1971; DUROSELLE, J.B. “Histoire diplomatique de 1919 à nos jours”, Paris, 1981; LE MORZELLE, Joëlle, “La question de Jérusalem devant les Nations Unies”, Bruylant, Bruxelles, 1979; ROUSSEAU, Ch. “Chronique des faits internationaux”, R.G.D.I.P.

ciones para el libre gobierno y el establecimiento de un hogar nacional para el pueblo judío”<sup>2</sup>.

Los antecedentes de este precepto se encuentran en la Declaración BALFOUR, por la que en 1917 el Gobierno del Reino Unido, se mostraba partidario de la creación de un “hogar nacional” para los judíos dispersos por todo el mundo<sup>3</sup>.

Este deber de protección a los judíos contenido en el Acta de Mandato obligaba a adoptar diversas medidas de orden legislativo y administrativo tendentes a facilitar la emigración judía. Desde el primer momento, ello suscitó la más viva resistencia de las poblaciones árabes que vieron como un gran número de inmigrantes se asentaban en el territorio que ellas habitaban.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial el movimiento migratorio hacia Palestina de poblaciones judías se incrementó, bajo la égida de la potencia mandataria, buscando que la tierra prometida fuera su hogar de paz después de las persecuciones sufridas durante el conflicto bélico por parte de los nazis.

Para dar satisfacción a las promesas sobre un “hogar nacional”, y bajo la presión del movimiento sionista, Gran Bretaña anuncia su deseo de cesar en sus funciones de potencia mandataria<sup>4</sup>. Así, el 2 de abril de 1947 remitió una carta por la que confiaba a la Organización de las Naciones Unidas la tarea de determinar el futuro de Palestina. La Asamblea General se pronunció a través de la Resolución 181 (II) de 29 de noviembre del mismo año. Esta resolución preveía la partición de Palestina en dos Estados, uno árabe y otro judío, vinculados por una unión económica, así como la internacionalización de la ciudad de Jerusalem. En un anexo a la resolución se fijaba un calendario para la ejecución de dicho Plan de Partición:

---

2. Pueden encontrarse fragmentos del acta de mandato en ROLIN, H. “La pratique des mandats internationaux”, R. des C. 1927, t. IV, nº 19, pp. 494-628.

3. Declaración Balfour: “El Gobierno de Su Majestad considera favorable el establecimiento en Palestina de un hogar nacional para el pueblo judío y hará todos los esfuerzos posibles para facilitar la realización de este objetivo, siendo claramente entendido que no se hará nada que pueda comportar perjuicio a los derechos civiles y religiosos de las Comunidades no judías en Palestina, ni a los derechos y al estatuto político del cual puedan gozar los judíos en cualquier otro país”. *Texto y análisis* en NEHER-BERNHEIM, René, “La Déclaration Balfour”, Paris, 1969.

4. Ver FLORY, M. “Naissance d’un Etat Palestinien”. R.G.D.I.P. Tomo 93/1989/2, pp. 385-416.

–Antes del 1 de febrero de 1948 la potencia mandataria evacuará una zona situada entre el territorio atribuido al futuro Estado judío, facilitando un puerto y el territorio suficiente para dar las facilidades necesarias, al estar prevista una inmigración importante.

–El mandato finalizará tan pronto como sea posible y en todo caso no más tarde del 1 de agosto de 1948.

–Los Estados independientes árabe y judío así como el régimen particular previsto para la ciudad de Jerusalem comenzarán a existir en Palestina dos meses después de que la evacuación de las fuerzas armadas de la potencia mandataria haya sido concluida y, en todo caso, no más tarde del 1 de octubre de 1948<sup>5</sup>.

El 14 de mayo de 1948, día en que finalizó el mandato británico, el Consejo Nacional del Pueblo Judío de Palestina proclama la creación de un Estado Judío. Esta decisión se fundamentó en la Resolución 181 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. No esperaron a la puesta en funcionamiento de las instituciones previstas en la Resolución, ni a las expectativas existentes de la creación de un Estado árabe. En particular, no se dio ocasión a que se constituyera la Comisión de las Naciones Unidas para Palestina, dependiente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que debería asegurar el cumplimiento del programa contenido en el Plan de Partición, así como administrar el territorio de forma provisional. Dicha Comisión, cuya competencia fue discutida, no llegó a recibir ningún tipo de instrucciones del Consejo de Seguridad, resultó inoperante y, en consecuencia, el mandato palestino quedó, de hecho, fuera del dominio de las Naciones Unidas<sup>6</sup>.

El Estado de Israel fue reconocido sin demora por los Estados Unidos y la Unión Soviética, lo cual dio un impulso decisivo al nuevo Estado<sup>7</sup>.

La reacción árabe no se hizo esperar. El 15 de mayo de 1948 el Secretario General de la Liga Árabe dirige un telegrama al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas en el cual se vuelve a manifes-

---

5. FLORY, M. op. cit., p. 386.

6. VERHOEVEN, J. "La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine", Paris, 1975, p. 27.

7. Sobre la importancia del reconocimiento ver infra pág. 161. Ha de destacarse su relevancia en orden a la proclamación del Estado Palestino, tratándose de un problema de gran actualidad en la Comunidad Internacional, dado el surgimiento de movimientos nacionalistas en la Europa del Este.

tar la firme oposición de los Estados árabes al Plan de Partición de la Asamblea General y se anuncia el inicio de las hostilidades por parte de éstos.

La primera guerra árabe-israelí impedirá la aplicación del Plan de Partición. Tres de los beligerantes (Egipto, Israel y Transjordania) se habían apropiado del territorio destinado al Estado palestino proyectado. Los sucesivos conflictos armados entre Israel y los Estados Árabes provocarán oleadas de exilios y desplazamientos de palestinos que ocasionarán el agravamiento del “problema de los refugiados”, incrementándose al final de cada campaña. De ello se hará eco la Asamblea General de las Naciones Unidas; ya en la resolución 194 (III), del 11 de diciembre de 1948 se califica a los árabes palestinos como refugiados, ordenando que:

“se permita a los refugiados que lo deseen regresar a sus hogares lo más temprano posible y a vivir en paz con sus vecinos”.

Tras la derrota árabe, Palestina desaparece como entidad específica, salvo en la forma de un Alto Comité Árabe para Palestina, hasta finalizada la Guerra de los Seis Días.

## **2.—La “cuestión palestina” después del conflicto árabe-israelí de 1967.**

La derrota de los ejércitos árabes en junio de 1967 va a suponer una transformación, desde el punto de vista jurídico y político, del problema palestino. A partir de este momento va a ser presentado como un hecho nacional, como un pueblo que reclama su derecho de autodeterminación, abandonándose los planteamientos anteriores colocados en los términos del problema de los refugiados. Esta profunda mutación conllevará que la situación se encuadre en el Derecho Internacional y se considere en términos de pueblo palestino, si no por todos los Estados, sí al menos en el seno de las Naciones Unidas. Así la Resolución 242 del Consejo de Seguridad de 22 de noviembre de 1967 insiste en la “necesidad de realizar un justo arreglo del problema de los refugiados”.

Junto a estos acontecimientos, no hemos de olvidar la trascendencia de la creación de una organización representativa de los intereses palestinos. Estamos refiriéndonos a la Organización para la Liberación de Palestina (O.L.P.), cuya constitución se debe a una decisión del Primer Congre-

so Nacional Palestino en mayo de 1964. La Carta de la O.L.P. se adopta el 2 de junio del mismo año, siendo modificada por el Primer Consejo Nacional Palestino reunido en El Cairo en 1968.

Será la Asamblea General de las Naciones Unidas el primer órgano en reconocer el derecho del pueblo palestino a la autodeterminación. Ya la Resolución 2535 (XXIV) de 20 de diciembre de 1969 subraya que:

“el problema de los refugiados árabes de Palestina proviene del hecho de que sus derechos inalienables como son enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos le son denegados”.

En la Resolución 2672 C (XXV), de 8 de diciembre de 1970, la Asamblea General reitera que:

“el pueblo de Palestina debe poder gozar de la igualdad de derechos y ejercer su derecho a la propia autodeterminación, conforme a la Carta de las Naciones Unidas”<sup>8</sup>.

La década de los 70 será fundamental para la consolidación en el ámbito internacional de la O.L.P., reconocida primero por los Estados árabes y más tarde por gran parte de la Comunidad Internacional. En este orden de cosas, la Cumbre Árabe de Argel del 26-28 de diciembre de 1973 designará a esta organización como único representante del pueblo palestino. La Cumbre de Rabat del 26-29 de octubre de 1974 irá aún más lejos al reconocer al pueblo palestino “el derecho a establecer un poder nacional independiente bajo la dirección de la O.L.P. en cualidad de su único y legítimo representante del pueblo palestino en todo territorio liberado”, excepción hecha de los palestinos que viven en Jordania, como anunciaron el presidente Sadat y el Rey Hussein el 18 de julio de 1974<sup>9</sup>.

El esfuerzo de los países árabes en orden al reconocimiento internacional de la O.L.P. se culmina el 14 de octubre de 1974 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas invita a la O.L.P. a participar en el debate sobre la “cuestión palestina” como “representante del pueblo palestino” y “parte principal interesada en la cuestión palestina”. Así, el 13 de noviembre de 1974

---

8. Resoluciones sobre el derecho de la autodeterminación de Palestina 2649 (XXV), 2787(XXVI), 2792 (XXVI), 2963 E (XXVII), 3089 D (XXVIII), 3236 (XXIX), 3376 (XXX), 31/20. 32/40, 33/28, 34/65, 35/69 A y 36/120 D.

9. BOURGI, A. “La consécration internationale du droit à l'autodétermination: le cas palestinien”. En “Pour un droit des peuples”, Collection “Tiers Monde en marche”, p. 187.

Yasser Arafat pronuncia su primer discurso ante la Asamblea General. Nueve días más tarde se adoptarán las resoluciones 3236 y 3237. La primera volvía a afirmar, una vez más, los derechos del pueblo palestino. Mayores consecuencias visibles produce la segunda, dado que otorgaba a la O.L.P. el estatuto de observador permanente ante la Asamblea General y ante todas las conferencias internacionales convocadas por las Naciones Unidas, *status* que era una consecuencia lógica de la vinculación dada por la Resolución 2672 C (XXV) a la solución de la cuestión palestina con "el establecimiento de una paz justa y duradera en el Oriente Medio". Esta posición se vió reafirmada con la resolución 3375 (XXX) que pedía la participación de la O.L.P. en los esfuerzos de paz en Oriente Próximo.

### 3.—La proclamación del "Estado Palestino".

El 15 de noviembre de 1988, después de la 19.<sup>a</sup> sesión extraordinaria del Consejo Nacional Palestino reunido en Argel, Yasser Arafat leyó la siguiente declaración:

"El Consejo Nacional Palestino, en nombre del pueblo árabe palestino, proclama el establecimiento del Estado Palestino sobre nuestra tierra palestina con capital en la Jerusalem santa".

Esta decisión, adoptada por una abrumadora mayoría (243 votos contra 46 y 10 abstenciones), conllevaba la aceptación de la existencia de Israel en tanto que Estado de la región, lo cual ha sido generalmente interpretado como una afirmación del reconocimiento del Estado de Israel. Además suponía la concreción en una declaración solemne de un proyecto que ya en el pasado fue analizado y descartado<sup>10</sup>.

Desde 1971 la Comunidad Internacional había mostrado su conformidad con estas fórmulas. Efectivamente, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 6 de diciembre la Resolución 2787 en la cual se expresaba que la "forma más indudable" de aplicar el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino, en muchas ocasiones declarado por la Asamblea General, es "la creación de un Estado soberano e independiente, libremente determinado por toda la población del territorio"<sup>11</sup>. Sin embargo, no

---

10 SALMON, J. "La proclamation de l'État palestinien", A.F.D.I. XXXIV-1988, p. 37.

11. WEISS, P. *op. cit.* p 288.

faltan autores que contesten el proyecto de creación de un Estado palestino en los territorios de Gaza y Cisjordania, fundamentando sus opiniones en una pretendida inviabilidad económica<sup>12</sup> o en una amenaza permanente para la seguridad de Israel<sup>13</sup>.

Esta decisión está claramente provocada por dos factores próximos en el tiempo a esta proclamación solemne, con independencia del constante deseo del pueblo palestino a su libre autodeterminación:

1. La Intifada (guerra de las piedras), iniciada a finales de 1987 por las poblaciones palestinas de los territorios ocupados por Israel, supone una manifestación colectiva de resistencia del pueblo palestino,<sup>14</sup> y que en ningún momento podrá ser interpretada por las autoridades jordanas en el sentido de rechazo a la ocupación de un territorio de soberanía jordana pues estas acciones tienen lugar fuera de él<sup>15</sup>.

2. La ruptura de los vínculos legales y administrativos anunciada por el Rey Hussein el 31 de julio de 1988 entre las dos riberas del Jordán, es decir, entre Jordania y Cisjordania. El soberano hachemita ha mostrado así su voluntad de plegarse a la voluntad de la O.L.P., el representante único y legítimo del pueblo palestino, así como al deseo expresado por los Jefes de Estado árabes de afirmar la identidad palestina en todos sus aspectos. Esta decisión jordana colocaba a la O.L.P. en una situación comprometida respecto de los árabes palestinos que habitaban en estos territorios sobre los cuales se cernía un tremendo vacío. Cisjordania formaba parte del Reino hachemita desde 1950 hasta que fue ocupada por Israel, y desde la guerra de 1967 se habían generado prácticas tendentes a ejercer una administración sobre una población de 900.000 árabes, en virtud de las cuales dos autoridades que no se reconocían entre sí, estaban participando de hecho en un gobierno conjunto sobre dichos palestinos, especialmente en lo referente a los servicios públicos y a su protección internacional.

El Estado proclamado había sido reconocido ya por 38 Estados el 21 de noviembre y por 90 el 28 de diciembre de 1988. Se trata, fundamental-

---

12. ELIAS H. TUMA Y HAIM DARIM-DRABKIN, "The economic Case for Palestine", London, Croom Helm, 1978, citado en "Actualité de la question nationale".

13. WALID KHALIDI "A Sovereign Palestinian State", Foreign Affairs, July, 1978, citado en "Actualité de la question nationale".

14. SALMON, J. "La proclamation..." p. 37.

15. FLORY, M. op. cit. p. 391.

mente de los países árabes, de varios países africanos, así como la desaparecida República Democrática Alemana, Cuba y Yugoslavia. Existen otros reconocimientos que podríamos calificar de "*sui generis*", como el realizado por la U.R.S.S. y los Estados del Este de Europa, que han adoptado una postura ambigua al reconocer la proclamación, pero en ningún momento han reconocido al Estado proclamado, a lo cual es difícil encontrar una significación jurídica.

Las Naciones Unidas no podían dejar pasar esta ocasión sin volver sobre la cuestión palestina. Así, el 15 de diciembre de 1988 la Asamblea General adopta una resolución, aprobada por 138 votos a favor, 2 en contra (Estados Unidos e Israel) y 2 abstenciones (Canadá y Costa Rica), en la cual se recogen varios principios que deberán presidir al establecimiento de una paz global. Esta resolución 43/176, admite como "Estados de la región" los que aparecen nombrados en la resolución 181 (II), y que son el "Estado judío" y el "Estado árabe".

En el mismo día la Asamblea General de la O.N.U. adopta una segunda resolución con el número 43/177, en la cual se toma conocimiento de la proclamación del Estado palestino, y se reafirma la necesidad de que el pueblo palestino pueda ejercer su soberanía sobre el territorio que le era asignado en el Plan de Partición y el cual permanece ocupado desde 1967. Esta Resolución suscitó entre los Estados con representación en las Naciones Unidas una mayor diversidad de opiniones: fue adoptada por 104 votos a favor, 2 en contra (Estados Unidos e Israel) y 36 abstenciones. Los Estados miembros de la Comunidad Europea que ya se habían pronunciado con anterioridad a favor del derecho a la autodeterminación del pueblo palestino, evitaron pronunciarse favorablemente al reconocimiento del Estado proclamado, y se abstuvieron. Es preciso destacar la prudencia de los términos de esta Resolución, pues no estamos ante un reconocimiento del Estado palestino en sentido estricto<sup>16</sup>.

#### B.—El "status civitatis" de los palestinos.

Carece de sentido entrar en el estudio del status de los palestinos en períodos históricos anteriores a la consideración de Palestina como entidad.

---

16. SALMON, J. "La proclamation.." p. 39.

### 1.—Premisas.

Palestina no fue, en sentido estricto, un territorio colonizado y anexionado por una potencia mandataria. De haber sido así, la práctica colonizadora impondría que su población estuviera dotada de una nacionalidad propia distinta de la que atribuyera la potencia mandataria a sus nacionales<sup>17</sup>.

Sólo los mandatos de tipo A<sup>18</sup> preveían expresamente una nacionalidad siria y palestina, aunque la precariedad de la organización política volvió esta noción bastante ligera<sup>19</sup>. Pero la creación de una nacionalidad propia de este territorio bajo mandato, cuya finalidad se inscribe en una tendencia a la descolonización, resulta peculiar puesto que se estaban reuniendo artificialmente en un mismo suelo poblaciones que no mantenían la suficiente afinidad como para formar parte de un único Estado independiente y a las cuales se estaba otorgando una nacionalidad común.

Según el art. 7 del mandato de 24 de junio de 1922, la administración de Palestina asumía la responsabilidad de regular la nacionalidad de los habitantes palestinos, pero, consecuentemente con la promesa hecha al pueblo judío de creación de un “hogar nacional” para ellos, debía establecerse una regulación que facilitara a los judíos inmigrantes a Palestina el acceso a la nacionalidad palestina.

Esta cuestión fue resuelta posteriormente mediante el “Palestine citizenship order in Council” de 24 de julio de 1925. En ella se otorgaba la ciudadanía palestina a todos los antiguos dependientes del Imperio otomano que al 1 de agosto de 1925 tuvieran su residencia habitual en territorio palestino<sup>20</sup>.

La “Order in Council” no establecía un sistema único de ciudadanía

---

17. BURLET, J. “Nationalité des personnes physiques et décolonisation”, Bruxelles, 1975, p.

18. Los mandatos internacionales fueron creados como institución en 1919 por la Carta de la SdN (art.22) que sancionaba la curatela internacional sobre los territorios árabes que dependieron del imperio otomano. Existieron tres tipos de mandato (A, B y C) en función del grado de capacidad que los habitantes de cada territorio tuvieran para decidir sus destinos. Así, el mandato de tipo A correspondía a aquellos que teóricamente tenían un mayor grado de emancipación. Los mandatos A comprendían Libia, Siria (concedidos a Francia), Irak, Transjordania y Palestina (concedidos a Gran Bretaña). El 24 de Julio de 1922 el Consejo de la SdN confió a Gran Bretaña el mandato sobre Palestina.

19. ROLIN, H. op. cit., p. 590.

20. La residencia habitual no describe una relación jurídica como ocurre con la nacionalidad y debe integrarse desde un ordenamiento jurídico determinado, teniendo un contenido fáctico de base territorial. Cfr. PEREZ VERA, E. “Derecho Internacional Privado. Parte especial”. Madrid, Tecnos, 1980, p. 336.

para las dos comunidades nacionales (la judía y la árabe). Ahora bien, la obtención del estatuto de ciudadano palestino estaba sujeta a la reunión de ciertos requisitos comunes, tanto para judíos como árabes como extranjeros. Estas condiciones para la naturalización son las siguientes:

- residencia durante dos años,
- la buena conducta,
- el conocimiento de una de las tres lenguas oficiales y
- una declaración de intenciones de establecerse en Palestina<sup>21</sup>.

La potencia mandataria efectuó una reserva consistente en que el ciudadano inglés que adquiriera la nacionalidad palestina conservaría la británica, de lo cual habremos de deducir con BENTWITCH que no estamos ante la nacionalidad de un Estado separado. VITTA y GOTTSCHALK apuntan que la pertenencia a la comunidad israelí durante la época del mandato dependía de la inscripción en un registro, situación que se prolongó hasta 1953<sup>22</sup>.

El Plan de Partición preveía cuál habría de ser el destino de las poblaciones que conformarían cada Estado y una disposición especial respecto de la ciudadanía de éstos, estableciendo al respecto:

“Capítulo 3:1. Los ciudadanos palestinos residentes en Palestina, en el exterior de la ciudad de Jerusalem, y los árabes y judíos que, sin tener la nacionalidad palestina, residen en Palestina, en el exterior de la ciudad de Jerusalem, devendrán ciudadanos del Estado en el cual residan y gozarán de todos los derechos civiles y políticos a partir del momento en que la independencia haya sido reconocida...”

Todos los residentes en la ciudad de Jerusalem obtendrían la condición de ciudadanos de la misma, salvo el caso de que optasen por la de otro de los Estados proyectados en el Plan de Partición. El Consejo de Tutela de Jerusalem debería asegurar la protección internacional de estos ciudadanos fuera del territorio internacionalizado<sup>23</sup>.

Resulta innecesario recordar cuál ha sido la aplicación de este plan. Consecuentemente a su absoluta inobservancia, la situación en que queda-

21. BENTWITCH, N. “La pratique des mandats”, R. des C. 1929, t. IV, n. 29, p. 141-142.

22. VITTA, “Conflitti”, p. 191, nota 74 y GOTTSCHALK, “Personal statut and Religious Law Quaterly”, vol. 3, 1954, pp. 637 a 677, citados por ISTVAN SZASZY en “ Le conflict des lois interpersonnel dans les pays en voie de développement”, R. des C. 1973, t. I, n. 38, p. 127.

23. LE MORZELLE, J. op. cit., p 100.

rán los habitantes de estos territorios se volvió incierta en un primer momento cuando sólo se había constituido el Estado judío.

Las sucesivas guerras entre Israel y los Estados árabes provocaron oleadas de refugiados que se asentaron en los territorios árabes vecinos, especialmente en Jordania, Líbano y Siria, poblando campos de cuya asistencia se hará cargo la U.N.R.W.A.<sup>24</sup>. Los Estados árabes, salvo Jordania, no dieron a los palestinos su nacionalidad más que en un número limitado. Una recomendación de la Liga Árabe de 9 de marzo de 1959 conminaba a que los palestinos conservaran su nacionalidad de origen.<sup>25</sup>

## 2.—La creación del Estado de Israel y el status de los palestinos.

La extensión de la nacionalidad israelí a los palestinos ha sido limitada. No hemos de olvidar que la nacionalidad israelí se funda, esencialmente, en la pertenencia al pueblo judío. La definición de su base étnica no se limita a los que habitaban el territorio que les fue atribuido por las Naciones Unidas, si no que se extiende a los judíos de otros países que formaban parte de su "nación"<sup>26</sup>. Esta nacionalidad israelí se extendía a los palestinos árabes que ostentaran la ciudadanía palestina, estuvieran inscritos como habitantes, y residiesen aún en Israel; no así a los que huyeron de Palestina o, aún estando allí, entraran ilegalmente<sup>27</sup>.

Estos datos sirven a J. de BURLET para afirmar que la población constitutiva del Estado de Israel en sus orígenes no era sustancialmente diferente a la del territorio palestino bajo mandato<sup>28</sup>. Pero hemos de recordar que la mayoría de la población palestina a finales del mandato era de origen árabe y la población de origen judío estaba destinada a constituir un Estado propio. Ello nos suscitará graves dudas a la hora de contemplar la

---

24. Abreviatura en inglés de "Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East" (Agencia para el socorro a los Refugiados Palestinos en el Cercano Oriente), creada por la Resolución 302 (IV) de 8 de diciembre.

25. SALMON, J. "La proclamation..." p. 41.

26. LEHMAN, R. "Nationalité et religion en Israel. À propos de l'affaire Shalit", J.D.I. 1970, pp. 899-901. Sobre la nacionalidad israelí ver ROSENNE, S. "La loi israélienne sur la nationalité 5712-1952 et la loi du Retour 5710-1950", J.D.I. 1954, pp. 4-63.

27. DE CASTRO, F. "La nationalité, la double nationalité et la supranationalité", R. des c. 1961, t. I, nº 102, p. 565.

28. BURLET, J. op. cit. p. 127-128.

nacionalidad israelí como continuadora de la nacionalidad palestina, a pesar de que no se constituyera el Estado árabe-palestino.

### **3.—El reconocimiento de la nacionalidad jordana a los palestinos.**

A los palestinos que habitaban en Jordania y Cisjordania les ha sido concedida la nacionalidad jordana. Ahora bien, su situación se volvió precaria desde julio de 1988, momento en el que el Rey Hussein anunció la ruptura de los vínculos legales y administrativos entre las dos orillas del Jordán. Ello colocó a la O.L.P. en una difícil situación porque ella no estaba en condiciones de prestar a los palestinos de este territorio la protección que hasta ese momento estaba prestando Jordania. En particular, en el ámbito de la nacionalidad, la emisión de pasaportes y de títulos de identificación. No obstante, los palestinos conservarían sus pasaportes jordanos hasta que tuviera lugar la creación del Estado palestino.

### **4.—¿Un Estado Palestino?.**

A raíz de estos hechos, en Cisjordania el 20 de agosto de 1988 se adoptaron medidas tendentes a definir el nuevo estatuto de sus habitantes, que en adelante serán considerados como ciudadanos palestinos y no jordanos.

La proclamación del Estado palestino ese mismo año nos introduce en la consideración de la existencia de una nacionalidad palestina, entendida ésta como la nacionalidad que otorgaría el proclamado Estado Palestino, lo cual es objeto de estudio en este trabajo.

## **II.—CONSIDERACIONES ACERCA DE LA NOCIÓN DE NACIONALIDAD.**

### **A) Concepto de nacionalidad.**

El estudio de la nacionalidad nos lleva a seguir la línea tradicional de análisis que parte del significado y contenido del término nacionalidad.

### 1.-La teoría sociológica.

Según la teoría sociológica, que dominó tras la revolución francesa, la nacionalidad se hace derivar de un hecho social cual es la nación, entendida ésta como una colectividad cuyos orígenes, cultura, creencias, vínculos históricos y aspiraciones son compartidos<sup>29</sup>.

Desde esta concepción de la nacionalidad, que es la más próxima a su significado lexicológico, ha de observarse el grupo de individuos como una comunidad homogénea, la cual no tiene por qué coincidir con la que constituye el Estado<sup>30</sup>.

La realidad de un amplio número de países nos demuestra que el sustrato personal del Estado no es homogéneo, comprendiéndose dentro de él dispares "grupos nacionales".

### 2.-La teoría estatalista.

A pesar del impulso que la teoría sociológica pueda sufrir con el resurgimiento de los nacionalismos, la teoría sobre la cual con mayor frecuencia se funda la nacionalidad es aquella que vincula a cada individuo con un Estado. Esta concepción se expresa con nitidez en los términos dados por BATIFFOL: "La pertenencia jurídica de una persona a la población constitutiva de un Estado"<sup>31</sup>, que él identifica con la nacionalidad de derecho. Esta teoría define la nacionalidad como el vínculo que liga a cada individuo con un determinado Estado, convirtiéndolo en parte integrante de uno de sus elementos constitutivos: la población. Consecuentemente con esta teoría dominante, corresponde al Estado delimitar a través del Derecho de la nacionalidad uno de sus elementos constitutivos sobre el cual ejercer su autoridad dentro de un ámbito espacial.

Indudablemente, esta concepción hace de la nacionalidad un instrumento operativo en orden a garantizar la protección de los derechos y libertades de las personas en el plano internacional<sup>32</sup>, lo cual resulta rele-

---

29. DE CASTRO, F. op. cit. p. 546.

30. ESPINAR VICENTE, J.M. "Derecho Internacional Privado. La Nacionalidad", Granada, 1988, p. 15.

31. BATIFFOL, H. "Droit International Privé", Sixième édition, t. I, Paris, 1974, p. 66.

32. ESPINAR VICENTE, J. M. op. cit. p. 16.

vante a los fines perseguidos en este trabajo, con independencia de los derechos y libertades que, en el ámbito interno del Estado que concede la nacionalidad, son otorgados a los nacionales<sup>33</sup>.

### 3.—Consideraciones resuntivas.

Aplicando ambas teorías al objeto que nos ocupa, si partimos de que la nacionalidad hace referencia a una colectividad de personas con unos orígenes, lengua, cultura y tradiciones comunes, esto es, una nación o pueblo, observamos que tal sustrato existe, lo cual nos llevaría a constatar la existencia de un germen para una nacionalidad palestina. No obstante, y persiguiendo la consecución de los efectos propios de la nacionalidad ante la Comunidad Internacional en su conjunto, habremos de necesitar que dicho fenómeno de orden sociológico se concrete a nivel político en una expresión jurídica que es la nacionalidad otorgada por un Estado, ante la cual cabe que se susciten serias dudas que culminan en que nos preguntemos sobre la existencia de un Estado Palestino y, en particular, si se ha producido su nacimiento, puesto que, en expresión de LEHMAN, “el nacimiento de una nacionalidad es la fundación del Estado”<sup>34</sup>.

### B.—La proclamación del Estado Palestino.

El nacimiento del Estado Palestino está en proyecto desde el Plan de Partición anexo a la resolución 181 (II) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adopta diversas Resoluciones en las que se reconoce sin ninguna ambigüedad el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino.

Ya en la Resolución 3236 (XXIX), calificada como la “Carta” de los derechos del pueblo palestino,<sup>35</sup> se proclama el “derecho a la autodeterminación sin ingerencia exterior, el derecho a la independencia nacional y a la soberanía”. Este texto fue adoptado con el voto favorable de la gran mayoría de los Estados (89 a favor, 8 en contra y 37 abstenciones).

33. Una crítica a estas dos teorías puede encontrarse en F. TERRE, “Réflexions sur la notion de nationalité”, *Rev. crit. de dr.int.privé*, 1975, pp. 197-214.

34. “Du domaine d’application des lois de nationalité en droit français”, *Journal Clunet*, 1955, p. 16.

35. WEISS, P. op. cit. p. 288.

La proclamación del Estado Palestino parecería que es la culminación de un proceso que ha durado cuarenta y un años, en un exagerado desfase temporal entre la adopción de la Resolución 181 (II) y la realización del Plan, tratándose de “un caso particular de descolonización retrasada cuyo origen se remonta al fin del mandato internacional en 1947”<sup>36</sup>.

Con gran celeridad numerosos Estados –recordemos que un mes más tarde de la proclamación del Estado Palestino ya eran 75– procedieron a reconocer al nuevo Estado.

La Asamblea General el día 15 de diciembre de 1988 vuelve a afirmar la necesidad de que el pueblo palestino ejerza su soberanía sobre el territorio ocupado desde 1967, en una Resolución en la que toma acta de la proclamación efectuada por el Consejo Nacional Palestino un mes antes. Como apunta SALMON, no estamos ante el reconocimiento del Estado Palestino, sino más bien ante un reconocimiento expreso del derecho del pueblo palestino sobre unos territorios que fueron ocupados en 1967.

En esta misma línea los Estados miembros de las Comunidades Europeas el 21 de noviembre se pronunciaron a favor del “derecho de autodeterminación con todo lo que ello implica”. Con estos términos se manifiesta el derecho del pueblo palestino a ejercitar su derecho a la autodeterminación mediante la creación de un Estado propio, pero se abstuvieron de reconocer la existencia actual de tal Estado.

La declaración efectuada por el Consejo Nacional palestino invoca “la primacía del derecho y de la legalidad internacionales encarnadas en las Resoluciones de las Naciones Unidas desde 1947”, y en ella se incluye el rechazo y la condena al “terrorismo bajo todas sus formas, incluido el terrorismo de Estado”. Sin embargo, sólo se citan de manera expresa dos textos: el art. 22 del pacto de la Sociedad de Naciones y la Resolución 181 (II).

Ahora bien, habría que preguntarse si la proclamación del Estado Palestino ha dado lugar al nacimiento de tal Estado en el orden internacional a través del análisis de los elementos que lo constituyan, así como el valor que pueda tener el reconocimiento por parte de otros miembros de la Comunidad Internacional.

---

36. FORY, M. *op. cit.* p. 394.

## 1.-Los elementos constitutivos del Estado.

Tradicionalmente se han entendido que los elementos constitutivos de un Estado son el territorio, la población y la organización política.

### a) La población.

El elemento poblacional se integra por el “el conjunto de individuos –nacionales– sobre los cuales el Estado, o más exactamente la organización estatal, ejercita un conjunto de poderes de hecho”<sup>37</sup>.

J.F. REZEK funda en el elemento personal del Estado el principio de continuidad del Estado, dado que no cabe imaginar una desaparición temporal de éste, no así respecto del territorio, sobre el cual cabe la posibilidad de una ocupación que impida el ejercicio efectivo de sus competencias soberanas durante un cierto tiempo, o de la organización política, pues son conocidas muchas situaciones de anarquía en las cuales no existe la afectividad de un gobierno<sup>38</sup>.

Con independencia de la definición de palestino que se nos pueda dar, su existencia resulta incontestable como miembro de un pueblo que se ha concentrado en campos de refugiados o que ha constituido “comunidades” dentro de los Estados árabes donde han sido acogidos, y los que permanecen en los territorios ocupados no se han fundido en la sociedad circundante. Es decir, los palestinos habrán de tener algún elemento caracterizador que les ha impedido confundirse dentro de las naciones árabes con las poblaciones de los Estados donde se hallen<sup>39</sup>.

La proclamación del Estado palestino del 15 de noviembre de 1988 define su elemento personal al indicar que “el Estado palestino es el Estado de los palestinos donde quiera que ellos estén”. Ahora bien, surge inmediatamente la pregunta ¿quiénes son palestinos? El art. 5 de la Carta Nacional Palestina en su versión de 1968 establece que los palestinos son los ciudadanos árabes que residían habitualmente en Palestina hasta 1947, que hayan sido forzados a partir o que estén allí habitando. Toda persona nacida de padres palestinos después de esta fecha, sea palestina o fuera de ella es palestino. La Carta persigue aún una Palestina sobre la que impere un

37. DIEZ DE VELASCO, M. “Instituciones de Derecho Internacional público”, Tomo I, 9ª edición, Madrid 1991, p. 218.

38. REZEK, F. J. “Le droit international de la nationalité” R. des C. 1986, t. II, nº 168, p. 333.

39. FLORY, M. op. cit. p. 397.

único Estado para árabes y judíos. En consecuencia, el art. 6 de la misma considera que “los judíos que residían habitualmente en Palestina hasta el comienzo de la invasión sionista son palestinos”, lo cual entra en contradicción con la declaración contenida en la proclamación por cuanto que aquella parece reconocer la existencia del Estado de Israel.

No obstante, a la mayoría de los palestinos que viven en los Estados árabes vecinos les fue concedida su nacionalidad, lo que podría generar situaciones de indefinición si no se procediera a regular la nacionalidad.

b) El territorio.

Se define este elemento como “el ámbito espacial en el cual la organización ejercita de hecho y con mayor intensidad la propia potestad del gobierno, con exclusión de análogos poderes por parte de otro sujeto de Derecho Internacional de carácter territorial”<sup>40</sup>.

El Plan de Partición anexo a la Resolución 181 (II) preveía que “los Estados independientes árabe y judío, así como el régimen particular previsto para la ciudad de Jerusalem, comenzarán a existir en Palestina dos meses después de que la evacuación de las fuerzas armadas de la Potencia mandataria haya sido concluida y en todo caso, el 1 de octubre de 1948 lo más tarde. Las fronteras del Estado árabe, el Estado judío y de la ciudad de Jerusalem, serán las fronteras indicadas en la segunda y tercera parte”.

Observamos cómo estaba previsto al tiempo de concluir el mandato un territorio para los Estados proyectados en el Plan, incluyendo unas fronteras definidas de forma precisa, constituyendo fundamentalmente el territorio del Estado árabe la Cisjordania y la franja de Gaza.

El retraso en la constitución del Estado árabe palestino llevó a Jordania a proclamar oficialmente el 24 de abril de 1950 la integración de Cisjordania en el Reino de Jordania. Esta anexión no fue reconocida por la Comunidad Internacional. En cuanto a la franja de Gaza, fue colocada bajo la administración militar de Egipto, pero nunca se produjo una anexión. El destino de estos territorios después de la guerra de 1967 es la ocupación israelí.

La mencionada Resolución 242 fue adoptada el 22 de noviembre de 1967 por el Consejo de Seguridad exige la “retirada de las fuerzas armadas israelíes de los territorios ocupados durante el reciente conflicto”.

No estamos ante una situación en que Israel haya procedido a anexo-

---

40. SERENI, A. P., “Diritto internazionale”, t. II, Milano, 1958, p. 279.

nar los territorios ocupados, pues ello ocasiona un rechazo absoluto del Derecho internacional, con lo cual estamos ante unos territorios ocupados “de facto” que impiden el asentamiento de un Estado en dichos territorios tal y como se previó en 1947.

La definición de las fronteras del territorio palestino, porque no has sido aún fijadas, no puede ser utilizada como argumento para proceder a su reconocimiento, pues en similar situación está el Estado de Israel, y no se podrá argumentar que las de éste fueron fijadas por los acuerdos de armisticio de 1949, dado que éstas no son más que fronteras de paz y no fronteras de “iure”<sup>41</sup>.

SALMON concluye que se puede estimar que las pretensiones territoriales del Estado palestino son suficientemente consistente, incluso si sus fronteras no están fijadas<sup>42</sup>.

La situación legal del pueblo palestino respecto de sus territorios en un principio no era más que un derecho a la soberanía que no era ejercitable, un derecho que permanecía “en suspenso”. Sin embargo, la situación actual permite afirmar que el pueblo palestino está investido de un derecho ejercitable en la forma de Estado<sup>43</sup>.

### c) La organización política.

Se trata de un elemento de definición compleja, constituido por un conjunto de instituciones de gobierno a través de las cuales se ejerce, eficazmente, el poder político sobre una población y un territorio. Esta organización política se manifiesta mediante diversos órganos que ejecutan las actividades del Estado tanto en el interior como en el exterior de su territorio<sup>44</sup>. También se expresa a través de la generación de normas jurídicas que se otorga a sí mismo el Estado para regular la actividad de su población, su territorio, incluso, el funcionamiento de la propia organización política.

Casi con independencia de las primeras tentativas de constitución de un Gobierno palestino en 1948, podemos afirmar que el primer intento serio por establecer un gobierno efectivo entre los palestinos se produjo en enero de 1964 cuando en la cumbre de El Cairo se acordó establecer una

41. FRANK L.M. VAN DE CRAEN, “The territorial title of the State of Israel to “Palestine”: An appraisal in International Law”, *Rev. belge de droit international*, 1979, p.

42. SALMON, J. “La proclamation...” p. 47.

43. FRANK L.M. VAN DE CRAEN, *op. cit.* p.

44. DIEZ DE VELASCO, M. “Instituciones...”, pp. 219-220.

entidad específicamente palestina. Ello se plasmó en la práctica con la creación de la O.L.P. La consideración de esta organización va desde un reconocimiento de alcance limitado a los Estados árabes, hasta un reconocimiento generalizado por parte de la Comunidad Internacional que culmina en la Resolución 3237 (XXIX) de 22 de diciembre de 1974 por la cual se concede a la O.L.P. el estatuto de observador permanente, estando legitimado por ostentar la representación del pueblo palestino, como reconocen las Naciones Unidas en la Resolución 3210 (XXIX).

El problema que se suscita para conceptualizar a la O.L.P. como un gobierno está en que no ejerce efectivamente una administración sobre el territorio palestino al que tienen derecho. No obstante, el gobierno de hecho, en las circunstancias excepcionales en que se encuentran actualmente los territorios ocupados, es ejercido por la O.L.P.<sup>45</sup>

El análisis de estos elementos nos lleva, con SALMON y VERHOEVEN, a encontrar difícil comprender la existencia real y efectiva del Estado palestino proclamado en 1988. Incluso los más firmes defensores de la causa palestina titubean frecuentemente al afirmar que tal Estado exista<sup>46</sup>.

No obstante, se ha producido un reconocimiento del Estado proclamado por parte de un centenar de Estados miembros de la Comunidad Internacional.

## 2.—El reconocimiento internacional. Efectos.

Hemos de recordar que el reconocimiento es un “verdadero acto jurídico” y no un mero gesto de carácter político, aunque siempre existen motivaciones políticas que inciden en la voluntad de los Estados para llevar a cabo tal acto de reconocimiento de un nuevo sujeto del Derecho Internacional de carácter estatal,<sup>47</sup> porque tradicionalmente se ha entendido que el reconocimiento se efectúa respecto de un Estado nuevo, en la personalidad estatal que nace para la Comunidad Internacional.<sup>48</sup>

45. SALMON, J. “La proclamation...”, p. 53.

46. VERHOEVEN, J. “Comentario a la sentencia del Tribunal de instancia de Neumünster de 16 de diciembre de 1986”, *Rev. crit. de droit int. privé*, 1988, p. 679 y SALMON, J. “La proclamation...”, p. 62.

47. DIEZ DE VELASCO, M. “Instituciones...”, p. 221.

48. VERHOEVEN, J. “La reconnaissance international...”, p. 7.

La doctrina mayoritaria disocia claramente la personalidad internacional del reconocimiento: el Estado existe como tal desde el momento en que en él concurren los elementos suficientes para constituirlo, no siendo el reconocimiento más que un acto constatador de los mismos. Como señala VERHOEVEN, “ello no afecta a la materialidad de la situación objeto de reconocimiento sino únicamente a su juridicidad”<sup>49</sup>. Se está de acuerdo en que el reconocimiento por sí mismo no es una fuente de personalidad internacional, pues no sería posible que un consenso en el seno de la Comunidad Internacional hiciera surgir un nuevo sujeto estatal. De igual modo, la negativa al reconocimiento no impide el nacimiento de un Estado a pesar de la oposición a que éste sea efectivo<sup>50</sup>.

Habremos de plantearnos si el Estado palestino se encuentra entre las «ficciones estatales»<sup>51</sup>. El reconocimiento ficticio es el que se deduce de un acto que se produce en apariencia, pero sin que ello se traduzca a la realidad<sup>52</sup>. Pero no hemos de entender con ello que la ficción sea total, es decir, que se produzca el reconocimiento sobre algo que ha sido absolutamente imaginario, pues, cuando menos, se hallarán algunos de los elementos que con carácter necesario se presentan en todo el Estado. Hemos de apreciar un doble aspecto en este tipo de reconocimientos: por una parte, el reconocimiento real de un objeto ficticio, lo que nos lleva al alcance que en el Derecho Internacional tiene la efectividad, y, por otra parte, como reconocimientos ficticios sobre objetos reales correctamente calificados.

Probablemente, en el caso analizado, el Estado palestino se halle entre los primeros dado que el gesto político de reconocimiento se ha producido respecto de la subjetividad estatal de dicha entidad, salvo algunos casos en los que se ha reconocido la proclamación pero no el Estado proclamado. Pero, en el orden de la efectividad, la falta de un territorio sobre el cual ejercer las competencias soberanas inherentes a todo Estado harían que el objeto reconocido careciese de realidad efectiva. Caben también ciertas dudas al respecto por cuanto que la existencia de un “ente” palestino parece incontestable y éste manifiesta una creciente presencia en la re-

---

49. VERHOEVEN, J. “La reconnaissance international...”, p. 8.

50. BURLET, J. op. cit., p. 28, nota 54.

51. VERHOEVEN, J. “Comentario a la sentencia...”, p. 679 y SALMON, J. “La proclamation...”, p. 61.

52. VERHOEVEN, J. “La reconnaissance international...”. p. 52.

laciones internacionales, especialmente en lo tocante a resolver la situación de la Palestina ocupada.

En cualquier caso, siguiendo a SALMON<sup>53</sup>, no estamos ante un reconocimiento ilegal pues no se ha producido una violación del principio de no intervención, ni tampoco se atenta contra la soberanía de un Estado, puesto que, en ambos casos, el territorio sobre el cual se establecería el Estado palestino permanece ocupado por Israel, ocupación extranjera que impide al pueblo palestino instaurar sobre él un Estado cuya efectividad significaría el cumplimiento del derecho a disponer de sí mismos que tienen los pueblos.

Ahora bien, que de un análisis de los elementos que constituyen este Estado palestino se concluya que no estamos ante una “efectividad llevada a término”<sup>54</sup> en tanto que no se disponga de un territorio sobre el cual ejercer una administración palestina, no nos puede conducir a negar la subjetividad internacional del “pueblo palestino”<sup>55</sup>. Ello nos lleva a que un tal sujeto es titular de derechos, entre los cuales destacaríamos esencialmente el derecho del pueblo palestino a su libre determinación sin injerencias exteriores y especialmente, como consecuencia de ello, el derecho a la independencia y a la soberanía nacionales como establece la Resolución 3236 (XXIX) de la Asamblea General, en cuya línea se encuadra la declaración del 15 de noviembre de 1988.

De entre las diversas modalidades que configura la Resolución 1514 (XV) cuando afirma que:

“puede considerarse que un territorio no autónomo ha alcanzado la plenitud del gobierno propio:

a) Cuando pasa a ser un Estado independiente y soberano.

b) Cuando establece una libre asociación con un Estado independiente.

c) Cuando se integra en un Estado independiente.”

El pueblo palestino ha optado por la constitución de un Estado palestino independiente para ver culminado el proceso de efectivo ejercicio del derecho a disponer de sí mismo.

---

53. SALMON, J. “La proclamation...” p. 61.

54. DE VISCHER, Ch. “Les effectivités en droit international public”, Paris, Pedone, 1967, p. 34.

55. Sobre la subjetividad en Derecho Internacional del pueblo palestino, ver DIAZ BARRADO, C. “Condición jurídico-política del pueblo palestino en la sociedad internacional”, Revista española de Derecho Internacional, 1985, nº 2, vol XXXVII, pp. 449-464.

En esta misma línea de evolución se encuentra la Resolución 2625 (XXV), que eleva al rango de principio estructural de ordenamiento internacional el principio de libre determinación de los pueblos, "teniendo en cuenta la voluntad libremente expresada de los pueblos". Es necesario tener presente estas Resoluciones porque no hemos de olvidar que la situación actual de Palestina tiene sus orígenes en un colonialismo que aún no ha terminado en situaciones justas y definitivas, y que en él se encuentran rasgos de tendencia hacia la perpetuación.

No obstante, como afirma DIAZ BARRADO<sup>56</sup>, el derecho a la autodeterminación debe verse acompañado de otro anterior en la existencia de un pueblo y que a la vez garantiza su continuidad como tal, cual es la supervivencia como grupo social. La necesidad de reafirmar este derecho surge en momentos en que se perseguía una dispersión geográfica de los palestinos, así como la separación de su marco territorial a través de las diversas oleadas de refugiados, la pretensión de que sus estructuras organizativas se disgregaran. A pesar de las divisiones internas que pudieran existir en el seno de la O.L.P., no ha conseguido evitar que el pueblo palestino continúe en su lucha por conservar su identidad nacional, buena muestra de lo cual es que no se ha confundido entre la población de los diversos Estados árabes donde fueron acogidos. A ello habría de añadir la labor de las Naciones Unidas en orden a conservar su cultura.

El despliegue diplomático o paradiplomático realizado por la O.L.P. resulta interesante en vistas a analizar su situación en las relaciones internacionales. Es observador permanente no sólo de las Naciones Unidas, sino también de algunos organismos especializados que surgieron en el seno de aquella como la UNESCO, la F.A.O., la O.I.T y la O.M.S. Además mantiene embajadas en los Estados que lo han reconocido y misiones diplomáticas en otros Estados, como ocurre en Atenas, así como oficinas de información en diversos Estados. Por otra parte, y en orden a encontrar una subjetividad internacional en la entidad palestina, debe subrayarse que es parte en auténticos tratados internacionales<sup>57</sup>. Posee, además, una situación peculiar en el marco de la Liga Árabe, pues es miembro de ésta des-

---

56. DIAZ BARRADO, C. op. cit., p. 458.

57. Ver FEUER, G. "Les accords passés par les Gouvernements de Jordanie et du Liban avec les organisations palestiniens", *Annuaire Français de droit international*, 1970, pp. 177-203.

de el 6 de septiembre de 1976, fecha en que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores reunido en El Cairo decidió su admisión, pero se produce el ingreso en la Liga cuando aún no había sido proclamado un Estado palestino y su consideración era la de un movimiento de liberación nacional<sup>58</sup>, cuando sólo pueden ser miembros de pleno derecho los “Estados árabes independientes”.

Si el reconocimiento, siguiendo a SALMON<sup>59</sup> “es un acto por el cual un Estado, constatando una situación de hecho o de derecho, admite que ésta le es oponible”, de ello se desprende una serie de efectos que podemos encuadrar en tres grandes grupos:

I. Los Estados que se reconocen se colocan en un mismo plano, en orden a mantener unas relaciones mutuas, en la utilización de los poderes inherentes a su capacidad legal, entre los cuales destacan el derecho de legislación y la celebración de tratados.

II. El reconocimiento establece la posibilidad de reclamar ante el Estado que reconoce por hechos constitutivos de un ilícito internacional. Esto es, existe una capacidad efectiva para reclamar por la responsabilidad internacional del Estado, lo cual nos lleva, entre otros, a la protección diplomática.

III. El sujeto reconocido se beneficia de los privilegiados e inmunidades que los Estados suelen concederse<sup>60</sup>.

### **III.—LOS EFECTOS QUE SE DERIVARÍAN DE UNA NACIONALIDAD PALESTINA.**

#### **A) Planteamiento.**

Junto a las competencias que se ejercen sobre el propio territorio, el Estado también despliega sus competencias sobre el ámbito personal, en

---

58. Ver Julio A. BARBERIS, “Los sujetos del Derecho Internacional actual”, Madrid 1984.

59. SALMON, J. “La Reconnaissance d’Etat”, Paris, 1971, p. 11.

60. J. COMBACAU, “L’État”, en H. THIERRY, J. COMBACAU, S. SUR y Ch. VALLÉE, “Droit International public”, 3ª ed. Paris 1981, pp. 217-226.

virtud del vínculo que le une a las personas que constituyen su elemento población y a los que denomina nacionales.

La nacionalidad constituye un vínculo jurídico-político entre el Estado y el individuo que se integra en él, haciendo de éste un miembro de la comunidad que constituye la dimensión personal del Estado<sup>61</sup>

La doctrina apunta la existencia de diferentes contenidos de la nacionalidad. Unos de orden interno y otros de orden internacional, según el ámbito que se produzcan los efectos jurídicos.

La regulación de los efectos de la nacionalidad en el marco internacional puede derivarse de la costumbre internacional o de tratados concluidos entre dos o más Estados<sup>62</sup>.

En principio, y siguiendo reiterada jurisprudencia de los Tribunales Internacionales, corresponde a los Estados adoptar las medidas legislativas tendientes a determinar quiénes son sus nacionales. Así, el dictamen del T.P.J.I. de 7 de febrero de 1923, relativo a “los decretos de nacionalidad promulgados en Túnez y en Marruecos el 8 de noviembre de 1921, se sostiene que:

“en el estado actual del Derecho internacional, según opinión del Tribunal, las cuestiones de nacionalidad están comprendidas en principio en la esfera de la competencia exclusiva del Estado”<sup>63</sup>.

En el Derecho convencional se sigue idéntico principio. Un ejemplo paradigmático es la Convención de La Haya de 12 de abril de 1930, relativa a los conflictos de nacionalidad. En su artículo 1 se establece que:

“corresponde a cada uno de los Estados determinar por medio de su legislación quienes son sus nacionales”.

Resulta lógico pensar que sean los ordenamientos estatales los que legislen en materia de nacionalidad, pues con ello están definiendo en el marco internacional uno de sus elementos constitutivos, sobre el cual se extiende la soberanía personal del Estado. Al hacerse así se está determinando su propia esencia.

Ahora bien, este derecho del Estado a legislar en materia de nacionalidad no tiene un carácter absoluto, pues existen limitaciones a las competencias soberanas derivadas de Convenios internacionales o de principios

---

61. REZEK, F.J. *op cit.*, p. 333.

62. DE CASTRO, F. *op. cit.* p. 557.

63. C.P.J.I. serie B, n<sup>o</sup>4, p. 24.

generales del Derecho de Gentes. En consecuencia, ningún Estado podrá proceder a atribuir la nacionalidad de otros Estados, con lo cual estaría realizando una violación del principio de competencia exclusiva que tienen los Estados en esta materia. Se han señalado otro tipo de limitaciones cuales serían la de no atribuir a un individuo la nacionalidad de un Estado contra su voluntad, la necesidad de que exista un vínculo real y efectivo entre el Estado y el individuo, la prohibición de privar a un individuo de una nacionalidad en contra de su voluntad<sup>64</sup>.

Consecuentemente con todo lo expuesto, sería necesario que el “Estado palestino” legislara sobre la nacionalidad en orden a la determinación de la base personal sobre la cual se constituye, definiendo y regulando los requisitos y condiciones en que se adquiere, pierde o recupera. Ciertamente que existía una nacionalidad palestina en tiempos del mandato distinta de la otorgada por la potencia mandataria, pero no es posible hoy entrar en un debate sobre la continuidad de la misma.

### **B) La atribución de la nacionalidad palestina.**

La Carta Nacional Palestina en sus artículos 4 y 5 atribuye una “identidad” palestina a todos los “nacionales” árabes que vivieron de forma estable en la Palestina anterior a 1948, extendiéndola, lógicamente a los descendientes de éstos. No obstante, estas reglas de atribución de la pertenencia al pueblo palestino no constituyen una “nacionalidad”.<sup>65</sup>

Lógicamente parece que el substrato fundamental sobre el cual habría de descansar una tal legislación es el pueblo palestino, lo cual no constituiría ninguna novedad en cuanto al método, pues existen algunas legislaciones modernas sobre nacionalidad que se fundan sobre el elemento sociológico de pertenencia a un pueblo. Así ocurre con las legislaciones de Israel, Grecia y la extinta República Árabe Unida<sup>66</sup>. En una línea similar se incluyen un gran número de legislaciones que exigen como requisito para la naturalización la afinidad y la asimilación del extranjero a la población nacional. Esta pertenencia a una comunidad nacional, aun siendo cam-

---

64. DIEZ DE VELASCO, M. op. cit., pp. 517-518.

65. VERHOEVEN, J. “Comentario a la sentencia...”, p. 680.

66. Como pone de manifiesto DE CASTRO, F. op. cit., p. 565.

po de la sociología, habrá de ser tenida muy en cuenta por el jurista para llegar a definir y regular la nacionalidad.

### C) Virtualidad.

En el ámbito internacional la nacionalidad produce efectos tanto en el campo del Derecho Internacional Público como del Derecho Internacional Privado. En el primero porque, en principio, solamente las naciones de un Estado podrán gozar de la protección diplomática que le presta el Estado; además, las normas internacionales a las cuales esté sujeto un Estado pueden contener disposiciones que sean de aplicación al individuo en función de la nacionalidad que ostente, lo que ocurre, por ejemplo, con algunos Tratados. Respecto del Derecho Internacional Privado, destaca la frecuente remisión de las normas de conflicto a la ley nacional para la regulación del estatuto personal, junto con otros efectos en materia de pasaportes, títulos de identidad, de viaje, etc.

#### a) Derecho Internacional privado.

En el sistema continental, el individuo está sometido a la ley de su país en lo referente al estado y la capacidad.

Con independencia de que se estime favorable este criterio por la estabilidad que normalmente conlleva la nacionalidad y por las facilidades existentes para su determinación, el argumento con más frecuencia invocado para justificar la existencia de una tal norma y que ha estado en la base de la doctrina de MANCINI es "la adaptación de la ley nacional al temperamento de quienes para ella es concebida"<sup>67</sup>. Como afirma PEREZ VERA, "se trata de un criterio que respeta condicionantes socioculturales que no cabe ignorar"<sup>68</sup>.

Resulta indudable que el legislador establece las normas adaptándolas a la mentalidad de la comunidad que es destinataria de las mismas, que, son sus nacionales. No es menos cierto, sin embargo, que su concepción está basada en la mentalidad colectiva de una población<sup>69</sup>.

Este argumento resulta especialmente acertado cuando resulta la apli-

67. BATIFFOL, H. op. cit, tomo II, p. 5.

68. PEREZ VERA, E., op. cit., p. 143.

69. BATIFFOL, H. op. cit., p.5.

cación de la norma de un Estado por la nacionalización de un individuo perteneciente a un pueblo cuya "civilización" y cultura es muy distinta de la del Estado del foro, caso ante el cual estamos cuando en un Estado europeo, con un sistema conflictual de carácter continental, se suscita alguna cuestión relativa al estatuto personal de un palestino.

El problema con el que chocaríamos al momento de la aplicación de esta norma de conflicto sería que la remisión a la ley nacional de un palestino, reconocido o no, pues el envío a la ley nacional está referido a la ley de un Estado.

Ello nos lleva a profundizar especialmente en los efectos que el (no) reconocimiento produce en las relaciones de tráfico externo. Esto es, en la aplicabilidad o inaplicabilidad de una ley extranjera que emana de una autoridad no reconocida cuando aquélla resulta invocada por la norma de conflicto del foro.

Con carácter previo a este problema de aplicabilidad ha de resolverse sobre la certeza de la nacionalidad que se ha invocado como ostentada por el individuo litigante, es decir, habrá que determinar si en el foro resulta efectiva la nacionalidad otorgada por un Estado no reconocido lo cual se suscitara como incidente procesal o como una cuestión previa.

La solución vendría dada por un análisis de la norma aplicable y de lo que con ello perseguía resolver el legislador. Sin embargo, la jurisprudencia, como señala VERHOEVEN, a quien seguimos en esta materia, tiende a buscar la solución a este problema en los "efectos objetivos" pretendidos con el no reconocimiento por una autoridad soberana, libre de adoptar la solución que más convenga a sus intereses<sup>70</sup>.

En lo referente al conflicto de leyes, encontramos en la aplicabilidad de las normas que emanan de un Estado no reconocido la clave de los problemas que el no reconocimiento suscita para el Derecho internacional privado que se sintetiza en el dilema entre legitimidad o efectividad. La alternativa se funda entre la vinculación del juez que reconoce del litigio a la decisión del poder político de no reconocer, y el respeto debido a las efectividades que no puede ignorar<sup>71</sup>.

---

70. VERHOEVEN, J. "Relations internationales de droit privé en l'absence de reconnaissance d'un Etat, d'un Gouvernement ou d'une situation", R. des C. 1985, t. III, n° 192, p. 158.

71. VERHOEVEN, J. "Comentario a la sentencia...", p. 678.

Hemos de retener una línea de evolución que va desde la negativa a la aplicación del Derecho de un Estado por no haber sido reconocido por el Estado del foro, el análisis de efectividad de la ley invocada por la norma de conflicto. En esta línea se encuadra, por ejemplo, la jurisprudencia francesa, que al momento actual se inclina por la efectividad, abandonando el valor que se otorgaba al no reconocimiento. No obstante, ésta habría de quedar limitada a las normas de Derecho privado que se están invocando para evitar con ello una interferencia sobre la actividad política que corresponde al poder ejecutivo que se plasma en la actitud de no reconocimiento. Con esto se establece una clara diferenciación entre el reconocimiento, que es un acto político, y la validez jurídica que tienen los actos jurídicos realizados por un Estado, cuya competencia corresponde a los órganos jurisdiccionales<sup>72</sup>. La inclinación a la efectividad en esta solución deriva esencialmente de la imposibilidad de sustituir la ley efectiva por cualquier otra ley cuando aquella fue válidamente acreditada<sup>73</sup>.

Ahora bien, si se ha producido el reconocimiento del Estado palestino, hemos de entender que tal acto de reconocimiento obliga al Estado reconocedor a aplicar el Derecho invocado por sus normas de conflicto. Estamos en este supuesto ante una situación nítidamente distinta que se resumiría en que si el no reconocimiento no impediría al juez del Estado del foro aplicar el Derecho del Estado no reconocido fundándose en la efectividad de sus normas, el reconocimiento obligaría al juez a aplicar la ley del Estado reconocido invocada por la norma conflictual sin que éste pueda entrar en un análisis de efectividad. Como señala VERHOEVEN, "el reconocimiento deja al menos presumir la efectividad, cuando no la constituye"<sup>74</sup>.

Cuando se susciten casos en los cuales la norma de conflicto remita a la ley nacional, y estemos ante un elemento de extranjería palestino, no sería la forma más justa de resolver la situación con una negativa radical fundamentándola con la inexistencia efectiva de un Estado palestino. Cabría acudir a un mecanismo conflictual que permitiese la aplicación de las "le-

---

72. HERRERO RUBIO, A. "Problemática de la aplicación del Derecho extranjero", *Anuario de Derecho Internacional*, tomo IV, año 1977-78, p. 150.

73. VERHOEVEN, J. "Relations internationales...", p. 180.

74. VERHOEVEN, J. "Relations internationales...", p. 182.

yes" palestinas sobre sus "nacionales" cuando éstas son invocadas, forzando una interpretación analógica del sistema conflictual de base estatal.

Tanto en este supuesto como cuando estemos ante un reconocimiento del Estado palestino, la situación con la que chocará el juez será la realidad que existe sobre las posibilidades de aplicación: la inexistencia de una nacionalidad palestina y de una normativa reguladora del estatuto personal. Esta situación parece, en principio, extraña, pero su comprensión resulta fácil si observamos que los representantes palestinos y, más concretamente, la O.L.P. hasta el momento no ha ejercido una administración sobre personas o cosas en la forma que hace un Estado, y que justificaría la elaboración de una legislación sobre nacionalidad y estatuto personal, porque no le ha sido posibilitado acceder a una administración total de un territorio sobre el cual posee un derecho a establecer su soberanía<sup>75</sup>.

En tanto se adopte una regulación, que al menos podría suscitar en el juez la posibilidad de aplicar la ley nacional invocada por su sistema conflictual, aunque fuera utilizando una interpretación analógica cuando estemos ante un Estado que no reconozca al Estado Palestino, hay que acudir al criterio de "otra" nacionalidad del Estado en el cual fueron acogidos, la otorgada por Israel o la jordana respecto de los habitantes de Cisjordania.

Cuando estemos en presencia de un palestino al cual no le haya sido concedida ninguna nacionalidad, esto es, que se encuentre en un situación de apatridia, situación en la cual se niega cualquier nacionalidad, como quiera que quiebra la conexión nacional, será de aplicación la "*lex domicilii*"<sup>76</sup>. Esta solución resulta coherente ante la imposibilidad de determinar la ley nacional dada la vocación subsidiaria de la "*lex fori*", con la cual generalmente coincidirá<sup>77</sup>. La concreción convencional de esta solución, ya anteriormente dada por la doctrina y la jurisprudencia en muchos países, se centra en el art. 12 del Convenio de Nueva York de 1954 sobre el estatuto de los apátridas, que acude a la conexión domiciliar.

Hemos de concluir con los efectos que el "Estado Palestino" produce en el ámbito del Derecho Internacional Privado diciendo que a pesar de la

---

75. VERHOEVEN, J. "Comentario a la sentencia...". p. 681.

76. FERNANDEZ ROZAS, J. C. "Estatuto personal y ley personal" en GONZALEZ CAMPOS, J.D. y otros "Derecho internacional privado. Parte especial". Vol. II.

77. BATIFFOL, H. op. cit.m, p. 12.

inefectividad existente *a priori* en materia de conflicto de leyes, no ocurre lo mismo con otros sectores de esta disciplina. Estamos refiriéndonos especialmente a los documentos acreditativos de la identidad y tarjetas de viaje expedidos a los “nacionales” palestinos, sobre lo cual existe ya una cierta práctica que, a pesar de tener un alcance limitado, puede ser válidamente aceptada.

b) Derecho Internacional Público.

Tradicionalmente el estudio de la nacionalidad en Derecho Internacional Público se asocia al de la protección diplomática.

La protección diplomática puede definirse como “una institución consuetudinaria en virtud de la cual todo Estado soberano está habilitado para reclamar reparaciones de las violaciones del Derecho internacional cometidos por un Estado extranjero en perjuicio de sus nacionales”<sup>78</sup>. No es éste el lugar adecuado para una crítica de esta definición clásica que no considera la llamada protección funcional.

En el estado actual de desarrollo del Derecho Internacional, concebido fundamentalmente como un Derecho entre Estados, los individuos, no están dotados de capacidad jurídica “*iure gentium*”, con lo cual el particular perjudicado no está habilitado para efectuar reclamaciones derivadas de un ilícito internacional cometido por un Estado del cual no es nacional por sí mismo.

POLITIS y SCALLE observan en la protección diplomática “una técnica cuya finalidad es el respeto debido a los derechos fundamentales de la persona humana”<sup>79</sup>. Esta tesis que se inspira en la protección de los derechos humanos se enfrenta a la que funda la protección diplomática sobre la idea de soberanía.

El Tribunal Permanente de Justicia Internacional ha precisado que “al hacerse cargo de la causa de uno de los suyos, al poner en movimiento en su favor la protección diplomática (...) este Estado hace valer, a decir verdad, su propio derecho, el derecho que tiene de hacer respetar en la persona de sus súbditos el Derecho Internacional”<sup>80</sup>.

En otros términos, el Estado del cual es nacional la persona sobre la

78. DE VISSCHER, P. “Cours Général de droit international public”, R. des C. 1972, t. II, n°136, p., 154.

79. Citado por DE VISSCHER. p., cit., p. 154.

80. Asunto de las Concesiones Mavrommatis en Palestina (1924), C.P.J.I., Serie A, n. 2, p. 12.

cual se ejerce la protección diplomática no funda una pretensión en el daño ocasionado al particular, sino en la "injuria" sufrida por él mismo<sup>81</sup>.

Esta concepción da origen a dos aspectos dentro de la protección diplomática: "un tratamiento a los extranjeros no conforme con las obligaciones del Estado y, por consiguiente, una violación del derecho del Estado al cual pertenecen los extranjeros"<sup>82</sup>, lo cual nos lleva a observar la protección diplomática como relación interestatal entre el Estado que causó el daño por un acto que es ilícito y el Estado que resulta lesionado en la persona de su nacional.

La protección diplomática, según una regla consuetudinaria general y que reiteradamente recoge la jurisprudencia internacional, está condicionada en su ejercicio a que el Estado sólo podrá reclamar por los actos que afecten a sus propios nacionales. En el asunto del Ferrocarril Panevezys-Saldutiskis (1939), entre otros, se configura como el elemento esencial de la protección diplomática la llamada "nacionalidad de la reclamación", puesto que "este derecho no puede ser ejercido necesariamente más que en favor de su nacional, puesto que, en ausencia de acuerdos particulares, sólo el vínculo de la nacionalidad entre el Estado y el individuo es el único que otorga al Estado el derecho a la protección diplomática"<sup>83</sup>. Los acuerdos que permiten la protección de un individuo que no es nacional del Estado protector se han producido, fundamentalmente, en casos de territorios bajo mandato o protectorado, situación en que se encontraba Palestina, y durante el tiempo del mandato la protección internacional de los ciudadanos palestinos era ejercida por Gran Bretaña, potencia mandataria.

Es preciso además que la nacionalidad sea oponible al Estado contra el que se reclama. Tal oponibilidad existe cuando el Estado contra el que se reclama reconoce dicha nacionalidad o cuando es efectiva, esto es, cuando se concede según el Derecho nacional<sup>84</sup>.

En lo que respecta al ejercicio de la protección diplomática, éste puede llevarse a efecto, siguiendo la terminología dada por el Tribunal Inter-

---

81. DE CASTRO, F., op. cit., p. 570.

82. DE ANZILOTTI, "Cours de droit international", traducción francesa de Gilbert Gidel, Paris, 1929, pp. 518-519, citado en "La protección diplomática..."

83. C.P.J.I., serie A/B, n. 76, p. 16.

84. REUTER, "Derecho Internacional Público", Barcelona 1978, (Traducción por JOSE PUENTE EGIDO), p. 245.

nacional de Justicia por diversos medios: la acción diplomática y la acción judicial internacional<sup>85</sup>.

En cuanto a la posibilidad de que el “Estado palestino” pueda llevar a cabo una protección diplomática respecto de sus “nacionales”, no parece desacertado pensar en que éste pueda verse afectado en sus derechos cuando otro Estado no respete el Derecho Internacional en la persona de los “nacionales” palestinos. Ahora bien, una tal conclusión debe ser objeto de matizaciones en orden a su efectividad, deduciéndose un alcance limitado.

La vía normal de ejercicio de la protección diplomática es el recurso a las gestiones diplomáticas, ya sean oficiales u oficiosas, en cuyo caso una reclamación formal es de uso común<sup>86</sup>. Dado el carácter diplomático que poseen las representaciones palestinas, especialmente en aquellos Estados que han procedido a reconocer al “Estado palestino”, nada impide que éstas ejerciten tales funciones que le son inherentes. Distinta será la situación en aquellos Estados que no lo han reconocido, donde de realizarse gestiones tendentes a la protección de algún palestino, aunque acaso las negociaciones se hicieran de manera oficiosa, resultaría difícilmente eficaz por las implicaciones que hacia una posible actividad de reconocimiento pudiera dar lugar.

Mayores serán aún las dificultades si pensamos que la controversia surgida por un rechazo a las gestiones diplomáticas pudiera llegar al sometimiento a un árbitro. Sin duda, se suscitaría, dentro de lo que sería un arbitraje institucional, la efectividad de un “Estado palestino” y, en el supuesto de que existiera un reconocimiento, en qué medida el árbitro internacional podría negar la inoponibilidad de tal situación frente al Estado reconocedor. En lo referente al Tribunal Internacional de Justicia, la conclusión resulta fácil: Palestina no forma parte del Estatuto del Tribunal y no podría ser parte en un proceso ante él. Ello es así porque “sólo los Estados podrán formar parte en casos ante la Corte” (art.34.1), y el “Estado palestino” no es miembro de pleno derecho de la O.N.U., con lo cual no lo es tampoco de forma inmediata del Estatuto (art.93.1 de la Carta de las Naciones Unidas), ni ha accedido por la vía abierta para los Estados no miembros por el art.93.2.

---

85. Asunto del ferrocarril Panevezys-Saldutiskis, C.P.J.I., serie A/B, n. 76, p. 16.

86. DIEZ DE VELASCO, M. “Instituciones...”, p. 536.