

**UNA VISIÓN DEL CONFLICTO PALESTINO:  
BLOQUEO HISTÓRICO, COLAPSO JURÍDICO Y  
FRACASO POLÍTICO**

por JUAN SOROETA LICERAS  
Profesor Titular de Derecho Internacional Público.  
UPV/EHU

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. ORÍGENES DEL CONFLICTO. EL MANDATO BRITÁNICO SOBRE PALESTINA
- III. LAS GUERRAS ÁRABE-ISRAELÍES Y LOS SUCESIVOS PLANES DE PARTICIÓN
  1. La “Guerra de la Independencia” o “Guerra del desastre” (1948)<sup>19</sup>
  2. La “Guerra del Sinaí” o “Guerra de Suez” (1956)
  3. La “Guerra de los Seis días” (1967)
  4. La “Guerra del Yom Kipur” (1974)
  5. Palestina y El Líbano
    - 5.1. EL “SEPTIEMBRE NEGRO” (1970)
    - 5.2. LA(S) GUERRA(S) DEL LÍBANO

#### IV. EL PROCESO DE PAZ

1. **La Declaración de Ginebra (1983)**
2. **La primera “Intifada” y la Declaración de Independencia del Estado Palestino (1988)**
3. **La Conferencia de Madrid (1991)**
4. **La etapa de I. Rabin (1992-1995). Los acuerdos de Oslo-Washington: la Declaración de Principios sobre los acuerdos interinos de autonomía (1993) y los acuerdos que los desarrollan**
5. **La etapa de Netanyahu (1995-1999). Los acuerdos de Wye Plantation (1998)**
6. **La etapa de E. Barak (1999-2001). La Segunda Intifada**
7. **La etapa de A. Sharon (2001-2006). Callejón sin salida. La Hoja de Ruta y el “Acuerdo” de Ginebra (2003)**
8. **La etapa de E. Ólmert (2006). La guerra vuelve al Líbano**

#### V. EL PUEBLO PALESTINO

1. **Introducción**
2. **El pueblo palestino como destinatario del derecho a la libre determinación y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) como su único y legítimo representante**
3. **Los olvidados en el conflicto: “los palestinos israelíes”**

#### VI. ESTATUTO JURÍDICO DEL TERRITORIO. EL DICTAMEN DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA DE 9 DE JULIO DE 2004

1. **Objeto real de la solicitud de la Asamblea General**
2. **Competencia de la Corte**
3. **Normas y principios aplicables al territorio**
  - 3.1. **EL PUNTO DE PARTIDA: ISRAEL ES LA POTENCIA OCUPANTE DEL TERRITORIO**
  - 3.2. **ISRAEL VIOLA LA PROHIBICIÓN DE LA AMENAZA O DEL USO DE LA FUERZA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES**
  - 3.3. **ISRAEL VIOLA TANTO EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO COMO EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**
  - 3.4. **ISRAEL VIOLA EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DEL PUEBLO PALESTINO**
  - 3.5. **ISRAEL VIOLA LA INTEGRIDAD TERRITORIAL PALESTINA**
  - 3.6. **CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE ESTAS VIOLACIONES**

#### VII. LAS NEGRAS PERSPECTIVAS DE FUTURO

## I. INTRODUCCIÓN

Son muchas las causas de la compleja y tensa situación que vive desde hace ya muchas décadas Oriente Medio, una región del mundo en la que, desde los tiempos del Imperio Otomano, las grandes potencias escenificaron sus rivalidades. En un trabajo ya clásico impartido en estos mismos cursos en 1993<sup>1</sup>, el desaparecido y admirado profesor Roberto MESA, a quien con este trabajo queremos rendir un modesto homenaje, esbozaba los principales factores que confluyen en esta situación. Obviamente, el principal es el permanente estado de guerra existente en la región desde la proclamación misma del Estado de Israel en 1948, que condenaba desde entonces a los Estados implicados a un enorme endeudamiento externo, congelando prácticamente su capacidad de crecimiento económico, y que tenía como más grave consecuencia un problema de futuro poco menos que irresoluble: los refugiados. Otro factor que influye decisivamente en este desolador panorama es la existencia de conflictos entre los propios Estados árabes, derivadas de controversias fronterizas o de aspiraciones hegemónicas, tales como los conflictos entre Marruecos y Argelia, Marruecos y Sahara Occidental, Túnez y Libia, Egipto y Libia, Líbano, Siria e Israel, o Irak y Kuwait. Las consecuencias de este belicismo generalizado se plasman en la fragmentación absoluta del mapa de Oriente Medio, cada vez más lejos la utopía de la *Gran Nación Árabe* promovida por el egipcio Nasser. Pero entre todos estos factores, el más sangrante y nuclear es el que constituye el objeto de este trabajo: el conflicto palestino, cuya existencia impide toda posibilidad de de-

---

\* El presente trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación titulado: «Cooperación y confrontación en el diseño de un nuevo sistema de seguridad colectiva: detección y análisis de las nuevas pautas de regulación y de institucionalización», del Ministerio de Educación (SEJ2006-03867).

<sup>1</sup> MESA GARRIDO, R., «Guerra y paz en Oriente Medio: el drama palestino», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1993, Ed. Tecnos y Servicio de Publicaciones de la UPV/EHU, 1994, pp. 265-335.

sarrollo político y económico de la región y condiciona de forma irremediable la estabilidad no sólo en esa zona, sino, en gran medida, en el mundo entero.

Aunque los historiadores apuntan a fechas remotas, vinculadas muchas veces con el nacimiento de alguna de las religiones monoteístas, los orígenes modernos de este conflicto se remontan a los últimos años del siglo XIX. En efecto, y aunque confluyen otros factores que iremos analizando en este trabajo, lo cierto es que los nacionalismos árabe y judío no fueron ajenos a la ola nacionalista que impregnó toda la Europa de la época, alentado además el árabe por los intereses militares de británicos y franceses en la región. Como señalaba el profesor MESA, la crónica de la tragedia palestina bien puede arrancar del eslogan sobre el que se asentó la articulación ideológica del sionismo: «una tierra sin pueblo para un pueblo sin tierra»<sup>2</sup>, un eslogan que estaba muy lejos de la realidad. Aunque en 1878 se estableciera ya en el territorio palestino la primera colonia judía, los orígenes del sionismo pueden situarse en la publicación de *Der Judenstaat: Versuch einer modernen Lösung der Judenfrage* (*El Estado de los Judíos: ensayo de una solución moderna de la cuestión judía*), libro publicado por el periodista Theodore Herzl en 1896, y que contiene las bases del movimiento sionista y de su reclamación de un territorio para el pueblo judío. La persecución a la que había sido sometido este pueblo a lo largo de la Historia pasaba en aquella época por un triste auge en la Europa del Este<sup>3</sup>, y su expansión a los Estados occidentales europeos daba ya motivos para la preocupación. Herzl había cubierto como periodista el *proceso Dreyfus*, y había tomado conciencia de cómo, con mayor o menor virulencia, los judíos eran perseguidos en todas partes, y de la necesidad de encontrar un lugar en la tierra, una ubicación física, para poder organizarse como pueblo<sup>4</sup>. Esta postura no era unánime entre las organizaciones judías, ya que algunas de ellas no consideraban necesaria la emigración a Tierra Santa para preservar la existencia como pueblo de los judíos, ni menos la creación de un Estado. Pero los acontecimientos de la primera mitad del siglo XX haría ya irreversible lo que en aquellos momentos era considerado como una utopía: la creación de un Estado del pueblo judío.

Estas son pues las bases del conflicto. Dos pueblos enfrentados por una tierra: el judío, a la búsqueda de un Estado para un pueblo disperso y perseguido; el árabe palestino, en defensa de su tierra, frente a la artificial alteración étnica y numérica de su territorio. En las páginas que siguen vamos a tratar de desentrañar algunos de los aspectos claves de este trágico conflicto.

---

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Se trata de los terribles «pogromos» («po», completamente, «gromit», destruir) de Ucrania, Polonia, Bielorrusia, Lituania... que, entre 1881 y 1914, llevaron al exilio en Europa Occidental y América a cerca de tres millones de judíos. Paralelamente, en Alemania, y desde 1880, se comienza a reclamar medidas de discriminación legal contra los judíos, sembrando el caldo de cultivo para la tragedia de la Segunda Guerra Mundial.

<sup>4</sup> Las propuestas que se manejaron en aquella época iban desde la península del Sinaí hasta Chipre, pasando por Uganda-Kenia, Argentina...

## II. ORÍGENES DEL CONFLICTO. EL MANDATO BRITÁNICO SOBRE PALESTINA

Al igual que más tarde sucedería con la Carta de las Naciones Unidas, el Tratado de Versalles, que daba vida a la Sociedad de Naciones, organizaba el fenómeno colonial con un objetivo muy concreto y no disimulado: despojar a los Estados que habían perdido la guerra de sus posesiones coloniales. Para ello instauró el sistema de mandatos, establecido en su artículo 22, que, desde la perspectiva paternalista de la época, señalaba lo siguiente:

«Los siguientes principios se aplicarán a las colonias y territorios que, como consecuencia de la guerra, han dejado de estar bajo la soberanía de los Estados que anteriormente los gobernaban y que están habitados por *pueblos que todavía no son capaces de dirigirse por sí mismos* en las condiciones especialmente difíciles del mundo moderno. El bienestar y el desarrollo de estos pueblos constituyen una *misión sagrada de la civilización*, y conviene incorporar al presente pacto las garantías para la realización de esta misión.

El mejor método para realizar prácticamente este principio es confiar la tutela de estos pueblos a aquellas naciones avanzadas que, por razón de sus recursos, de su experiencia o de su posición geográfica, se encuentran en mejores condiciones para asumir esta responsabilidad, y que consientan en aceptarla. Esta tutela se ejercerá por esas naciones en concepto de mandatarios y en nombre de la Sociedad de las Naciones (...)

Mandatos de tipo a). Ciertas comunidades que pertenecían antes al Imperio Otomano han alcanzado un grado tal de desarrollo, que *puede reconocerse provisionalmente su existencia como naciones independientes*, siempre que su administración se guíe por los consejos y el auxilio de un mandatario hasta que sean capaces de conducirse por sí mismas.

*Los deseos de estas comunidades se tomarán especialmente en consideración para la elección del mandatario».*

Bajo mandato francés fueron colocados los territorios de Líbano (independiente desde 1941) y Siria (independiente desde 1946), y bajo mandato británico, los de Mesopotamia (Irak desde su independencia en 1932), Transjordania (Jordania desde su independencia en 1946) y Palestina<sup>5</sup>. Así, pese a que el objetivo de este tipo de mandatos no era otro que el de establecer una administración transitoria sobre los territorios hasta que estuvieran preparados para la independencia, Palestina sería el único que no había alcanzado la independencia al término de la Segunda Guerra Mundial.

Tal y como señala el último párrafo del mencionado artículo 22 del Pacto, para la elección del mandatario debían tenerse en cuenta los deseos de la población. Sin embargo, la decisión por la que se atribuyó el mandato a Gran Bretaña ignoró por completo los deseos de la población, lo que es de especial gravedad, si se tiene en cuenta

<sup>5</sup> Previamente los acuerdos secretos SYKES-PICOT (1916) habían acordado las zonas de hegemonía de las dos potencias en la región para el momento en que cayera el Imperio Otomano. Estos acuerdos contarían igualmente con el visto bueno de la Rusia zarista. Para un estudio pormenorizado de las cuestiones relativas al mandato británico sobre Palestina, cfr. R. OVENDALE, *Britain, The United Status, and the end of the Palestine Mandate, 1942-1948*, Royal Historical Society. Studies in History 57, New Hampsire, 1989.

que cinco años antes de recibir el mandato de la Sociedad de Naciones, el Gobierno británico, a través de la *Declaración Balfour*, se había comprometido ya con la Organización Sionista a establecer el «hogar nacional judío» en Palestina. Esta Declaración no era sino una carta remitida el 2 de noviembre de 1917 por quien entonces ocupaba el cargo de Secretario del Ministerio de Relaciones Exteriores británico a un particular, el Barón Rothschild, en la que, entre otras cuestiones, afirmaba que «el Gobierno de Su Majestad ve con beneplácito el establecimiento en Palestina de un hogar nacional para el pueblo judío y hará cuanto esté en su poder para facilitar el logro de ese objetivo», si bien, señalaba que «no se tomará ninguna medida que pueda perjudicar los derechos civiles y religiosos de las comunidades no judías de Palestina». Pero su importancia era evidente, pues por primera vez una gran potencia reconocía al pueblo judío ciertos derechos en Palestina. Además la Declaración quedó incorporada al Mandato, resultando obvio tanto el carácter contradictorio que se dio al mandato que, si por un lado, encomendaba a Gran Bretaña la preparación de la población del territorio para su independencia, de forma que su sometimiento a la administración británica era provisional, por otro, se debía conseguir el establecimiento de un «hogar nacional judío», como su nulidad desde el punto de vista del Derecho internacional, en la medida en que el Pacto de la Sociedad de Naciones encomendaba la administración de los territorios a una potencia occidental, pero no la soberanía sobre los mismos.

De esta forma se obviaban igualmente las conclusiones de la *Comisión interaliada King-Crane*, enviada al territorio a instancias del Presidente de los EEUU W. WILSON, al objeto de conocer *in situ* la opinión mayoritaria de la población, y que insistía en que «si ha de regir ese principio (el de la libre determinación de los pueblos), de modo que los deseos del pueblo palestino tengan importancia decisiva para determinar el futuro de Palestina, entonces ha de recordarse que la población no judía palestina -casi nueve décimas partes del total- está firmemente en contra del programa sionista en su totalidad (...) Someter a un pueblo que opina así a la ilimitada inmigración judía, y aplicar presiones financieras y sociales para que entregue la tierra, sería una grave violación del principio mencionado, y de los derechos de los pueblos, aunque se mantuvieran las formas de la Ley»<sup>6</sup>

En la Conferencia de San Remo, celebrada el 25 de abril de 1920, la Sociedad de Naciones asignó el mandato a Gran Bretaña, en manifiesta contradicción con la voluntad mayoritaria de la población del territorio y, por tanto, con el contenido del artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones<sup>7</sup>. El texto del mandato<sup>8</sup> contenía

<sup>6</sup> *Orígenes y Evolución del Problema Palestino, (1918-1988), preparado por el Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino, y con la orientación de este Comité. Naciones Unidas, Nueva York, 1990, p. 26.*

<sup>7</sup> En el mismo sentido, el informe presentado en 1947 a la Comisión Especial para Palestina por la Subcomisión 2, señalaba que «el pueblo de Palestina está preparado para el gobierno autónomo y todas las partes han acordado que debe obtener la independencia en la fecha más cercana posible. De lo dicho más arriba se desprende también que la Asamblea General no tiene competencias para recomendar, y mucho menos para hacer cumplir, una solución que no sea el reconocimiento de la independencia de Palestina» (A/AC.14/32, y Add.1, de 11 de noviembre de 1947, par. 18).

<sup>8</sup> El mandato fue aprobado por la Sociedad de Naciones el 24 de julio de 1922, entrando en vigor en setiembre de 1923, al entrar en vigor el Tratado de Lausana con Turquía.

como aspecto más importante el compromiso de Gran Bretaña de poner en marcha las condiciones necesarias «para el *establecimiento de un hogar nacional judío* y el desarrollo de las instituciones autónomas, así como la protección de los derechos civiles y religiosos de todos los habitantes de Palestina, sin distinción de raza o religión»<sup>9</sup>, de facilitar «la inmigración judía en condiciones convenientes», y de *fomentar*, «en cooperación con el organismo judío mencionado en el artículo 4 (la Organización Sionista) *el establecimiento intensivo de los judíos en tierras de Palestina*, incluso en aquéllas pertenecientes al Estado y en las incultas no requeridas para fines públicos»<sup>10</sup>.

El eslogan que antes mencionábamos «una tierra sin pueblo para un pueblo sin tierra» no hubiera tenido mayores consecuencias en la historia del territorio si la Sociedad de Naciones no hubiera violado la letra de su propio tratado constitutivo, al atribuir a la potencia mandataria una capacidad de disposición que va más allá de la simple administración del territorio, como es la de modificar la composición étnica de la población, que fue a la postre lo que favoreció la aparición de un conflicto inexistente en aquel momento histórico entre árabes y judíos. Por otra parte, durante el período del mandato, y con la aquiescencia de las autoridades británicas, las diferentes organizaciones judías consiguieron crear una auténtica administración paralela a la oficial, que en poco tiempo terminaría por convertirse en el embrión del futuro Estado judío.

La presión ejercida por la Organización Sionista sobre las autoridades británicas durante el período de vigencia del mandato para la construcción del «hogar nacional judío» tuvo un claro exponente en las facilidades que éstas dieron a la llegada ininterrumpida de judíos al territorio, intensificada sobre todo a partir de la subida al poder en Alemania de Hitler<sup>11</sup>, y que tuvo como consecuencia una creciente resistencia de la población árabe del territorio. Así, durante los años de pre-

<sup>9</sup> Artículo 1 del mandato.

<sup>10</sup> Artículo 6 del mandato (el destacado es nuestro).

<sup>11</sup> Las sucesivas oleadas de inmigrantes judíos a Palestina entre 1922 y 1939 elevó a aproximadamente 445.000 el número de judíos establecidos ya en el territorio, de los que aproximadamente 113.000 eran habitantes originarios del mismo, lo que, teniendo en cuenta que la población total en 1939 ascendía a 1.500.000 habitantes, suponía un 30% de la misma, cuando tan sólo veinte años antes no alcanzaba el 10%. En 1946 el número de judíos que residía en Palestina alcanzó los 608.000, lo que supone un incremento en relación al comienzo de establecimiento en el Territorio del 750% (cfr. *Orígenes y Evolución del Problema Palestino*, op. cit., p. 44 y 75). Debe recordarse que en los orígenes del movimiento sionista, a finales del siglo XIX, el 95% de la población de Palestina era árabe, y poseía la propiedad del 99% de las tierras.

Para comprender mejor esta cuestión merece recordar algunos datos sobre las modificaciones que reprodujeron en la demografía del territorio desde 1880 hasta la llegada de Hitler al poder. Así, en 1880, de 450.000 habitantes, 15.000 eran judíos; tras la *Segunda Aliá* (1904-1914), la proporción era de 60.000 judíos de 600.000 habitantes en Palestina; tras la *Tercera Aliá*, (1919-1923), la proporción era 90.000/800.000; tras la *Cuarta* (1923-1929), 175.000/900.000; y tras la *Quinta* (1932-1939), coincidiendo con la llegada de Hitler al poder, 460.000/1.100.000 (cfr. CULLA, J.B., *La tierra más disputada. El sionismo, Israel y el conflicto de Palestina*, Alianza Editorial, Madrid, 2005). En la actualidad, de 6.000.000 de habitantes en Israel, 1.200.000 son árabes, mientras en Gaza y Cisjordania residen 3.500.000 árabes.



sencia británica en el territorio la violencia fue incrementándose<sup>12</sup>, llegando a producirse entre 1936 y 1939 una revuelta generalizada de los árabes palestinos contra el mandato. Estos acontecimientos llevarían finalmente a la potencia mandataria a plantear ante las Naciones Unidas no la independencia del territorio, objetivo teórico del mandato, sino un plan de partición del mismo. Pero vayamos por partes.

Tras la gran revuelta árabe de 1936 el Gobierno británico creó la *Comisión Peel* al objeto de investigar sus causas. Esta Comisión, que consideraba como principal causa de la revuelta la modificación de la composición étnica de la población del territorio, producida como consecuencia de la llegada masiva de judíos, y a la vista de lo irreconciliable de las posturas de las partes, apuntó como única solución posible la partición del territorio, con la creación de dos Estados, uno judío (entre la frontera del Líbano y el Neguev) y otro árabe (que incluiría el resto del territorio que abarcaba los límites del mandato británico, incluyendo Transjordania), y el establecimiento en la zona de un enclave territorial, que permanecería bajo control británico, y que incluiría las ciudades santas de Jerusalén, Belén y Nazaret. Pero, como es bien sabido, ni ésta ni las siguientes propuestas de partición serían aceptadas por las partes, al menos en aquellos momentos.

En 1939 el Gobierno británico decidió hacer pública, en una situación de conflicto ya generalizado e irreversible en el territorio, su posición contraria a la creación de un Estado judío en contra de la voluntad de la población árabe<sup>13</sup>. Pero ya era tarde.

La Segunda Guerra Mundial estaba a punto de estallar. El 23 de agosto de 1939, poco antes de iniciarse la contienda, la conclusión entre los Ministros de Asuntos Exteriores de la Alemania de Hitler y la URSS de Stalin del denominado *Pacto Ribbentrop-Molotov*, llevó a la Agencia judía a proponer una tregua frente a la política restrictiva a la inmigración de Gran Bretaña, y a apoyar a este país frente a la Alemania nazi.

---

<sup>12</sup> La postura británica sobre la creación del hogar nacional judío en Palestina fue fluctuando durante los años de su presencia en el territorio, de forma que si en unos momentos la apoyaba sin condiciones, en otros trató de limitar la llegada de población judía al territorio. Así, por ejemplo, el denominado «Libro Blanco de Churchill» (1922), si bien respetaba los términos de la Declaración Balfour, la interpretaba de forma restrictiva, de forma que se reservaba el derecho de suspender la aplicación de algunas partes del mandato, y dio pie a la exclusión de Transjordania de la colonización judía. En el mismo sentido, en 1929, tras una semana de graves incidentes en los que se produjeron más de trescientos muertos, se aprobó el «Libro Blanco de Passfield», que establecía limitaciones a la inmigración. Por contra, en 1933, en circunstancias parecidas, tras una semana de huelga general contra la potencia mandataria la propuesta de limitar más tanto la inmigración como la compra de tierras por judíos sería rechazada por Churchill.

<sup>13</sup> «(...) los redactores del Mandato no pudieron haber pretendido que Palestina fuese convertida en un Estado judío contra la voluntad de la población árabe del país (...) el Gobierno de su Majestad, en consecuencia, declara ahora inequívocamente que no es parte de su política que Palestina sea convertida en un Estado judío (...)» (cfr. MESA GARRIDO, R., «Fundamentos históricos y jurídicos del derecho a la autodeterminación del pueblo palestino», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, nº 1, 1981, p. 30).

Es sobradamente conocido el desarrollo de la Gran Guerra y las calamidades que en ella sufrió el pueblo judío, y a nadie se le escapa el efecto legitimador que tuvo el Holocausto para su causa. Por el contrario, algunos dirigentes árabes buscaron contactos con Alemania e Italia al objeto de buscar apoyos en su lucha contra los judíos y Gran Bretaña, lo que, con el tiempo, les terminaría pasando factura.

Aunque, pese a ello, Gran Bretaña y Estados Unidos mantuvieran sus restricciones a la inmigración judía, lo cierto es que tras la guerra la primera dependía ya abiertamente de los segundos, en los que se había conformado en unas décadas un importante lobby judío que ejercía ya entonces una gran presión a favor de la creación de Israel. Por otra parte, la irrupción del terrorismo judío frente a la potencia mandataria, unido al efecto propagandístico de la política judía de inmigración clandestina<sup>14</sup>, llevarían en poco tiempo a Gran Bretaña a decidir su retirada del territorio.

### III. LAS GUERRAS ÁRABE-ISRAELÍES Y LOS SUCESIVOS PLANES DE PARTICIÓN

Resulta realmente sorprendente que, pese al contenido literal de la Carta de las Naciones Unidas, Palestina no fuera colocada bajo el Régimen de Administración Fiduciaria<sup>15</sup> pues, en efecto, la propia Carta establecía que este régimen debía ser aplicado a los territorios que se encontraban en el momento de la entrada en vigor de la Carta sometidas a mandato (artículo 77.1). Sin embargo, y aunque la Asamblea General creara en su segunda sesión la *Comisión Especial de las Naciones Unidas para Palestina*, el territorio quedó en un limbo jurídico, al no quedar expresamente incluido ni entre los territorios sometidos a la administración fiduciaria, ni entre los territorios no autónomos.

El hecho es que, ante el fracaso de los diferentes planes de partición, en febrero de 1947 Gran Bretaña decidió dejar el denominado «problema palestino» en manos de las Naciones Unidas. Tras analizar detenidamente ante qué órgano correspondía plantear la cuestión, el Gobierno británico desechó la posibilidad de hacerlo ante el Consejo de Seguridad para evitar un posible veto, por lo que, dada la imposibilidad de hacerlo ante el Consejo de Administración Fiduciaria, por no existir un acuerdo de fideicomiso, se dirigió a la Asamblea General. Este órgano, siguiendo las recomendaciones realizadas por la mencionada Comisión Especial para Palestina<sup>16</sup>, por medio de la *Resolución 181 (II)*<sup>17</sup>, y tras tomar nota de la decisión de

---

<sup>14</sup> En el curso de la denominada «Aliá Secreta», cerca de 80.000 inmigrantes ilegales trataron de llegar por mar al territorio. Pese a que no fueron más que 3.000 los que lo consiguieron, la devolución de parte de la población judía a campos de internamiento en Chipre e incidentes como el del buque *Exodus*, que en 1945 y con 4.500 judíos a bordo, fue rechazado en las costas palestinas y tuvo que volver hasta Alemania, tuvieron un efecto demoledor en la opinión pública internacional.

<sup>15</sup> IGLESIAS VELASCO, A., *El proceso de paz en Palestina*, ed. UAM, Madrid, 2000, p. 34.

<sup>16</sup> A/364. Tras recibir la consulta británica, la Asamblea General, por medio de su Resolución 106 (S-I), de 15 de mayo de 1947, había decidido la creación de este Comité Especial de las Naciones Unidas para Palestina (UNSCOP).

<sup>17</sup> Resolución 181 (II) de la Asamblea General, aprobada el 29 de noviembre de 1947.

la Potencia mandataria de abandonar el territorio el 1 de agosto de 1948, recomendó al Reino Unido «(...) y a todos los demás miembros de las Naciones Unidas, la aprobación y aplicación, respecto del futuro Gobierno de Palestina, del Plan de Partición con Unión Económica», cuyos aspectos más importantes son los siguientes:

- el mandato sobre Palestina terminará lo antes posible, pero en ningún caso después del 1 de agosto de 1948»;
- Palestina deberá dividirse en dos Estados independientes, uno árabe y otro judío, estableciéndose un Régimen Internacional especial para la Ciudad de Jerusalén, que se pondrá en práctica «dos meses después de concluida la retirada de las fuerzas armadas de la Potencia Mandataria, pero en ningún caso después del 1 de octubre de 1948»;
- se establecían asimismo los límites del Estado árabe, del Estado judío y de la Ciudad de Jerusalén, debiendo estar asociados ambos Estados en una Unión Económica;
- Jerusalén quedaría sometida a un Régimen Internacional Especial, en virtud del cual su administración estaría a cargo del Consejo Administración Fiduciaria durante un período inicial de diez años, al final del cual los residentes en la ciudad podrían expresar libremente, a través de un plebiscito, sus deseos acerca de las posibles modificaciones del régimen.

Esta primera actuación de las Naciones Unidas en el conflicto tras la desgraciada intervención de la Sociedad de Naciones era todo un mal presagio sobre su futuro, tal y como el tiempo se encargaría de demostrar, puesto que, entre otras cosas, dejaba en manos de la minoría judía (26% de la población) un 57% del territorio, haciendo muy difícil que los árabes pudieran aceptarla en aquel momento<sup>18</sup>. Según algunos autores este rechazo árabe era muestra de su falta de visión de futuro, pero las proporciones del reparto en aquel momento hacían prácticamente imposible su aceptación por la parte árabe.

Aunque no es objeto de este trabajo el análisis del conflicto bélico árabe israelí, suficientemente analizado ya por la Doctrina internacionalista, al menos sí resulta necesario hacer una breve referencia a sus principales hitos.

### 1. La «Guerra de la Independencia» o «Guerra del desastre» (1948)<sup>19</sup>

El 14 de mayo de 1948 Israel proclamaba en Tel-Aviv su independencia, y la partida del Alto Comisionado británico al día siguiente daba lugar formalmente al final del mandato. Ese mismo día cinco Estados árabes (Egipto, Transjordania, Siria, Líbano e Irak), empujados por sus opiniones públicas, aunque sin unos objetivos muy claros y sin excesiva confianza mutua iniciaron la ofensiva contra Israel.

<sup>18</sup> La aprobación de esta resolución tuvo como consecuencia la instauración de la violencia generalizada en el territorio y la huida del mismo de gran número de notables árabes palestinos que, de esta forma, dejaban descabezada la resistencia palestina, que quedaba en manos de los Estados árabes.

<sup>19</sup> La primera guerra árabe-israelí (1948-1949) fue conocida como «Guerra de la Independencia» por los israelíes y como «Guerra del Desastre» por los árabes.

Tan solo dos semanas más tarde (29 de mayo) el Consejo de Seguridad ordenó el alto el fuego, momento para el cual Israel ya había consolidado, en lo que había sido la primera guerra árabe-israelí, una ocupación de territorios palestinos que rebasaba los límites asignados por el Plan de Partición. Unos meses más tarde el nuevo Estado firmaría acuerdos de paz con los Estados que habían participado en la contienda: Egipto y tres de los Estados que habían surgido del sistema de mandatos, Líbano, Siria y Transjordania. Estos acuerdos dejarían sentadas las bases del conflicto, ya que en ese momento Transjordania, que pasó a denominarse Reino Hachemita de Jordania, pretendió anexionarse Cisjordania, anexión que solo fue reconocida por Gran Bretaña y Pakistán, mientras Egipto pasaba a administrar la Franja de Gaza. Ya en estos momentos se podían intuir las dudosas intenciones de algunos Estados árabes, más preocupados por incrementar sus territorios que por la defensa de los palestinos. Por desgracia para el pueblo palestino ésta sería la tónica general del conflicto, como podría comprobarse en el curso de los siguientes enfrentamientos bélicos. Como consecuencia de la aplastante victoria israelí se produjo además el inicio de uno de los dramas más graves del pueblo palestino: más de setecientas mil personas se convirtieron en refugiados<sup>20</sup>, lo que a partir de entonces se convertiría en uno de los problemas de más difícil solución a la hora de buscar una salida al conflicto.

Pero antes de que esto se produjera, las Naciones Unidas habían enviado al territorio una delegación de mediación, presidida por Folke Bernadotte, al objeto de comprobar la efectividad del alto el fuego y propulsar un arreglo pacífico del conflicto. Esta delegación realizó una serie de propuestas cuyo contenido fue cambiando paulatinamente en función de los acontecimientos que se desarrollaban en el territorio. La propuesta final preveía la aceptación por parte de los palestinos de la existencia del Estado de Israel y la creación de un Estado árabe que abarcaría Transjordania y la mayor parte del territorio que ya se le asignaba en el Plan de Partición, aunque con importantes ajustes territoriales, tendentes a consolidar el territorio árabe mediante la inclusión del Neguev, en tanto que Israel adquiriría Galilea. Por su parte, Jerusalén quedaría bajo la administración internacional de las Naciones Unidas<sup>21</sup>. El mediador tenía claro que al menos dos cuestiones eran claves para la resolución del conflicto: los refugiados y el estatuto de Jerusalén. Pero también esta propuesta fue rechazada por las dos Partes y resultó ser la última que pudo llevar a cabo el Mediador, ya que ese mismo año fue asesinado en un atentado terrorista por una organización judía.

Esta última propuesta fue tomada como base para la redacción de la *Resolución 194 (III)* de la Asamblea General<sup>22</sup>, cuyos aspectos más importantes son los siguientes:

---

<sup>20</sup> De los aproximadamente 750.000 desplazados en la guerra tan solo 50.000 volvieron a su tierra en el nuevo Estado de Israel, 250.000 se convirtieron en refugiados en otros países, mientras el resto pasaron a convertirse en refugiados en su propia tierra, al tener que establecerse en Gaza y Cisjordania.

<sup>21</sup> Asamblea General. Tercer período de sesiones, Suplemento núm. 11, documento A/648 (Informe sobre el progreso de las gestiones del Mediador de las Naciones Unidas en Palestina), Parte I, sección 8, párr. 4.

<sup>22</sup> Resolución 194 (III), de la Asamblea General, aprobada el 11 de diciembre de 1948.

- crea una Comisión de Conciliación con sede en Jerusalén para continuar las funciones del Mediador asesinado y de la Comisión de Tregua;
- pide al Consejo de Seguridad que tome nuevas medidas tendentes a asegurar la desmilitarización de Jerusalén;
- pide que se resuelva la cuestión de los *refugiados palestinos*, aspecto más importante de la Resolución, ya que establece por primera vez el derecho de los palestinos al regreso pacífico a sus hogares, derecho que será en adelante reiteradamente afirmado en las resoluciones de las Naciones Unidas desde 1948. En este mismo sentido la resolución afirma que deberán pagarse cantidades «a título de indemnización por los bienes de los que decidan no regresar a sus hogares y por todo bien perdido o dañado (...)».

En efecto, el problema de los refugiados árabes que había producido esta guerra había adquirido ya grandes dimensiones, ya que en aquellos momentos más de 700.000 de los casi 900.000 árabes que hasta entonces habitaban en el territorio del nuevo Estado israelí habían pasado a ser refugiados en otros Estados de la región. La expulsión de estos pobladores originales del territorio, unida a la política israelí de fomento de la inmigración masiva de judíos, haría viable la existencia de un Estado en el que, de no haberse producido tal expulsión, la población judía seguiría siendo cuantitativamente inferior a la árabe, y haría inviable a largo plazo el retorno a su tierra de los refugiados.

## 2. La «Guerra del Sinaí» o «Guerra de Suez» (1956)

La segunda guerra, conocida como la «Guerra del Sinaí» o «de Suez» (1956), tuvo como punto de partida la decisión del presidente egipcio Nasser (que aceptó de mal grado el rechazo occidental de financiar su proyecto de construir la presa de Asuán) de nacionalizar el Canal de Suez. Este hecho hizo confluir los intereses de Francia, Gran Bretaña e Israel. Como consecuencia de esta decisión los primeros dejaban de percibir los beneficios de la explotación del canal y perdían el control sobre la zona. La forma de evitarlo, y de paso poner fin a la influencia nacionalista y antiimperialista que ejercía Nasser en los países árabes<sup>23</sup>, era el enfrentamiento armado. Por otra parte, la decisión egipcia de cerrar la única salida de Israel al mar Rojo fue considerada por este Estado como un acto de agresión.

Las consecuencias de esta guerra fueron nuevamente nefastas para el pueblo palestino: Israel ocupó la península del Sinaí (aunque la abandonaría más tarde por presiones de las Naciones Unidas) y la Franja de Gaza. Esta nueva derrota árabe tuvo además un efecto colateral que marcaría todo el desarrollo del conflicto: tras su alineamiento junto a Gran Bretaña y Francia en plena Guerra Fría, Israel pasaba a formar parte del bloque occidental, lo que supondría para el Estado judío un importante incremento del suministro de armas de origen occidental, y por ello, de

---

<sup>23</sup> CULLA, J.B., *La tierra más disputada. El sionismo, Israel y el conflicto de Palestina*, Alianza Editorial, 2005, p. 229.

su supremacía militar sobre los Estados árabes, a lo que había que unir el práctico desmantelamiento del ejército egipcio.

### 3. La «Guerra de los Seis días» (1967)

Una década más tarde, Egipto solicitó, y las Naciones Unidas aprobaron, la retirada de la *UNEF, Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas*, creada al final de la guerra del cincuenta y seis, y que desde entonces estaba instalada a lo largo de la frontera egipcio-israelí para garantizar la navegación en el Canal de Suez. Al poco tiempo de esta decisión las tropas egipcias comenzaron a instalarse en las proximidades de la frontera con Israel, lo que propiciaría que este país iniciara la tercera guerra árabe-israelí, en ejercicio de lo que ya en aquella época denominó «ataque preventivo»<sup>24</sup>. Este ataque tuvo efectos demoledores: Israel ocupó los Altos del Golán, Cisjordania, Jerusalén Este, la Franja de Gaza y la península del Sinaí, quedando bajo su jurisdicción un territorio cuatro veces superior al previsto por la ONU en 1949, y una población de más de un millón y medio de árabes palestinos.

El 22 de noviembre el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 242 (1967), que estaba llamada a ser una de las claves del conflicto. Esta resolución señalaba que el establecimiento de una paz justa y duradera en Oriente Medio debería basarse en los siguientes dos principios: por una parte, la inadmisibilidad de la adquisición de territorios por medio de la guerra y consecuente obligada retirada de las fuerzas armadas israelíes de los territorios ocupados en el conflicto, y, por otra, el derecho de cada Estado de la zona «a vivir en paz dentro de unas fronteras seguras y reconocidas libres de amenazas o actos de fuerza». Por otra parte, consideraba imprescindible lograr «una solución justa al problema de los refugiados».

Debe destacarse el hecho de que esta resolución menciona sólo al Estado israelí, evitando hacer una mención expresa a Palestina, a la que se refiere únicamente de forma implícita al examinar el «problema de los refugiados». Además, al instar a Israel a retirar sus tropas de los territorios ocupados en la guerra de 1967, implícitamente estaba admitiendo la legitimidad de la anexión de los territorios ocupados en la guerra de 1948. En efecto, esta resolución iba a marcar el futuro de la política de las Naciones Unidas en relación con este conflicto, si bien ya desde entonces quedó claro que Israel nunca cumpliría las obligaciones establecidas por el Consejo de Seguridad pese a que, como es obvio, son jurídicamente vinculantes.

---

<sup>24</sup> Tanto esta guerra de 1956, como la de 1967 fueron calificadas por el profesor BERMEJO de legítima defensa israelí, ante determinadas acciones inamistosas de Egipto, tales como el cierre del Canal Suez a los buques de nacionalidad israelí o el bloqueo del Golfo de Aqaba, en la primera de ellas, o la concentración de tropas egipcias en la frontera con Israel en la segunda (*cf.* BERMEJO GARCÍA, R., *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Universidad de Navarra, ed. Civitas, Madrid, 1993, pp. 301-306). Obviamente no podemos compartir esta afirmación dado que en ningún caso medió un previo ataque armado contra Israel, y, como es sabido, la Carta no admite la legítima defensa preventiva. En este mismo sentido, *cf.* IGLESIAS VELASCO, A.I., *«El proceso de paz en Palestina»*, *op. cit.*, pp. 50 y ss.

La situación de caos en el territorio tras este conflicto se intensificó notablemente como consecuencia del aumento de la actividad terrorista palestina, que desembocaría en el desgraciado episodio del *Septiembre Negro* que, a su vez, tuvo como consecuencia la expulsión por Jordania de los grupos armados palestinos instalados en su territorio al Líbano, a donde, para desgracia de sus habitantes, habría de extenderse la llama del conflicto.

#### 4. La «Guerra del Yom Kipur» (1974)

El día de Yom Kipur, día judío del arrepentimiento, considerado el día más sagrado del año, Egipto y Siria llevaron a cabo un ataque contra Israel con el objetivo fallido de recuperar los territorios que este Estado ocupaba desde la Guerra de los Seis Días. Pocos días después, la Resolución 338 (1973) del Consejo de Seguridad recordaba a las partes la obligación de finalizar las operaciones militares, de negociar un acuerdo de paz, y de dar cumplimiento a la Resolución 242 (1967) del Consejo de Seguridad.

Como consecuencia de esta guerra, Egipto inició un acercamiento a los EEUU, lo que, a la postre, favorecería la conclusión de los acuerdos de Camp David (1978) entre Israel y Egipto, que supusieron la retirada del primero del Sinaí (1981). Estos acuerdos tuvieron como consecuencia la expulsión de Egipto de la Liga Árabe, por lo que sus Estados miembros consideraron una traición («Sinaí, por Gaza y Cisjordania»). Por su parte, la Asamblea General condenó los acuerdos, que consideró nulos y sin validez alguna, en la medida en que «ignoran, usurpan, violan o deniegan los derechos inalienables del pueblo palestino, comprendido el derecho al retorno, el derecho de autodeterminación, y el derecho a la independencia y a la soberanía nacionales en Palestina (...)», en una resolución (34/65) que cabe considerar como histórica, ya que condenaba unos acuerdos *de paz* que ponían fin a un enfrentamiento bélico y por los que sus signatarios (el Presidente egipcio, A. Sadat, y el Primer Ministro israelí, M. Beguin) recibieron nada menos que el Premio Nobel de la Paz.

#### 5. Palestina y El Líbano

##### 5.1. EL «SEPTIEMBRE NEGRO» (1970)

Tras la conclusión de la Guerra de los Seis Días, la resistencia armada palestina se estableció en los Estados árabes vecinos, siendo Jordania la que absorbió a su mayor parte. Esta resistencia se fue fortaleciendo y radicalizando entre los palestinos que, a la vista de lo sucedido en las sucesivas guerras, fueron tomando conciencia de que para luchar contra Israel no podían contar realmente con los Estados árabes, y comenzaron a utilizar los campamentos de refugiados como base de los comandos que atacaban a Israel. El hecho de que la mitad de la población de Jordania fuera palestina, y que contara además con el apoyo de la oposición, ponía en jaque la estabilidad de la monarquía en el interior del país (el rey fue objeto de sendos atentados fallidos), y convertía a este Estado en posible objetivo de acciones militares israelíes. En estas circunstancias una junta militar encabezada

por el monarca decidió expulsar de Jordania por la fuerza a las organizaciones militares palestinas, lo que se produjo con unos resultados, una vez más, desastrosos para los palestinos ya que, tras casi un mes de enfrentamientos, eran más de tres mil los palestinos muertos y más diez mil los heridos. El acuerdo de 27 de septiembre 1970, concluido entre el rey Hussein y Arafat, puso fin al *Septiembre Negro*. Jordania puso en libertad a los presos políticos palestinos, pero expulsó a la resistencia palestina del país, que, como queda dicho, trasladaría el conflicto al sur de Líbano.

## 5.2. LA(S) GUERRA(S) DEL LÍBANO

Tras la llegada de la resistencia palestina al Líbano, y como quiera que era desde allí desde donde se perpetraban los ataques contra Israel, este Estado decidió invadir el sur del país para destruir sus bases. El curso de la guerra, en el que el Líbano quedó reducido a cenizas, fue especialmente cruento. Israel dejó claro hasta dónde estaba dispuesto a llegar y lo poco que le importaban las resoluciones de las Naciones Unidas y el Derecho humanitario. Entre otros sucesos de especial gravedad, cabe destacar la matanza de Sabra y Shatila, que fue calificada de «masacre criminal» y de «acto de genocidio» por el Consejo de Seguridad y por la Asamblea General respectivamente<sup>25</sup>. Pese a ello, Israel consiguió cumplir su principal objetivo: la retirada del territorio de la OLP que, esta vez, tuvo que instalarse en Túnez<sup>26</sup>.

Con el territorio de la que otrora fuera conocida como «la Suiza de Oriente Medio» devastado por la guerra, en 1983 se alcanzó un acuerdo entre los dos Estados, en virtud del cual Israel se retiraría inmediatamente del país y el Líbano impediría la presencia en su territorio de grupos armados palestinos. El Líbano cumplió con su parte del acuerdo, expulsando del territorio a la OLP, pero la salida de las tropas israelíes fue muy lenta (más de tres años), y no se llegó a completar. Israel continuó ocupando una franja en la frontera, la denominada «zona de seguridad», hasta 2000. Ese año se dio por terminada la ocupación, y aunque todo parecía indicar que el Líbano podría rehacerse lentamente de más de dos décadas de guerra, en julio de 2006, y alegando los mismos argumentos de seguridad, Israel volvió a ocupar la mencionada franja, llevando a cabo un uso de la fuerza desproporcionado para, de nuevo, violar la integridad territorial de un Estado que trataba de recuperar su espacio en la escena internacional.

---

<sup>25</sup> El ejército israelí, bajo el mando de Ariel Sharon, facilitó a los extremistas de la Falange Cristiana la entrada en los campamentos de refugiados de Sabra y Shatila, y la masacre de más de mil civiles desarmados. Estos hechos provocaron la dimisión de Sharon, entonces Ministro de Defensa, aunque continuó en el Gobierno como Ministro sin cartera, y no impidió que casi dos décadas más tarde se convirtiera en Primer Ministro (2001-2006).

<sup>26</sup> En octubre 1985 la aviación israelí llegó a bombardear la sede de la OLP en Túnez, demostrando que para este Estado la integridad territorial de los Estados no deja de ser una quimera.



## IV. EL PROCESO DE PAZ

### 1. La Declaración de Ginebra (1983)

Como corolario al acuerdo entre el Líbano e Israel, entre el 29 de agosto y el 7 de setiembre de 1983 se celebró en Ginebra, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, la *Conferencia Internacional sobre la Cuestión Palestina*. El gran número de delegaciones que asistieron a la Conferencia<sup>27</sup> ponía de relieve la preocupación de la Comunidad Internacional por la cuestión, pero lo realmente importante fueron los compromisos alcanzados, que se plasmaron en la «Declaración de Ginebra sobre Palestina», aprobada por aclamación, y que apuntaba a un prometedor Plan de Paz que, desgraciadamente, en poco tiempo sería papel mojado.

La Declaración, que reiteraba el contenido de las principales resoluciones de las Naciones Unidas en la materia, solicitaba «la celebración de una Conferencia Internacional de paz sobre Oriente Medio con la participación de todas las Partes implicadas en el conflicto árabe-israelí, incluidas la OLP, la URSS, los Estados Unidos de América y otros Estados interesados»<sup>28</sup>, y recomendaba a los Estados Miembros y a los órganos y organismos más importantes de las Naciones Unidas que pusieran en marcha medidas concretas para garantizar y aplicar los derechos inalienables del pueblo palestino, y, en especial, *el establecimiento de un Estado soberano e independiente*. Igualmente se recomendaba a los Estados que reconocieran a la OLP como legítimo representante del pueblo palestino y establecieran «relaciones apropiadas para ello»<sup>29</sup>. De esta forma, la búsqueda de una solución duradera al problema palestino pasó a convertirse en la cuestión prioritaria entre las labores de las Naciones Unidas.

### 2. La primera «Intifada» y la Declaración de Independencia del Estado Palestino (1988)

En los primeros meses de 1986 se pusieron en marcha negociaciones secretas entre Israel y la OLP, con el objetivo de dar los primeros pasos en el proceso de paz. Sin embargo, un incidente producido el 9 de noviembre de 1987 entre la policía israelí y un grupo de trabajadores palestinos, dio lugar a lo que habría de convertirse en la mejor arma en manos de los palestinos para dar a conocer al mundo su desesperada situación. En esa fecha daba comienzo el levantamiento popular (*Intifada*) de los palestinos en la Franja de Gaza, que rápidamente habría de pro-

<sup>27</sup> Asistieron a la misma un total de 137 Estados, a los que hay que añadir la presencia de la OLP, que participó en calidad de miembro de pleno derecho en la Conferencia, 25 organizaciones intergubernamentales, órganos y programas de las Naciones Unidas y de más de 100 organizaciones no gubernamentales que lo hicieron en calidad de observadoras.

<sup>28</sup> El contenido de la Declaración de Ginebra fue asumida íntegramente por la Asamblea General (Resolución A/38/58/C, aprobada el 13 de diciembre de 1983).

<sup>29</sup> Programa de Acción para la realización de los derechos de los palestinos, apartado I, punto 26, en *Orígenes y Evolución del Problema Palestino (1918-1988)*, *op. cit.*, p. 222.

pagarse al resto de los territorios ocupados. Paradójicamente, esta rebelión, reprimida de forma especialmente violenta por el ejército israelí, daría un importante impulso al proceso de paz, mejorando sensiblemente la imagen del pueblo palestino ante la opinión pública internacional.

En pleno desarrollo de la *Intifada*, el 31 de julio de 1988 se produjo un hecho que iba a dar un nuevo giro al conflicto, impulsando la celebración de una Conferencia Internacional de Paz sobre el Oriente Medio. Se trata de la decisión del Rey Hussein de Jordania de poner fin a los vínculos jurídicos y administrativos de este país con la Ribera Occidental<sup>30</sup>, ocupada por Israel desde 1967, lo que venía a significar la ocasión para la OLP de asumir la administración de tales territorios. Al hilo de esta decisión, ese mismo año (Argel, 12-15 de noviembre) el Consejo Nacional Palestino, supremo órgano legislativo palestino, aprobó dos documentos que serían fundamentales en el desarrollo posterior del conflicto: la *Declaración de Independencia* y el *Comunicado Político del Consejo Nacional Palestino*.

El documento denominado *Declaración de Independencia* proclama el establecimiento del Estado de Palestina, cuya capital se establece en Jerusalén. A su vez da por buena la Resolución 181 (II) de la Asamblea General, por la cual se dividía Palestina en un Estado árabe y otro judío, señalando que la mencionada resolución, no obstante constituir una «injusticia histórica (...), sigue disponiendo que la legitimidad internacional depende de que se garantice al pueblo árabe palestino el derecho a la soberanía y a la independencia nacional»<sup>31</sup>. En un plazo de un mes la Comunidad Internacional ya había demostrado su voluntad mayoritaria de aceptar la creación del Estado palestino, ya que más de ochenta Estados lo habían reconocido<sup>32</sup>.

Por su parte, los aspectos más relevantes del *Comunicado Político* eran los siguientes:

- el Consejo Nacional Palestino reafirma la voluntad de la OLP de llegar a una solución política total del conflicto árabe-israelí en el marco de la Carta de las Naciones Unidas, de conformidad con los principios y la legalidad

<sup>30</sup> En efecto, el Parlamento de Jordania había decidido el 24 de abril de 1950 la anexión de Cisjordania y Jerusalén Este al Reino Hachemita. Tan sólo Gran Bretaña y Pakistán reconocieron tal anexión lo que, unido al rechazo rotundo de la Liga de Estados Árabes (Resolución de 15 de mayo de 1950), llevó a Jordania al compromiso de que la anexión había sido tomada «sin perjuicio de la resolución definitiva de la justa causa de Palestina». Como consecuencia de este compromiso, la Liga de Estados Árabes confirmó que la parte árabe de Palestina, anexionada por Jordania, era confiada a la tutela de este Estado hasta que la cuestión de Palestina fuera plenamente resuelta en el interés de sus habitantes. La decisión del gobierno de Jordania es de especial trascendencia, ya que tan solo un año antes se habrían desarrollado una serie de conversaciones secretas entre este Estado e Israel con el objeto de negociar la absorción por Jordania de los territorios ocupados, en lo que se habría denominado «*Plan Allon*». Cfr. a este respecto, BOCKEL, A., «Vers un État Palestinien Démocratique?», *Annuaire Français de Droit International*, XLI, 1995, p. 36. Por medio del Tratado de Ha'arava (26 de octubre de 1994) Jordania reconoció al Estado de Israel. Sobre este acuerdo, cfr. KUETE MINGA, R., «Le traité de paix du 26 octobre 1994 entre l'État d'Israël et le Royaume de Jordanie», *Revue Générale de Droit International Public*, 1997/2, pp. 392-420.

<sup>31</sup> Resolución A/43/827- S/20178, Anexo III de la Asamblea General.

<sup>32</sup> *Orígenes y Evolución del Problema Palestino*, op. cit., p. 282.

- internacional y las resoluciones de la Organización, «incluyendo las resoluciones 605 (1987), 607 (1988) y 608 (1988) del Consejo de Seguridad»<sup>33</sup>;
- exige la retirada de Israel de todos los territorios ocupados desde 1967, incluida la Jerusalén árabe;
  - declara nulas todas las medidas de incorporación y anexión, y exige la retirada de todos los asentamientos israelíes establecidos en dichos territorios desde 1967;
  - propone colocar los territorios ocupados, incluida la Jerusalén árabe, bajo la supervisión de las Naciones Unidas por un período limitado, para propiciar una atmósfera conducente al éxito de la Conferencia;
  - propone asimismo «el establecimiento y la garantía por el Consejo de Seguridad de arreglos para la paz y la seguridad entre todos los Estados interesados en la región, incluido el Estado palestino».

Una vez dado este paso por la Autoridad Nacional Palestina, le tocaba recoger el testigo a la Asamblea General, que a través de dos nuevas resoluciones iba a marcar un punto de inflexión en el proceso. Por una parte, la Resolución 43/176 pedía la convocatoria de una Conferencia Internacional de Paz sobre el Oriente Medio bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y enunciaba los cinco principios sobre los que habría de basarse una futura y duradera paz en la zona:

- 1) retirada de Israel de los territorios ocupados desde 1967, incluida Jerusalén;
- 2) garantía de acuerdos para la seguridad de todos los Estados de la región dentro de fronteras seguras y reconocidas internacionalmente;
- 3) solución del problema de los refugiados palestinos de acuerdo con las resoluciones que la Asamblea General ha adoptada hasta el momento sobre la cuestión;
- 4) desmantelamiento de los asentamientos israelíes en los territorios ocupados desde 1967; y, finalmente,
- 5) garantía de la libertad de acceso a los Santos Lugares y edificios y monumentos religiosos<sup>34</sup>.

Asimismo tomaba nota del deseo expresado en el curso de los debates de poner el territorio palestino bajo la supervisión de las Naciones Unidas durante un período limitado, como parte del proceso de paz.

Por otra parte, la Resolución 43/177 *toma nota* de la proclamación del Estado palestino efectuada por el Consejo Nacional Palestino, y decide que a partir de ese momento en el sistema de las Naciones Unidas se utilizará la *denominación de «Pa-*

---

<sup>33</sup> Resolución A/43/827- S/20178, Anexo II de la Asamblea General, aprobada el 18 de noviembre de 1988. La referencia a estas tres resoluciones se explica por la circunstancia de la cercanía en el tiempo, dado que se trataba de las últimas resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad antes de la celebración del Congreso de Argel. Sin embargo, es más importante aún la expresa referencia que el Documento hace a las resoluciones dirigidas al establecimiento de las condiciones previas necesarias para llevar a cabo cualquier tipo de negociaciones, al reafirmar la necesidad de que se convoque una Conferencia Internacional sobre el conflicto del Oriente Medio «*bajo los auspicios de las Naciones Unidas (...) teniendo como base las resoluciones 242 (1967) y 338 (1973) del Consejo de Seguridad*».

<sup>34</sup> Resolución 43/176 de la Asamblea General, aprobada el 15 de diciembre de 1988.

*lestina*» que sustituirá a la de «OLP», aunque ello no modificara en absoluto las condiciones del estatuto de observador que le fue atribuido por la Organización<sup>35</sup>.

### 3. La Conferencia de Madrid (1991)

Paradójicamente, será la guerra del Golfo el hecho que impulsará la reactivación de los esfuerzos de la Comunidad Internacional por alcanzar un arreglo negociado de la cuestión del Oriente Próximo. Por una parte, tras haberse pronunciado abiertamente a favor de las pretensiones iraquíes sobre Kuwait, la OLP vio enormemente limitada su influencia en la Comunidad Internacional, y sufrió una importante merma presupuestaria como consecuencia de la supresión de ayudas económicas que venían aportando de forma regular hasta la fecha numerosos Estados árabes, lo que ponía en peligro el nuevo reto a que debía hacer frente: la organización de la administración de Cisjordania. Por otra parte, por una vez, Israel se vio materialmente forzada por su más incondicional aliado, los EEUU, a sentarse en una mesa de negociaciones, en búsqueda de una solución definitiva al conflicto. En estas condiciones, poco después de finalizar la guerra del Golfo, los EEUU propusieron la celebración de una Conferencia Regional sobre la Paz en Oriente Próximo, excluyendo de la misma, lamentablemente, a la OLP y, lo que es peor, a las Naciones Unidas, en clara contradicción con el contenido de la Resolución 45/68 de la Asamblea General<sup>36</sup>, y dejando traslucir el interés estadounidense en apartar a la Organización de la resolución del conflicto. Hasta tal punto se excluyó a las Naciones Unidas del proceso que su Secretario General no participó ni en la Conferencia ni en las negociaciones posteriores. En cualquier caso, a nadie debe sorprender esta propuesta de los EEUU, pues venía a confirmar su actitud en el nuevo contexto internacional surgido tras la caída de los regímenes socialistas, tendente a confirmar su supremacía y hegemonía no solo frente a las antiguas potencias del bloque socialista, sino también frente a las propias Naciones Unidas. Baste recordar la intervención de este país en el *Grupo de Contacto* que se constituyó en el conflicto Namibia, y su resolución final al margen de quienes más habían hecho por su independencia: las Naciones Unidas.

La Conferencia se celebró finalmente en Madrid entre el 30 de octubre y el 1 de noviembre de 1991, con la asistencia, como potencias convocantes, de los EEUU y de la Unión Soviética; como participantes, de las delegaciones de Israel, Jordania/Palestina<sup>37</sup>, Siria, Líbano, Egipto, Unión del Magreb Árabe y Consejo de

<sup>35</sup> Resolución 43/177 de la Asamblea General aprobada el 15 de diciembre de 1988. De esta forma se seguían los pasos dados por las Naciones Unidas en relación con Namibia.

<sup>36</sup> La Resolución 45/68 de la Asamblea General, aprobada el 6 de diciembre de 1990, afirmaba al hilo de numerosas resoluciones anteriores, la necesidad de que «la Conferencia internacional de la paz sobre el Oriente Próximo sea convocada bajo los auspicios de las Naciones Unidas y con la participación de todas las Partes en el conflicto, incluida la Organización para la Liberación de Palestina, en pie de igualdad, y los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (...)».

<sup>37</sup> Como recuerda DAJANI, EEUU e Israel no reconocieron la condición de pueblo de Palestina hasta 1993, y menos su capacidad de participar en las negociaciones de paz en Oriente Medio (DAJANI, O.M., «Stalled Between Seasons: The International Legal Status of Palestine During the Interim Period», *Denver Journal of International Law and Policy*, 1998, Vol. 26, Number 1, p. 15).

Cooperación del Golfo y, finalmente, en calidad de observadores, de la Comunidad Europea y las Naciones Unidas. Pese a que se establecía un calendario prefijado, en virtud del cual las negociaciones entre las delegaciones israelí y jordano-palestina debían seguir una serie de etapas previamente establecidas, la primera de las cuales debía concluir con acuerdos concretos sobre la puesta en marcha de una autonomía interina en los territorios ocupados, la importancia real de la *Conferencia de Madrid* se deriva más del hecho de haber constituido el punto de partida del proceso de paz que de las decisiones en ella adoptadas (la invitación de los convocantes de la Conferencia señalaba ya que la misma no tendría capacidad para tomar decisiones ni competencia para votar sobre ninguna cuestión).

A ningún observador del proceso de paz palestino se le escapa que su desarrollo ha estado vinculado y sigue estándolo en gran medida a la política interior israelí. Así, la llegada del Partido Laborista al gobierno tuvo una influencia evidente en la puesta en marcha del proceso de paz, aunque, a la postre, su principal impulsor, I. Rabin, fuera víctima de tal «atrevimiento», y fuera asesinado por el sector más intolerante de su propio país (noviembre de 1995). S. Peres siguió la línea abierta por su predecesor (en enero de 1996 se celebraron las elecciones palestinas), pero sería por poco tiempo, pues la victoria del *Likud* en las elecciones de mayo de 1996, y la política de ampliación de asentamientos israelíes en los territorios ocupados practicada por el gobierno de Netanyahu haría olvidar en muy poco tiempo los avances experimentados en el proceso. Las nuevas elecciones generales, celebradas en mayo de 1999, llevaron al gobierno al laborista E. Barak que, pese a no conseguir mayores logros, tuvo mucho que ver con el desbloqueo del proceso de paz, que su sucesor en el cargo, A. Sharon (marzo de 2001), se encargaría de hacer descarrilar. Por esta razón, en los apartados que siguen se analizará el proceso en función de quienes ocuparon el cargo de Primer Ministro israelí.

#### **4. La etapa de I. Rabin (1992-1995). Los acuerdos de Oslo-Washington: la Declaración de Principios sobre los acuerdos interinos de autonomía (1993) y los acuerdos que los desarrollan.**

Aunque entre octubre de 1991 y agosto de 1993 se celebraron en Washington conversaciones bilaterales entre las representaciones israelí y palestina, encaminadas al establecimiento de una autonomía interina en los territorios ocupados, otras conversaciones de carácter «secreto» fueron llevadas a cabo paralelamente en Oslo, en el curso de las cuales pudieron tratarse con mayor profundidad cuestiones que en unas conversaciones públicas, como las de Washington, podrían haber puesto en peligro su buen fin<sup>38</sup>. Fruto de estas conversaciones es la *Declaración de prin-*

---

<sup>38</sup> I. RABIN tuvo que llevar al Parlamento israelí la propuesta de reforma de la Ley de 1986, que prohibía a los israelíes mantener cualquier tipo de relación con la OLP (reforma aprobada el 19 de enero de 1993). Sobre los acuerdos de Oslo, entre otros, *cfr.* ALVAREZ-OSSORIO, I., «El colapso de Oslo, ¿negociaciones o Intifada?», en la obra colectiva *Informe sobre el conflicto de Palestina. De los acuerdos de Oslo a la Hoja de Ruta*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, 2003, pp. 41-68.

*cipios sobre los acuerdos interinos de autonomía* (Washington, 13 de setiembre de 1993), que regulaba un régimen de autonomía provisional de «una complejidad rara, si no desconocida hasta el presente en materia de autonomía»<sup>39</sup>.

Los aspectos más relevantes de este acuerdo son los siguientes:

- en su Preámbulo se pone de manifiesto la filosofía del acuerdo, al afirmar que «ha llegado la hora de poner fin a decenios de enfrentamiento y conflicto; de reconocer mutuamente los derechos legítimos y políticos de las Partes; (...) de llegar a un acuerdo de paz global, justo y duradero, y de alcanzar la reconciliación histórica en el marco del proceso político acordado»;
- los objetivos del acuerdo se concretan en «el establecimiento de una autoridad interina palestina de autonomía, el Consejo elegido por los palestinos de Cisjordania y de la Franja de Gaza, por un período transitorio no superior a cinco años, y que conduzca a un arreglo permanente basado en las resoluciones 242 (1967) y 338 (1973)<sup>40</sup> del Consejo de Seguridad» (art. 1);
- en el resto del articulado se regula la forma en que se alcanzará la autonomía palestina, previéndose como aspectos más importantes la celebración de elecciones en los territorios ocupados (art. 3), la forma en que se producirá el traspaso de poderes y responsabilidades (art. 6), las formas de cooperación económica entre Palestina e Israel por un lado (art. 11), y entre Palestina y Jordania y Egipto por otro (art. 12), así como la retirada israelí de la Franja de Gaza y de la zona de Jericó (art. 14).

Pese a constituir un importante paso en el proceso, lo cierto es que la Declaración de Principios promovía una autonomía palestina muy restringida, puesto que no se modificaba el régimen a que estaban siendo sometidas Gaza y Jericó. Por otra parte se ignoraba el problema del derecho de los refugiados al retorno. Como ha señalado el israelí PAPPE, este acuerdo no podía ir muy lejos, porque suponía el reparto entre las dos partes del 22% del territorio palestino, el porcentaje de territorio que no fue ocupado por Israel en 1948. Además, de los territorios en que se encontraban los asentamientos israelíes, tan solo un 20% quedaría bajo control palestino, mientras el 80% restante seguiría siendo controlado por Israel, de forma tal que tanto la mayor parte de Jerusalén como de los recursos hídricos del territorio quedarían bajo el exclusivo control de este Estado<sup>41</sup>. Como veremos más adelante, la idea de ampliar los asentamientos y de mantener el control sobre la mayor parte de los recursos hídricos es una constante en la «política negociadora» israelí, lo que

<sup>39</sup> CALVO-GOLLER, N.K., «L'extension de l'autonomie palestinienne à des territoires en Cisjordanie», *Annuaire Français de Droit International*, XLI, 1995, p. 64.

<sup>40</sup> La Resolución 338 (1973) del Consejo de Seguridad, aprobada el 22 de octubre de 1973, hacía una remisión expresa a la Resolución 242 (1967) y, además de ordenar el alto el fuego, pedía que se celebraran negociaciones «entre las partes interesadas, con los auspicios apropiados, encaminadas al establecimiento de una paz justa y duradera en el Oriente Medio». El objetivo último era la celebración de una conferencia internacional sobre la cuestión, que se llevaría a cabo, finalmente, en Ginebra, en diciembre del mismo año.

<sup>41</sup> PAPPE, I., «Una aproximación al conflicto palestino-israelí», en la obra colectiva *Informe sobre el conflicto de Palestina. De los acuerdos de Oslo a la Hoja de Ruta*, Ediciones Del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, 2003, p. 28.

tendrá un gráfico reflejo en el recorrido sinuoso del muro que este Estado construye más allá de la *Línea Verde*<sup>42</sup>.

El contenido de los acuerdos de Washington-Oslo fueron desarrollados por posteriores acuerdos sobre seguridad previa (9 de febrero de 1994), sobre la zona de Gaza y Jericó (4 de mayo de 1994), sobre transferencia anticipada de determinados poderes a la Autoridad Palestina (29 de agosto, 13 y 14 de noviembre y 1 de diciembre de 1994, y 27 de agosto de 1995) y sobre Cisjordania y la Franja de Gaza (Washington, 28 de setiembre de 1995). Este último acuerdo constituye el *acuerdo interino* que marca el final de la primera fase de negociaciones. Pero veamos a continuación, y de forma sucinta, de qué forma se abordaron las negociaciones más importantes.

El *acuerdo de 4 de mayo de 1994*, concluido en El Cairo, hacía frente a la cuestión de la retirada de las fuerzas israelíes de la Franja de Gaza y de la región de Jericó, y trataba de forma paralela algunas cuestiones que cabe considerar como indicio de que la soberanía palestina progresaba, aunque lentamente, tales como el derecho de la Autoridad Palestina a utilizar la bandera palestina en las zonas sometidas al régimen interino y en los puestos fronterizos, el derecho de expedir pasaportes en favor de los habitantes de dichos territorios o de emitir sellos postales o, lo que es más importante, la capacidad de la OLP (Israel se cuidó muy mucho de no reconocer tales derechos a la Autoridad Palestina, institución creada por este acuerdo, por lo que de reconocimiento de soberanía en su favor pudiera suponer) de mantener relaciones internacionales en determinadas materias, tales como economía, cultura o asistencia externa<sup>43</sup>.

Por su parte, el *acuerdo de 29 de agosto de 1994*, concluido en Erez, regulaba la transferencia preliminar de poderes y responsabilidades a la Autoridad Palestina, poniendo en marcha una autonomía en fase muy embrionaria y de alcance muy limitado aún<sup>44</sup>. La vigencia de este acuerdo sería muy corta, pues en escasamente un año sería sustituido por el acuerdo de 28 de setiembre de 1995. Sin embargo, previamente a la conclusión de dichos acuerdos, la denominada *Declaración de Taba* (11 de agosto de 1995) daba un importante impulso a las negociaciones sobre

<sup>42</sup> La denominada *Línea Verde*, una referencia habitual ya en los documentos oficiales relativos al conflicto (la Corte Internacional de Justicia se refiere expresamente a ella en su dictamen de 2004), es la línea que delimita los territorios que ocupó Israel en la guerra de 1948, y que, de conformidad con las resoluciones principales de las Naciones Unidas, establece los límites del territorio israelí. Los territorios del antiguo mandato de Palestina sitios más allá de la misma se consideran «territorios ocupados».

<sup>43</sup> Cfr. a este respecto la Resolución 49/62 A de la Asamblea General, aprobada el 14 de diciembre de 1994. Sobre las características principales de este acuerdo de 4 de mayo de 1994, y el de 28 de setiembre de 1995, entre otros, cfr. el exhaustivo trabajo de IGLESIAS VELASCO, A.I., *op. cit.*, en especial, pp. 258-326; BENCHIKH, M., «L'accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la Bande de Gaza du 28 septembre 1995», *Annuaire Français de Droit International*, XLI, 1995, pp. 7-32; BOCKEL, A., «L'Autonomie palestinienne...», *op. cit.*, pp. 261-286; MOUTON, J.D., «L'autonomie palestinienne après l'accord du 28 septembre 1995», *Revue Générale de Droit International Public*, 1996-4, pp. 950-978.

<sup>44</sup> Cfr. el texto del acuerdo en *ILM*, vol. 39, n° 2, 1995, pp. 455-482.

el régimen autonómico ya que, entre otras cuestiones, establecía una transferencia de poderes civiles a la Autoridad Palestina en Cisjordania. Pero, como señalábamos, el mes siguiente se habrían de concluir los auténticos acuerdos relativos al régimen autonómico. En efecto, el 28 de setiembre de 1995 se concluyó finalmente en Washington el acuerdo interino relativo a la Franja de Gaza y la Ribera Occidental<sup>45</sup>, conocido también como *Oslo II*. Este importante acuerdo tenía como objetivos principales concretar la forma en que se habría de llevar a cabo la primera convocatoria electoral democrática en los territorios ocupados, en la que los palestinos habrían de elegir a los miembros del Consejo Palestino y al propio Jefe de la Autoridad Ejecutiva, y, paralelamente, ampliar la jurisdicción palestina en Cisjordania, incluyendo la totalidad de las principales ciudades de esta zona, con dos únicas excepciones: la previsible de la parte oriental de Jerusalén, y parte de Hebrón, que habría de esperar aún algún tiempo antes de contemplar la retirada de las fuerzas israelíes, dada la ubicación en la ciudad de un reducido asentamiento de colonos judíos. Como ha señalado SAURA, este acuerdo instauraba ya una parcelación de Cisjordania que, en los años siguientes, no dejaría de aumentar, y dejaba en manos israelíes el control del 40% del territorio de la Franja de Gaza<sup>46</sup>. Unas semanas más tarde era asesinado I. Rabin, con lo que el proceso volvió a entrar en un oscuro túnel, aún más oscuro tras la victoria del *Likud* en las elecciones de mayo de 1996.

##### 5. La etapa de B. Netanyahu (1995-1999). Los acuerdos de Wye Plantation (1998)

Aunque Netanyahu ni siquiera llegó a cumplir la totalidad del mandato, el retroceso que experimentó el proceso fue realmente patente. Pese a ello, y como consecuencia de la presión internacional, especialmente de los EEUU, se concluyeron dos acuerdos de cierta importancia. Se trata, por una parte, del acuerdo de 17 de enero de 1997, en virtud del cual el 80 % de la ciudad de Hebrón pasó a ser administrado por la Autoridad Palestina, quedando el restante 20 %, en el que residen los 450 colonos judíos y 20.000 palestinos, bajo administración provisional de Israel. Por otra parte, 23 de octubre de 1998 se concluyeron los *acuerdos de Wye Plantation (Maryland)*, lugar en el que se reunieron por primera vez tras año y medio de interrupción de las negociaciones los máximos representantes de ambas partes, que consiguieron, a duras penas, retomar la vía de la autonomía palestina. En virtud de estos acuerdos, la parte palestina accedió a eliminar las proclamas antiisraelíes de la Carta Nacional Palestina y a poner en marcha un plan antiterrorista en la zona bajo la supervisión de la Central de Inteligencia de EEUU (CIA). Por su parte, el gobierno israelí se comprometió a la «cesión» de un nuevo 13% de los territorios ocupados en Cisjordania y accedió a otra de las exigencias prioritarias palestinas: la apertura de un aeropuerto de uso exclusivamente palestino en Gaza, que

<sup>45</sup> Cfr. el texto del acuerdo en *ILM*, vol. 36, n° 3, 1997, pp. 551-649.

<sup>46</sup> SAURA ESTAPÁ, J., «La cuestión palestina. Bases para la paz desde el Derecho Internacional», *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 2006, vol. 6, p. 154.



llegó a funcionar, aunque por poco tiempo, porque en enero de 2002 sería destruido por la aviación israelí.

## 6. La etapa de E. Barak (1999-2001). La Segunda Intifada

La llegada de Barak al gobierno israelí abrió nuevas expectativas en el proceso, lo que no era difícil si se tiene en cuenta que su predecesor era abiertamente contrario al proceso de paz, y que los pocos pasos dados durante su mandato fueron consecuencia más de presiones exteriores que de la propia iniciativa gubernamental. En cualquier caso, las posibilidades de éxito en las negociaciones eran muy escasas, ya que su gobierno partía de cuatro condiciones que, *prima facie*, chocan frontalmente con la doctrina de las Naciones Unidas:

- Jerusalén debe continuar siendo una ciudad unida bajo soberanía israelí, que debe mantener su condición de capital de Israel;
- el Gobierno israelí no permitirá la organización ni presencia de ejército extranjero alguno al oeste del río Jordán;
- en ningún caso se retornará a las fronteras anteriores a la Guerra de los Seis Días de 1967;
- no se desmantelarán los asentamientos judíos de Gaza y Cisjordania.

Fruto de la presión estadounidense, protagonizada por el Presidente Clinton en sus últimos días de mandato, fueron las fallidas negociaciones de Camp David (julio de 2000), y Taba (enero de 2001). Pero un hecho que se había producido entre estos dos acuerdos iba a cambiar el rumbo de las negociaciones, provocando de paso la caída del gobierno israelí de Barak. En efecto, el inicio de la *Segunda Intifada* o *Intifada de Al Aqsa*, como consecuencia de la visita de Sharon a la Explanada de las Mezquitas (28 de septiembre de 2000), provocó la dimisión de Barak y la convocatoria de elecciones anticipadas, en las que se impuso precisamente el líder del Likud, Ariel Sharon. El carácter violento y armado de esta segunda *Intifada*, provocado por la desproporcionada violencia israelí en su represión, iba a ser el detonante que, junto a la política abiertamente contraria a la negociación de Sharon, iba a dinamitar el proceso de paz.

## 7. La etapa de A. Sharon (2001-2006). Callejón sin salida. La Hoja de Ruta y el «Acuerdo» de Ginebra (2003)

Los sucesivos intentos de devolver el proceso a la senda de la paz (*Plan Tenet*, *Informe Mitchell*, *Plan del Príncipe Abdullah de Arabia Saudita*<sup>47</sup>...) fueron fracasando uno tras otro, hasta llegar a la denominada *Hoja de Ruta*. Pero el desbloqueo del proceso se produjo, paradójicamente, en uno de los momentos más difíciles para la paz. En efecto, la Resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad pareció sacar al proceso de paz del olvido en que se encontraba tras los sucesos del 11-S, al

---

<sup>47</sup> Este Plan planteaba la posibilidad de negociar el reconocimiento de Israel por los Estados árabes, siempre que éste Estado cumpliera tres condiciones: retirada de la totalidad de los territorios ocupados, reconocimiento del derecho de los refugiados al retorno, y creación del Estado palestino.

hacer suyas casi textualmente las declaraciones efectuadas por el Presidente de EEUU, Bush, unos meses antes ante la Asamblea General. Por medio de esta resolución el Consejo apoyaba «una región en que dos Estados, Israel y Palestina, vivan uno junto al otro dentro de fronteras seguras y reconocidas».

Desde la llegada de Sharon al gobierno el proceso de paz había experimentado un retroceso absoluto. Los atentados de Nueva York le dieron alas para, aprovechando el aislamiento en que quedaron los palestinos ante la Comunidad Internacional tras manifestar su apoyo a sus autores, recrudecer la represión en Gaza y Cisjordania, llevar a cabo decenas de «ataques selectivos» contra dirigentes palestinos, provocando como reacción una nueva ola de atentados suicidas palestinos en territorio israelí. La situación de violencia se generalizó hasta el punto de que el 13 de diciembre de 2001 el gobierno israelí rompió todo tipo de contactos con la Autoridad Nacional Palestina y prohibió a su Presidente, Yasser Arafat salir de su cuartel general de Ramala, que quedó sometido a un auténtico asedio militar, del que sólo saldría dos años más tarde para ir a morir a París.

Con la aprobación de la mencionada Resolución 1397 (2002) se abría nuevamente la vía de las negociaciones, dando paso a lo que se denominó *Hoja de Ruta* que, diseñada por «el Cuarteto» (ONU, EEUU, Federación Rusa y UE), preveía la creación de un Estado palestino con fronteras provisionales para fines de 2003. Entre 2004 y 2005 se negociarían las fronteras definitivas, el retorno de refugiados y el estatus final de Jerusalén. Pero lo cierto es que, pese a su repercusión mediática, fue desde su arranque papel mojado.

La Hoja de Ruta se desarrolla en tres grandes fases. En la Primera Fase (octubre de 2002-mayo de 2003), por la parte palestina, se procedería a reestructurar la Autoridad Nacional Palestina, a poner fin a toda violencia contra los israelíes y a celebrar elecciones para establecer un nuevo gobierno palestino. Por su parte, Israel, en un plazo de un mes desde la aprobación del documento, procedería a desmantelar los sesenta «asentamientos ilegales» establecidos desde marzo de 2001. Esta referencia a la ilegalidad de determinados asentamientos parece indicar que otros no los serían, lo cual es abiertamente contrario al Derecho internacional, a la luz del cual todos son ilegales<sup>48</sup>. En una Segunda Fase (enero-mayo de 2003), se aprobaría una nueva Constitución palestina y se abordaría la posibilidad de «crear un Estado palestino independiente, con fronteras provisionales y *atributos* de soberanía», previo a una conferencia internacional que, en su caso, decidiría la creación de un Estado palestino, que seguiría teniendo unas «fronteras provisionales». La Tercera Fase (junio-diciembre de 2003), que sería una fase de transición, pondría fin al conflicto mediante una conferencia internacional que abordaría las cuestiones con las que de forma más evidente chocan todos los intentos de alcanzar una paz duradera: los refugiados, los asentamientos judíos, el estatuto de Jerusalén, y las fronteras del nuevo Estado.

En la Hoja de Ruta hay un olvido imperdonable, de cuya gravedad eran plenamente conscientes sus promotores, y que hacía impracticable la creación del Esta-

---

<sup>48</sup> En la actualidad son cerca de 200.000 los colonos judíos dispersos en asentamientos en Gaza y Cisjordania, además de otros tantos asentados en Jerusalén Este.

do palestino con unas fronteras aceptables y viables para la población árabe: se trata de la construcción del «muro de separación», auténtico monumento al *apartheid* en pleno siglo XXI, cuestión que analizaremos más adelante.

En diciembre de 2003 se presentó en Ginebra un documento que ha recibido la denominación poco ortodoxa de «acuerdo», fruto de una iniciativa impulsada por Yossi Beilin, Ministro de Justicia israelí, y Yasser Abed Rabbo, ex Ministro de Información palestino, y del trabajo de un equipo de personalidades de ambas partes desarrollado a lo largo de dos años. Como ha señalado Gutiérrez Espada, este documento aprovecha todo lo bueno de promesas anteriores y extrae consecuencias de sus fracasos (Camp David, Taba), y plantea como bases de una solución final del conflicto cuestiones fundamentales tales como la soberanía compartida sobre Jerusalén, donde, pese a ello, Israel consolidaría parte de las anexiones practicadas, y el retorno de los refugiados en los términos de la Resolución 194 (III), aunque enfocada no al retorno en sí, sino a la compensación económica. Lo cierto es que, pese a ser un documento de base muy válido de existir interés real en avanzar en las negociaciones, o mucho cambian las cosas, o estamos ante un intento fallido más<sup>49</sup>.

## 8. La etapa de E. Ólmert (2006). La guerra vuelve al Líbano

En el momento que escribimos estas líneas el nuevo Primer Ministro israelí lleva unos pocos meses ocupando el cargo que asumió como consecuencia del derrame cerebral que sufrió Sharon, por lo que es pronto para hacer una valoración de su aportación al proceso de paz. Poco antes, ambos habían abandonado la disciplina del *Likud* para crear un nuevo partido político, el *Kadima*, que ganaría las elecciones de marzo. En una de sus primeras apariciones públicas, Ólmert afirmó que apoyaría la creación de un Estado palestino en unas negociaciones que pusieran punto final al conflicto, por lo que, pese a la victoria de *Hamas* en las elecciones palestinas, parecía que la rueda del proceso de paz echaba nuevamente a andar<sup>50</sup>. Pero el mes de julio iba a ser fatídico para alcanzar ese objetivo. En ese mes, y con el objetivo teórico de liberar a los prisioneros palestinos de las cárceles israelíes, la guerrilla *Hezbollah* puso en marcha la *Operación Promesa Verdadera*, en el curso de la cual, además de morir ocho soldados israelíes, tomó como rehenes a otros dos. La réplica israelí no se hizo esperar, y bajo el nombre de *Operación Cambio de rumbo*, inició la enésima invasión del Líbano, llevando a cabo bombardeos indiscriminados en los que se produjeron numerosas víctimas civiles, además de cuantiosísimos daños materiales.

La brutalidad de las acciones israelíes fue denunciada con rotundidad por el Secretario General de las Naciones Unidas que condenó el uso excesivo de la fuerza por parte de Israel contra la población libanesa, y exigió el cese inmediato de las

<sup>49</sup> GUTIÉRREZ ESPADA, C., «¿Un «muro» para la «Hoja de Ruta» y el «Acuerdo de Ginebra»?», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XVI (2004), pp. 153-162.

<sup>50</sup> En mayo formó gobierno de coalición con el Partido Laborista, el partido ultra-ortodoxo *Shas*, y el partido de los Jubilados (*Gil*).

hostilidades, condiciones que, como era de esperar, ni Israel ni EEUU aceptaron. En efecto, la propia Condolezza Rice llegó a afirmar la *inconveniencia* de un alto el fuego en aquellos momentos, pues ello «favorecería las condiciones para que Hezbolá volviera a constituir una amenaza contra el norte de Israel desde territorio libanés»<sup>51</sup>.

Pese a ello, finalmente la Resolución 1701 (2006) del Consejo de Seguridad ordenó el cese de las hostilidades, la retirada de Israel del Líbano y el paralelo despliegue del ejército libanés y de la *FPNUL* (*Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano*, desplegada por vez primera en 1978) en el sur de este país, cuyas fuerzas incrementaba hasta los 15.000 efectivos, a la vez que ampliaba sus funciones, así como el desarme de Hezbolá. Igualmente afirmaba la necesidad de que el gobierno del Líbano controlara en su totalidad su propio territorio. Tras treinta y tres días de combate, y en cumplimiento de este mandato, Israel procedió a retirarse del sur del país, un país que quedaba nuevamente devastado<sup>52</sup>.

## V. EL PUEBLO PALESTINO

### 1. Introducción

Una vez analizado el proceso de paz y los escasos y costosos avances experimentados en sus casi dos décadas de vida, en los epígrafes que siguen vamos centrarnos en las principales cuestiones jurídicas que se plantean en el conflicto, de forma que el paso del tiempo, las negociaciones políticas y la inaplicación del Derecho internacional no nos hagan olvidar las auténticas razones de su fracaso. En primer lugar examinaremos los principales problemas que afectan a la población palestina, para luego analizar los relacionados con el territorio.

Como consecuencia de las políticas inmigratorias favorecidas por Gran Bretaña durante el mandato, y de la situación en que quedó el territorio tras su retirada y la guerra de 1948, el pueblo palestino quedó físicamente dividido al menos en tres partes. Por una parte, los palestinos que se convirtieron en refugiados al tener que abandonar sus tierras como consecuencia de la guerra y de las políticas colonialistas israelíes, y terminaron estableciéndose en otros Estados. Por otra, los que, por las mismas razones, pasaron a ser «desplazados», ya que huyeron o fueron expulsados de sus tierras, instalándose en los territorios hoy denominados «ocupados». Finalmente, los palestinos que permanecieron en el territorio donde residían, que no necesariamente en sus tierras, y que pasaron automáticamente a convertir-

---

<sup>51</sup> *El País*, 22 de julio de 2006.

<sup>52</sup> El resultado es escalofriante: por parte libanesa, 1.140 civiles muertos, 4.000 heridos, más de 900.000 desplazados, 15.000 viviendas destruidas, al igual que gran parte de las infraestructuras del país. Por su parte, las bajas israelíes fueron de 63 civiles muertos y 1.256 heridos, además de cuantiosas pérdidas económicas (DE AYALA, E., «Misión de paz en Líbano: un riesgo necesario pero no suficiente», *ARI*, Real Instituto Elcano, n. 36, octubre 2006, p. 10).

se en nacionales del Estado israelí desde su creación. Obviamente la situación de todos ellos es bien diferente.

El sector de población que recibe más atención de las instancias internacionales es sin duda la de los «desplazados» por ser doblemente víctimas: por una parte, de la expulsión de sus tierras y, por otra, de la ocupación israelí. Son ellos los más desprotegidos, sufren de una manera más evidente los desmanes de la administración israelí y las violaciones de derechos humanos en su propia piel. Aunque todos los palestinos son destinatarios del derecho a la libre determinación, parece que en el curso de las negociaciones políticas, y cuando se hace referencia al ejercicio de este derecho, sólo se piensa en ellos. De quienes residen en otros Estados se reivindica igualmente el derecho al retorno a su tierra, pero es común entre ellos la idea de permanencia en los Estados de acogida, máxime teniendo en cuenta que si algún día se crea el Estado palestino, difícilmente tendrá unas dimensiones superiores al 22% del territorio de la antigua Palestina, donde, ya hoy en día, la densidad de población es una de las más altas del mundo<sup>53</sup>. Tampoco en este caso parece discutible su derecho a la libre determinación, aunque su ubicación hace difícil que puedan ejercerlo, al menos en la forma clásica.

Pero el tercer grupo merece una especial atención, pues si bien no abandonaron el territorio en que habitaban cuando comenzó el conflicto, muchos de ellos sí hubieron de hacerlo de sus tierras como consecuencia de las políticas expansionistas israelíes. Por el hecho de ser ciudadanos de un presunto Estado de Derecho, la Comunidad Internacional les ha dejado en un evidente desamparo, pero a nadie se le oculta que se trata de una ciudadanía israelí de segunda clase, condición que, por otra parte, no ha hecho más que exacerbar el sentimiento nacionalista palestino. De ellos ni siquiera se predica el derecho a la libre determinación, pese a estar fuera de toda duda que forman parte del pueblo palestino. Por ello les dedicamos un epígrafe en este mismo trabajo.

## **2. El pueblo palestino como destinatario del derecho a la libre determinación y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) como su único y legítimo representante**

Como hemos visto, la sensibilidad de la Comunidad Internacional ante el genocidio del pueblo judío tuvo un claro reflejo en la actitud de las Naciones Unidas ante la creación del «hogar nacional judío» en Palestina y, como el otro lado de la moneda, en su actitud extremadamente *prudente* a la hora de reconocer derechos a la población palestina. Así, si bien es cierto que en la actualidad puede decirse que ésta es objeto de muchos de los desvelos de la Organización, tampoco puede olvidarse que este trato preferente es fruto de una larga evolución en el

---

<sup>53</sup> Así, por ejemplo, en los 365 kilómetros cuadrados de Gaza habitan 1.300.000 palestinos, constituyéndose de esta manera en el lugar de mayor densidad demográfica del Medio Oriente.

curso de la cual no siempre primaron los derechos de la población árabe del territorio<sup>54</sup>.

Quizás pueda señalarse como punto de inflexión en el cambio de actitud de las Naciones Unidas el final de la tercera guerra árabe-israelí, momento en el que la Ribera Occidental del Jordán, la Franja de Gaza, Jerusalén Oriental, la península del Sinaí y los altos del Golán quedaron bajo la ocupación de Israel, y la mayoría de los habitantes de estos territorios se convirtieron automáticamente en refugiados —«desplazados» si se entiende que abandonan su tierra pero permanecen en territorio palestino— (muchos de ellos por segunda vez, tras haber buscado refugio en esas regiones durante el primer éxodo de 1948), creándose, de esta forma un grave problema de carácter humanitario, al que aún hoy ha de hacer frente la Organización. En este contexto, tras el alto el fuego de junio de 1967, la Resolución 237 del Consejo de Seguridad instaba al Gobierno de Israel a garantizar «la protección, el bienestar y la seguridad de los habitantes de las zonas donde se han llevado a cabo operaciones militares» y a dar facilidades «para el regreso de los habitantes que han huido de esas zonas desde que comenzaron las hostilidades».

De esta forma tan escueta, y en un principio sin otro objeto que el de hacer frente al «problema de los refugiados», se iniciaba el largo y lento camino hacia el reconocimiento de los derechos del pueblo palestino<sup>55</sup>. Así, en 1969 reconocía que «el problema de los refugiados árabes de Palestina tiene su origen en el hecho de que se les niegan derechos inalienables que poseen en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos»<sup>56</sup>. Al año siguiente<sup>57</sup> afirmó por primera vez, y de forma expresa que «el pueblo de Palestina tiene derecho a gozar de la igualdad de derechos y a la *libre determinación*», destacando la trascendencia del respeto de dichos derechos para lograr una paz justa y

---

<sup>54</sup> En este sentido, resulta muy elocuente la pronta admisión de Israel en las Naciones Unidas. Así, si la primera solicitud de Israel para su admisión en las Naciones Unidas (29 de noviembre de 1948) fue rechazada por el Consejo de Seguridad por no respetar las resoluciones de las Naciones Unidas (Documentos de la Asamblea General, cuarto período de sesiones, Suplemento núm. 2, documento A/945, Parte III, pp. 87 a 89), tan sólo unos meses más tarde (11 de mayo de 1949), después de que Israel se comprometiera oficialmente al cumplimiento de dichas resoluciones, la Asamblea General decidió aceptarle como miembro de pleno derecho, haciéndolo, además, en los siguientes sorprendentes términos: «decide que Israel es un Estado amante de la paz (*sic*) que acepta las obligaciones consignadas en la Carta, está capacitada para cumplir dichas obligaciones y se halla dispuesto a hacerlo (...) y decide admitir a Israel como Miembro de las Naciones Unidas» (Resolución 273 (III), de la Asamblea General, aprobada el 11 de mayo de 1949).

<sup>55</sup> Baste recordar de qué forma incidía la ya comentada Resolución 242 (1967) en la necesidad de «lograr una solución justa del problema de los refugiados». Tal y como señala CHOMSKY, esta resolución «era groseramente negativista (pues) no ofrecía absolutamente nada a los palestinos (...)» (CHOMSKY, N., *Autodeterminación y Nuevo Orden. Los casos de Timor y Palestina*, ed. Txalaparta, Tafalla, 1998, p. 84).

<sup>56</sup> Resolución 2535 B (XXIV) de la Asamblea General, aprobada el 10 de diciembre de 1969, que contó con 47 votos a favor, 22 en contra y 47 abstenciones.

<sup>57</sup> Resolución 2672 C (XXV) de la Asamblea General, aprobada el 8 de diciembre de 1970, que contó con 47 votos a favor, 22 en contra y 50 abstenciones.

duradera en el Oriente Medio<sup>58</sup>. De esta forma vinculaba dos cuestiones claramente inseparables, consecuencia la una de la otra: el drama de los refugiados y el ejercicio del derecho a la libre determinación. En 1972, sumida en pleno proceso descolonizador, la Asamblea General, a través de una resolución que en un principio iba dirigida a reconocer la legitimidad de la lucha armada llevada a cabo por los movimientos de liberación nacional en el continente africano, terminó incluyendo entre sus destinatarios al pueblo palestino, al condenar «a todos los gobiernos que no reconocen el derecho a la libre determinación e independencia de los pueblos, especialmente de los pueblos de África que están todavía bajo dominación colonial y del pueblo palestino»<sup>59</sup>.

Gracias a estas resoluciones la OLP, tras una década de existencia, veía reconocida la legitimidad de su lucha de liberación nacional, tanto en el plano político como en el militar, con el visto bueno de las Naciones Unidas<sup>60</sup>. El papel que a partir de entonces habría de desempeñar en la defensa de los intereses palestinos fue puesto de relieve en la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno Árabes, celebrada en Rabat en 1974, en cuya resolución final se reafirmaba el derecho del pueblo palestino «al retorno a su patria y a la autodeterminación», atribuía a la OLP la calidad de «único y legítimo representante del pueblo palestino sobre todo el territorio liberado» para, finalmente, afirmar la obligación de todos los países árabes de «preservar la unidad palestina y de abstenerse de toda injerencia en todos los asuntos palestinos»<sup>61</sup>. Esta resolución tiene una especial importancia, dado que contó con el voto favorable de Jordania, que desde 1948 venía administrando la Ribera Occidental, y venía a significar el reconocimiento del movimiento de liberación nacional en el ámbito de la Organización Internacional regional, lo que abría las puertas para que se planteara la cuestión ante la ONU. Así, meses más tarde la Asamblea General invitaba a la OLP como «representante del pueblo palestino, a participar en las deliberaciones de la Asamblea General sobre la cuestión de Palestina en sesiones plenarias»<sup>62</sup>. Un mes más tarde la Asamblea General apelaba «a todos los Estados y Organizaciones Internacionales para que presenten su apoyo al

---

<sup>58</sup> El texto de esta Resolución servirá de modelo a la Asamblea General para la redacción de las resoluciones que irá adoptando en años sucesivos. Así, por ejemplo, *cfr.* las resoluciones 2787 (XXVI) y 2792 (XXVI) de la Asamblea General, aprobadas ambas el 6 de diciembre de 1971; o la Resolución 2799 (XXVI), aprobada por este órgano el 13 de diciembre de 1971 (el subrayado es nuestro).

<sup>59</sup> Resolución 3070 (XXVIII) de la Asamblea General, aprobada el 30 de noviembre de 1973, que contó con 97 votos a favor, 5 en contra y 28 abstenciones.

<sup>60</sup> La OLP fue reconocida como movimiento de liberación nacional en el ámbito de la Liga de Estados Árabes en la Conferencia de Argel (28-29 noviembre 1973), reconocimiento de gran importancia, dado que a partir de entonces sería considerada como única y legítima representante del pueblo palestino, lo que no había sido hasta entonces algo evidente, puesto que otras organizaciones, e incluso Estados árabes, reivindicaban tal condición. Aunque son muchos los estudios realizados sobre la organización y estructura de la OLP, por su conciso análisis, puede consultarse el mencionado trabajo del profesor MESA GARRIDO (nota 1 de este mismo artículo).

<sup>61</sup> Resolución de la Conferencia Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Árabes de Rabat, aprobada el día 28 de octubre de 1974.

<sup>62</sup> Resolución 3210 (XXIX) de la Asamblea General, aprobada el 14 de octubre de 1974.

*pueblo palestino en su lucha* por que se restablezcan sus derechos de conformidad con la Carta»<sup>63</sup>, y otorgaba a la OLP la *condición de observadora* —condición en virtud de la cual había sido ya invitada a la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar— no sólo en los períodos de sesiones de la Asamblea General, sino en las reuniones y en los trabajos de todas las conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas<sup>64</sup>, culminando este proceso con la intervención de su Presidente, Yasser Arafat, el 13 de noviembre de 1974 ante la Asamblea General<sup>65</sup>.

Finalmente, la Asamblea General terminó por atribuir a la representación palestina un estatus prácticamente equiparable al de un Estado (en una resolución que contó con los significativos votos en contra de Israel y EEUU), anunciando ya abiertamente que la existencia del Estado palestino era solo cuestión de tiempo. En efecto, en julio de 1998 la Asamblea General otorgaba a Palestina, en su calidad de observadora, derechos y privilegios suplementarios a los que venía ya disfrutando en tal condición, y que, exceptuado el no reconocimiento del derecho de voto, reservado a los Estados, le sitúa en práctica igualdad con éstos. Así, por ejemplo, se le atribuye el derecho a participar en los debates generales de la Asamblea General; a ser inscrita en la listas de oradores en cuestiones del orden del día distintas de las vinculadas con Palestina y Oriente Medio en cualquier sesión plenaria; el derecho de réplica; el derecho a presentar mociones del orden relativas a los trabajos sobre cuestiones relacionadas con Palestina y Oriente Medio; derecho a presentar como coautor proyectos de resolución y de decisiones sobre cuestiones relativas a Palestina y Oriente Medio... Por otra parte, y por su interés simbólico, debe destacarse el

---

<sup>63</sup> Resolución 3236 (XXIX) de la Asamblea General, aprobada el 22 de noviembre de 1974, con 87 votos a favor, 8 en contra y 37 abstenciones.

<sup>64</sup> Resolución 3237 (XXIX) de la Asamblea General. En el mismo sentido se había pronunciado ya la Comisión Económica para el Asia Occidental del ECOSOC, *ECWA (Economic Commission for Western Asia)*, Resolución 12 (II), aprobada en junio de 1974, *ECOSOC, E/ECWA/Res II* (1975).

<sup>65</sup> La atribución a la OLP de la condición de observadora no estuvo exenta de polémica. El problema se planteaba en relación con el mantenimiento de la Misión Permanente de Observación de la OLP ante las Naciones Unidas en Nueva York. El Gobierno de los EEUU, contrario a la atribución de cualquier estatuto privilegiado en beneficio de la OLP, decidió clausurar la misión permanente de la misma en este país, apoyándose para ello en la Ley Antiterrorista de los EEUU de 1987. Después de la intervención del Corte Internacional de Justicia (opinión consultiva de 26 de abril de 1988) y de la sentencia del Magistrado Federal de Distrito de Manhattan de 29 de junio de 1988, el Gobierno aceptó finalmente su obligación de permitir la entrada de la delegación de la OLP en su territorio para desempeñar sus funciones oficiales. Sin embargo, la designación de Yasser ARAFAT como jefe de tal delegación reprodujo el problema, ya que el Departamento de Estado denegó la concesión del visado necesario para entrar en EEUU, amparándose para ello en el argumento de que éste constituía una amenaza para su seguridad. Dada la situación, la Asamblea General hubo de reunirse en su sede de Ginebra, lo que hizo entre los días 13 y 15 de diciembre de 1988 (la Resolución 43/49 de la Asamblea General, aprobada el 2 de diciembre de 1988, por 154 votos a favor, 2 en contra y una abstención, deploraba que el país huésped no hubiera concedido el visado de entrada a Yasser ARAFAT, ni examinara la cuestión en su sede de Nueva York). En relación con esta cuestión hubo de pronunciarse la Corte Internacional de Justicia, para afirmar la obligación de EEUU de someterse al arbitraje (CIJ, *Aplicabilidad de la obligación de arbitraje en virtud de la sección 21 del acuerdo de 26 de junio de 1947 relativo a la sede de la ONU*, Opinión consultiva 1988).



hecho de que a la representación palestina se le reserva un escaño inmediatamente detrás de los Estados no miembros y delante del resto de los observadores<sup>66</sup>.

### 3. Los olvidados en el conflicto: «los palestinos israelíes»

Es ésta una cuestión a la que, pese a su indudable importancia, tradicionalmente la doctrina no le ha dedicado demasiada atención. En efecto, los palestinos con ciudadanía israelí constituyen uno de los factores más importantes a la hora de la búsqueda de una solución duradera al conflicto, pues constituyen en sí un auténtico conflicto en el seno del Estado de Israel, un Estado con importantes problemas internos de cohesión social<sup>67</sup>. Pero es que, además, no se trata de una minoría marginal, puesto que supone nada menos que una sexta parte de la población israelí y una décima parte de la población palestina<sup>68</sup>. Como ha señalado Barreñada, este sector de la población de Israel ha permanecido durante más de cincuenta años sometido a una situación de violencia estructural e institucionalizada. Desde el momento mismo de la proclamación de la independencia los árabes israelíes han sido considerados como un peligro para la seguridad interna del país, por lo que han sido abiertamente marginados de la vida pública: hasta 1966 se les aplicó un régimen de excepción, en el que paulatinamente se les fue expulsando de sus propiedades; han vivido segregados en localidades y barrios árabes; han sido excluidos de sectores sensibles de la economía, y han sido marginados de la escena política.

Lo cierto es que, pese a que en su momento no faltaba quien pensaba que la puesta en marcha del proceso de paz iba a favorecer la mejora de la situación de discriminación que sufre este sector de la población israelí, se produjo precisamente el efecto contrario. Su marginación en su propio Estado le empujó a participar en las protestas que se produjeron en el curso de la segunda *Intifada*, a unirse al levantamiento iniciado en los territorios ocupados, y a sufrir la brutal represión del ejército israelí, en lo que ya es conocido como el *Octubre Negro*. Estos incidentes no hicieron sino ahondar las tensiones interétnicas ya existentes, y tuvo

<sup>66</sup> Press Release GA/9427 y AG/778, de 7 de julio de 1998. La resolución fue aprobada por 124 votos a favor, 4 en contra (Israel, Estados Unidos, Micronesia e Islas Marshall) y 10 abstenciones.

<sup>67</sup> En efecto, la diversa procedencia de los habitantes del Estado de Israel, con diferentes culturas, nivel económico y cualificación profesional, ha sido y sigue siendo una permanente fuente de conflictos. En la sociedad israelí existen graves desigualdades económicas y sociales e importantes problemas religiosos. Así, por ejemplo, los *ashkenazíes*, procedentes de las primeras *aliás*, y que llegaron huyendo de las persecuciones de Europa, son gente de clase media y controlan el poder económico y político. Pero hay «otro Israel» compuesto por los sefardíes, de origen español, y por los procedentes de países árabes, pobres e incultos, poco cualificados profesionalmente (sobre estas cuestiones *cf.* BEN AMI, S., *Historia de Israel*, Madrid, 1992).

<sup>68</sup> Sobre la problemática general de los palestinos israelíes véase el exhaustivo trabajo de BARREÑADA, I., *Identidad nacional y ciudadanía en el conflicto israelo-palestino. Los palestinos con ciudadanía israelí, parte del conflicto y excluidos del proceso de paz*, Madrid, 2004 (Tesis doctoral que se puede consultar en la dirección de Internet siguiente: [www.ucm.es/BUCM/tesis/cps/ucm-t28073.pdf](http://www.ucm.es/BUCM/tesis/cps/ucm-t28073.pdf)). Igualmente, del mismo autor, véase «La minoría palestina israelí, la crisis del proceso de paz y la intifada», en la obra colectiva *Informe sobre el conflicto de Palestina. De los acuerdos de Oslo a la Hoja de Ruta*, Ediciones Del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, 2003, pp. 151-178.

como secuela la profundización de las discriminaciones que ya venía sufriendo la minoría palestina de Israel. Por ello parece evidente que esta cuestión es inseparable de la resolución del conflicto. Cualquier propuesta que ignore a la minoría palestina de Israel estará necesariamente condenada al fracaso, aunque indudablemente deberán ser objeto de un tratamiento separado respecto del resto de los palestinos, puesto que, si bien desde el punto de vista teórico es indiscutible su derecho a la libre determinación, en su situación actual, y en su condición de ciudadanos israelíes, tal posibilidad no parece factible.

## VI. ESTATUTO JURÍDICO DEL TERRITORIO. EL DICTAMEN DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA DE 9 DE JULIO DE 2004

### 1. El objeto real de la solicitud de el Asamblea General

Con el argumento de impedir acciones terroristas palestinas en su territorio, Israel inició en 2002 la construcción de un *muro*<sup>69</sup> de cerca de 650 kilómetros de longitud, que divide físicamente en dos el territorio del antiguo mandato británico de Palestina. El muro separa a este Estado de los territorios ocupados palestinos, puesto que parte de él discurre por la denominada *Línea Verde*, pero también se adentra en Cisjordania, cercenando la integridad territorial de los ya exigüos territorios ocupados palestinos. Si como todo parece indicar, se culmina el proyecto emprendido, 975 kilómetros cuadrados (el 16% de Cisjordania) quedarían entre la *Línea Verde* y el muro, donde viven 237.000 palestinos, encerrando en «enclaves» (terminología utilizada por el Secretario General) a otros 160.000 palestinos, y quedando en ese espacio cerca de 320.000 colonos israelíes (de ellos 178.000 en Jerusalén Oriental)<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> La Corte Internacional de Justicia decidió utilizar el término «muro» por ser el utilizado por la Asamblea General, frente a los más «suaves», utilizados por Israel («valla»), o el Secretario General («barrera»). Si se tiene en cuenta que el muro es un bloque de cemento armado de ocho metros de altura, con una serie de torres de vigilancia situadas a lo largo de toda su extensión equipadas con sofisticados armamentos, cámaras, vallas electrificadas, y, en algunos lugares, trincheras y una doble o triple línea de parapetos, resulta difícil calificarla de una forma distinta a como lo hace la Corte.

<sup>70</sup> *Asunto de las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, Opinión consultiva de 9 de julio de 2004, *CJI Recueil 2004*, párr. 84. Por lo gráfico de sus palabras, en las líneas que siguen reproducimos la descripción del Muro que hace VARGAS LLOSA: «La razón profunda del Muro que construye Sharon es ganar para Israel una parte importante de los territorios ocupados, aislar a las ciudades árabes una de otra, convirtiéndolas poco menos que en guetos, y cuadrillar y fracturar de tal modo Cisjordania que el eventual Estado que se establezca allí nazca asfixiado y condenado a la total inopia administrativa y económica. La apropiación de territorio no es, ni mucho menos, el peor de los estropicios que causa. Porque, para proteger a los asentamientos de los colonos, sigue una línea zigzagueante, va y viene, se revuelve sobre sí mismo, irrumpe brutalmente en pueblos y aldeas partiéndolas en dos o tres partes, separando a las familias, a los escolares de sus colegios, a los campesinos de sus huertos, a los enfermos de sus médicos y hospitales, a los trabajadores de sus centros de trabajo, complicando y arruinando la vida de los hombres y mujeres del común. Hay ciudades como Kalkilia, al Norte de Cisjordania, a la que el Muro emparedaba separándola del mundo y de las tres aldeas que viven de ella», (*El País*, 4 de octubre de 2005).

Las consecuencias tanto para los refugiados palestinos como para los colonos israelíes son claras. Entre los primeros, muchos de ellos han sido y serán víctimas de la confiscación y destrucción de sus tierras, otros van a quedar separados de su familia, tierras de cultivo, recursos hídricos más importantes, lugares de trabajo, escuelas, etc.<sup>71</sup> Los segundos quedarán en un territorio, que tiene la condición de territorio ocupado, bajo el absoluto control israelí, beneficiándose de los mencionados recursos, en una política de hechos consumados que tiene como objetivo no disimulado por las autoridades israelíes el establecimiento *de facto* de las fronteras definitivas con el futuro Estado palestino<sup>72</sup> y la consolidación en su interior de los asentamientos de colonos.

Por otra parte, debe destacarse que la construcción del muro ha conllevado el establecimiento por Israel de un régimen administrativo diferenciado del que se aplica al resto de los territorios ocupados, puesto que la zona situada entre el muro y la *Línea Verde* ha sido calificada por este Estado como «zona cerrada», en la que el acceso, permanencia y salida están restringidos a quienes posean documentación expedida por las autoridades israelíes, de forma tal que los propios palestinos residentes de la zona necesitan esa documentación para poder permanecer en sus tierras. Por el contrario, los ciudadanos israelíes pueden permanecer y transitar por ella sin ninguna limitación.

Ante la gravedad de los hechos, el 8 de diciembre de 2003 la Asamblea General solicitó a la Corte Internacional de Justicia que emitiera una opinión consultiva del siguiente tenor literal:

«¿Cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de la construcción del muro que levanta Israel, la Potencia ocupante, en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores, según se describe en el informe del Secretario General, teniendo en cuenta las normas y principios de Derecho Internacional, en particular el IV Convenio de Ginebra de 1949 y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General?».

El 9 de julio de 2004 la Corte emitió el dictamen solicitado, que días más tarde hacía suyo la Asamblea General por una mayoría muy elocuente<sup>73</sup>, dando respuesta a la pregunta planteada y, quizás, como veremos en las líneas que siguen,

<sup>71</sup> En este sentido, la propia Corte Suprema de Israel (sentencia de 30 de junio de 2004), estableció la obligación de Israel de modificar cerca de 40 kilómetros del trazado del muro a su paso por Jerusalén Oriental, por provocar un daño desproporcionado a los 35.000 palestinos que viven en la zona, al recluirlas en zonas aisladas de sus terrenos de cultivo, hospitales, escuelas y universidades. Igualmente aprobó un detallado reglamento con carácter obligatorio en el que, aunque afirma el derecho de Israel a construir el muro de seguridad como una medida de defensa contra los ataques terroristas, establece determinadas condiciones para asegurar el equilibrio adecuado entre la protección de vidas de israelíes y el respeto por los derechos y libertades de la población palestina.

<sup>72</sup> En este sentido, *vid.* las declaraciones en este sentido del Primer Ministro israelí, EHUD ÓLMERT (*El País*, 11 de marzo de 2006).

<sup>73</sup> La Resolución A/RES/ES-10/15 fue aprobada adoptada por la Asamblea General el 20 de julio de 2004 por 150 votos a favor, 6 en contra (los inevitables votos de Israel y Estados Unidos, además de los de Australia, Micronesia, Islas Marshall e Islas Palaos), y 10 abstenciones (Camerún, Canadá, El Salvador, Islas Salomón, Nauru, Papúa Nueva Guinea, Tonga, Uganda, Uruguay y Vanuatu).

también a alguna más, aunque probablemente no hacía otra cosa que atender al objetivo real de la Asamblea General al solicitar el dictamen. Porque, en efecto, cabe preguntarse por el objetivo que perseguía la Asamblea General al solicitar el dictamen: ¿realmente quería conocer el parecer de la Corte sobre las consecuencias jurídicas de la construcción del muro? ¿había dudas sobre la condición de *Potencia ocupante* de Israel en los territorios *ocupados*, cuando la propia resolución lo afirma expresamente? ¿dudaba la Asamblea General de la ilegalidad de la construcción de un muro de separación en los territorios ocupados y de sus consecuencias? Un simple recorrido por la doctrina de las Naciones Unidas sobre el conflicto palestino-israelí deja pocas dudas sobre estas y otras cuestiones jurídicas, por su rotundidad y reiteración. Como gráficamente señalara el juez Al-Khasawneh, «en el Derecho internacional, de pocas proposiciones se puede decir que cuenten con una aceptación tan prácticamente universal y que descansen sobre una *opinio iuris* tan larga, constante y sólida como de la proposición de que la presencia de Israel en el territorio palestino de la Ribera Occidental, incluidos Jerusalén Oriental y Gaza, es una ocupación militar regida por el régimen jurídico aplicable de la ocupación militar»<sup>74</sup>. Pero es que además, estas cuestiones están claramente establecidas en la propia resolución en la que se solicita el dictamen, donde la Asamblea General afirma «la aplicabilidad del IV Convenio de Ginebra y del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra, al territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén»; «que los asentamientos israelíes en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental, son ilegales»; y «la necesidad de poner fin al conflicto mediante la solución consistente en dos Estados, Israel y Palestina, (...) sobre la base de la línea de armisticio de 1949), para concluir recordando que «Israel, la Potencia ocupante, continúa negándose a aplicar el Derecho internacional en lo que respecta a la construcción del muro».

En nuestra opinión, no hay duda de que la Asamblea General, extenuada de afirmar una y otra vez a lo largo de décadas la ilegalidad de la presencia de Israel en los territorios ocupados palestinos y de afirmar sus graves consecuencias jurídicas<sup>75</sup> sin obtener la más mínima respuesta por parte de este Estado, con la peti-

<sup>74</sup> *Asunto de las consecuencias jurídicas...*, opinión separada del juez Al-Khasaweh.

<sup>75</sup> Por su elocuencia y capacidad de síntesis, cabe recordar el contenido de la Resolución 32/91 C de la Asamblea General (aprobada el 13 de diciembre de 1977, por 98 votos a favor, 2 en contra y 32 abstenciones), que condenaba: a) la *anexión* de Partes de los territorios ocupados; b) el establecimiento de *asentamientos israelíes* en los territorios ocupados y el traslado de una población extranjera a los mismos; c) la *evacuación, la deportación, la expulsión, el desplazamiento y el traslado* de habitantes árabes de los territorios ocupados y la denegación de su derecho a retornar; d) la *confiscación y expropiación* de bienes árabes en los territorios ocupados y todas las demás transacciones para la adquisición de tierras entre las autoridades, instituciones o nacionales israelíes, por una parte, y los habitantes o instituciones de los territorios ocupados, por la otra; e) la *destrucción y demolición de casas* árabes; f) las *detenciones en masa*, la detención administrativa y el *maltrato de la población* árabe; g) el *maltrato y la tortura* de personas detenidas; h) el *pillaje del patrimonio arqueológico y cultural*; i) las *trabas a la libertad de culto* y las prácticas religiosas, así como a los derechos y costumbres familiares; j) la *explotación ilegal de las riquezas naturales*, los recursos y la población de los territorios ocupados» (la cursiva es nuestra).

ción del dictamen a la Corte pretendía principalmente obtener un medio de presión más<sup>76</sup>, dando un salto cualitativo, para tratar de reconducir el proceso de paz, y aislar a Israel en su política respecto de Palestina ante la práctica totalidad de la Comunidad internacional. La participación de todos de los órganos principales de la Organización en la elaboración de esta doctrina, incluido el Consejo de Seguridad, donde Israel cuenta con un aliado fiel, gracias al cual se permite ignorarla con absoluto descaro, apunta claramente en esta dirección. En este sentido parece apuntar la respuesta de la Corte a la pregunta planteada por la Asamblea General, al afirmar que, a la vista del contenido del dictamen, la ONU debería considerar la posibilidad de adoptar *medidas adicionales* para poner fin a la situación ilegal resultante de la construcción del muro. Lo cierto es que, como hemos visto, más allá de la posibilidad de intervenir en el ámbito del Capítulo VII de la Carta, pocas opciones hay que no se hayan explorado ya. Pero veamos los aspectos principales de la opinión consultiva.

## 2. Competencia de la Corte

La Corte, por unanimidad, afirmó su jurisdicción para emitir el dictamen, desgranando uno a uno los argumentos planteados por Israel, de la forma que sigue:

a) *La Asamblea General es competente para solicitar el dictamen*. En efecto, tal y como señala el dictamen, la Asamblea General no se excedió de su competencia al solicitar el dictamen, ni siquiera por hacerlo en un período extraordinario de sesiones de emergencia, no violando por tanto el contenido del artículo 12.1 de la Carta. Dado que ni la «Hoja de Ruta» ni la resolución que la aprobaba 1515 (2003) hacían referencia alguna al problema del muro, y que «un Estado» había vetado una resolución del Consejo de Seguridad relativa a su construcción, la solicitud de la Asamblea General estaba al amparo de la *Resolución 377 (V)* («*Unión pro Paz*»)<sup>77</sup>.

b) *La cuestión planteada tiene carácter jurídico*. Aun admitiendo la presencia de aspectos políticos, la Corte confirma que ello no priva a la cuestión planteada por la Asamblea General de su *carácter jurídico*<sup>78</sup>.

c) *La falta de consentimiento de Israel es irrelevante*. Aunque el artículo 65 del estatuto de su Estatuto señala que «La Corte *podrá* emitir opiniones consultivas...», la Corte no se había abstenido nunca de hacerlo<sup>79</sup>, y tampoco debía hacer-

---

<sup>76</sup> Fue esta la finalidad de la solicitud de la opinión de la Corte en el asunto de las *Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de África del Sur en Namibia a pesar de la Resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad* (Opinión Consultiva, C.I.J., *Reports* 1971, opinión del juez Petren, p. 128), pues como señalara entonces este juez, se trataba «de obtener de la Corte una respuesta tal que los Estados se encontraran en la necesidad de *ejercer presión* sobre Sudáfrica» (la cursiva es nuestra).

<sup>77</sup> *Asunto de las consecuencias jurídicas...*, párrs. 15-34.

<sup>78</sup> *Ibid.*, párr. 41.

<sup>79</sup> Tan sólo lo hizo ante una solicitud presentada por la OMS, pero no por una cuestión de «prudencia judicial» sino por su falta competencia.

lo en este caso. Al no tratarse de la vía contenciosa<sup>80</sup>, no es necesario el consentimiento de Israel a la competencia de la Corte, puesto que no estamos ya ante un conflicto bilateral entre Israel y Palestina, sino de un *conflicto que «interesa directamente a las Naciones Unidas»*, cuya «responsabilidad permanente tiene su origen en el Mandato» y se extenderá «hasta que la cuestión se resuelva en todos sus aspectos en forma satisfactoria de conformidad con la legalidad internacional»<sup>81</sup>.

d) *El dictamen no es un obstáculo para las negociaciones de paz*. La posibilidad de que un dictamen de estas características pudiera obstaculizar el desarrollo de las negociaciones, alegación sonrojante de Israel, es desechada por la Corte sin mayores comentarios<sup>82</sup> que, efectivamente, no merecen, a la vista de la actitud «negociadora» de Israel a lo largo de estas casi seis décadas de conflicto. Ahora bien, una cosa es que no vaya a ser un obstáculo en las negociaciones, y otra muy distinta, y desde luego constituye una aspiración legítima de la Corte como órgano ju-

---

<sup>80</sup> Al hilo de estas afirmación de la Corte, en una opinión consultiva que pese a no ser vinculante tiene una naturaleza *quasi* contenciosa, KOVÁCS se pregunta si a partir de este dictamen no se habrá abierto una nueva vía jurisdiccional ante la Corte, que, junto a la contenciosa y a la consultiva, y sin una habilitación expresa, le daría competencia en asuntos que enfrentara a la ONU y un Estado (KOVÁCS, P., «Rather judgment than opinion? or can we speak about a third type judicial procure before the International Court of Justice? (Note under the advisory opinion of ther International Court of Justice delivered about the «Wall» built Palestinian Territory)», *Anuario de Derecho Internacional*, n° 20, 2004, p. 461). En este mismo sentido apunta RIVIER, que ve en el dictamen un intento consciente de la Corte de abrir la vía consultiva a la resolución de ciertos conflictos actuales (RIVIER, R., «Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, Cour internationale de Justice, avis consultatif du 9 juillet 2004», *Annuaire Français de Droit International*, 2004, p. 336). Si con el dictamen se inaugura esta nueva vía, cabe preguntarse si la Corte podría desviarse un ápice de esta doctrina si la Asamblea General le planteara la misma pregunta en relación con el muro que construyó Marruecos en el territorio no autónomo del Sahara Occidental. Las similitudes son evidentes: territorio no autónomo, Marruecos Estado ocupante, aplicabilidad del Derecho internacional humanitario y del Derecho internacional de los derechos humanos, derecho a la libre determinación de los pueblos, derecho al retorno de los refugiados... Es, sin duda, una vía apasionante la que parece abrirse con este dictamen, aunque, por supuesto, en el hipotético caso que planteamos no faltaría quien la criticaría porque «podría obstaculizar las negociaciones entre las partes», unas negociaciones que, como en el caso palestino, han dado nulos resultados.

<sup>81</sup> *Asunto de las consecuencias jurídicas...*, párr. 49.

<sup>82</sup> *Ibid.*, párr. 53. Como ha recordado la profesora BADIA, EEUU, la Federación Rusa y la UE se manifestaron en contra de que la Corte emitiera el dictamen (BADIA MARTÍ, A., «La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado de 9 de julio de 2004», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 9, 2005, p. 2). En efecto, como señalara igualmente el juez Kooijmans, estos tres miembros del Cuarteto se abstuvieron en la votación de la Resolución ES-10/14, «y no parecen muy ansiosos de que la Corte cumpla con la solicitud por temor a que la Opinión interfiera en el proceso político de paz». Como señala este juez, una negativa a emitir el dictamen habría politizado tanto a la Corte como el hecho de emitirla (Opinión separada del juez Kooijmans, párrs. 20-21). Lo cierto es que, por una parte, tal riesgo fue lógicamente valorado por la Asamblea General en el momento de hacer la solicitud. Y por otra, la actitud de los tres promotores de la «Hoja de Ruta» en el conjunto del proceso de paz les quita toda la credibilidad en esta cuestión, máxime cuando el pronunciamiento de la Corte no debía hacer otra cosa que reiterar la más pura ortodoxia del Derecho internacional en la materia. Es difícil entender en qué medida reiterar las claves del Derecho internacional para la resolución del conflicto podrían haber perjudicado el proceso de paz.

risdiccional de las Naciones Unidas, que el dictamen influya en las negociaciones, *reintroduciendo* el Derecho como línea conductora de las mismas<sup>83</sup>.

e) *La Corte posee información suficiente para emitir el dictamen.* La falta de información de la Corte a la hora de emitir el dictamen es una de las críticas de Israel al dictamen, que cuenta además con el apoyo de varios jueces<sup>84</sup>. Pero lo cierto es que en un conflicto de tanta duración, en el que todos los órganos principales de la Organización han participado de forma muy activa, en el que constan un detenido informe del Secretario General y otros de varios Relatores Especiales, además de las informaciones facilitadas por otros muchos participantes ante la Corte, y gran número de documentos públicos del propio Gobierno israelí, hay elementos de juicio más que suficientes para determinar el alcance real de la construcción del muro. Si bien es cierto que la utilización reiterada por la Corte expresiones como «la Corte no está convencida...» a la hora de adoptar algunas de sus decisiones puede dar la sensación de que algunas son tomadas sin excesivo convencimiento, en nuestra opinión, dispone de elementos de juicio más que suficientes para emitir el dictamen. Por otra parte, el tiempo transcurrido desde la emisión del dictamen ha dado la razón a este planteamiento<sup>85</sup>.

f) *No es de aplicación la doctrina de las «manos limpias».* Había señalado Israel que, dada la responsabilidad de Palestina en los actos de violencia perpetrados en su contra, ésta no podía pedir a la Corte «una reparación de una situación resultante de sus propios actos ilícitos», pero, como bien señala la Corte, es obvio que el dictamen no fue solicitado por Palestina, sino por la Asamblea General<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> En este sentido, *cfr.* FALK, R., «Towards authoritativeness: The ICJ ruling on Israel's security wall», *American Journal of International Law*, vol. 99, enero 2005, pp. 50-52; IMSEIS, A., «Critical reflections on the international humanitarian law aspects of the ICJ wall advisory opinion», *American Journal of International Law*, vol. 99, enero 2005, pp. 102-118; RIVIER, R., «Conséquences juridiques...», *op. cit.*, p. 294 y s. Como ha señalado GÓMEZ-ROBLEDO, el mero hecho de reconocer la Línea Verde como línea de separación entre Israel y la futura Palestina tiene un inestimable valor a la hora de la búsqueda de una solución negociada (GÓMEZ-ROBLEDO, J.M., «L'avis de la C.I.J. sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé: timidité ou prudente?», *Revue Générale de Droit International Public*, t. CVIX, 2005, p. 535). En sentido contrario LOPEZ-JACOISTE acusa a la Corte de parcialidad, perjudicando a Israel, y entiende que el dictamen interfiere en el proceso de paz con el «efecto contraproducente de esta declaración de ilegalidad», «no consiguiendo más que un mayor distanciamiento entre las partes» (LÓPEZ-JACOISTE, E., «Algunas reflexiones sobre la Opinión Consultiva sobre el Muro de Israel: la solución está en Ramala y Gaza, y no en La Haya o Maniatan», *Anuario de Derecho Internacional*, n. 20 (2004), pp. 467-491). En el mismo sentido, POZO SERRANO considera «anodino» e inútil el dictamen por «su escasa o nula contribución al mantenimiento de la paz o a la solución del problema palestino, cualquiera que fuera la poco clara finalidad de la Asamblea General» (POZO SERRANO, P., «La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción del muro en el territorio ocupado palestino: problemas de competencia y oportunidad judicial», *Anuario de Derecho Internacional*, n. 20 (2004), pp. 493-518).

<sup>84</sup> *Asunto de las consecuencias jurídicas...*, declaración del juez Buergenthal, párr. 1, y opinión separada de la magistrada Higgins, párr. 40. En sentido contrario, ver la opinión separada del juez Owada.

<sup>85</sup> *Ibid.*, párrs. 51-58.

<sup>86</sup> *Ibid.*, párr. 64.

### 3. Normas y principios aplicables al territorio

#### 3.1. EL PUNTO DE PARTIDA: ISRAEL ES LA POTENCIA OCUPANTE DEL TERRITORIO

Como se señalaba con anterioridad, la doctrina establecida por la propia Asamblea General sobre esta cuestión viene enunciada en la pregunta misma que realiza a la Corte, pues en ella califica a Israel de Potencia ocupante. Por ello, esta condición, que el apartado «A» de la respuesta reitera, está fuera de discusión. Más compleja es la determinación del derecho aplicable en un territorio ocupado, y de las posibilidades que tiene la Potencia ocupante, de conformidad con el Derecho humanitario, de suspender por razones de seguridad la aplicación de determinadas disposiciones.

Es cierto que, en pura teoría, la expresión «territorios ocupados» debería incluir la totalidad de territorios del antiguo Mandato sobre Palestina, pues Israel no deja de ser un Estado creado en el territorio de un pueblo que, como señalaba el artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones había logrado «un grado de desarrollo tal que su existencia como nación (es) independiente (s) puede ser reconocida provisionalmente, a condición de que los consejos y la ayuda de un mandatario guíen su administración hasta el momento en que sean capaces de conducirse por sí misma (s)». Pese a ello, la existencia del Estado de Israel es ya incuestionable, y tanto los órganos principales de la Organización como la Corte utilizan esta expresión para referirse a los territorios conquistados por Israel en la guerra de 1967. En este sentido, el dictamen señala respecto de estos territorios ocupados por Israel y «situados entre la *Línea Verde* y la antigua frontera oriental de Palestina bajo el Mandato», que «con arreglo al derecho consuetudinario internacional, se trataba de territorios ocupados en los cuales Israel era la Potencia ocupante. Los acontecimientos posteriores en dichos territorios (...) no alteraron la situación en absoluto. Todos esos territorios, incluida Jerusalén Oriental, siguen siendo territorios ocupados, e Israel sigue teniendo la condición de Potencia ocupante»<sup>87</sup>. Pero, una vez aclarada la condición de Potencia ocupante de Israel, ¿qué régimen jurídico es el aplicable en estos territorios? La Corte examina esta cuestión en relación con cuatro cuestiones clave, los principios de la prohibición uso fuerza en las relaciones internacionales y de la libre determinación de los pueblos, el Derecho internacional humanitario y el Derecho internacional de los derechos humanos, para posteriormente establecer en qué medida viola Israel tales principios y derechos con la construcción del muro.

#### 3.2. ISRAEL VIOLA LA PROHIBICIÓN DE LA AMENAZA O DEL USO DE LA FUERZA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Como punto de partida, y aunque no parece que esta cuestión admitiera muchas dudas, en especial tras la sentencia en el asunto que enfrentó a Nicaragua y EEUU,

---

<sup>87</sup> *Ibid.*, párr. 78.



la Corte recuerda que este principio está recogido tanto en el artículo 2.4 de la Carta como en la Resolución 2625 (XXV), que forma ya parte del Derecho internacional consuetudinario, y que, en su virtud, el territorio de un Estado no puede ser objeto de adquisición por otro Estado como fruto de la amenaza o del uso de la fuerza. Después de esta afirmación, y para concluir que la construcción del muro constituye una violación de este principio, en la medida en que pretende dar un paso más allá en la consolidación de unas fronteras que el Derecho internacional no reconoce a Israel, tuvo que dismantelar el argumento israelí según el cual en la construcción del muro confluyen dos circunstancias que excluirían la ilicitud: la legítima defensa y el caso de necesidad.

En efecto, por un lado, Israel había mantenido que la construcción del muro no era sino una forma de ejercicio de la *legítima defensa*, en la medida en que lo que pretendía era poner fin a los ataques suicidas contra la población israelí. Aunque algunos jueces criticaron en sus opiniones la noción de la Corte sobre la legítima defensa por ser excesivamente ortodoxa y no tener en cuenta su posible evolución, plasmada en las resoluciones aprobadas tras los atentados del 11-S<sup>88</sup>, lo cierto es que difícilmente encaja en la letra del artículo 51 de la Carta, dado que los ataques no son realizados por un Estado, no son atribuibles a un Estado, y no se efectúan desde el territorio de un tercer Estado, sino desde el propio territorio ocupado por Israel. Por otra parte, tampoco se da la nota de provisionalidad, y menos la de proporcionalidad, si se tienen en cuenta las graves consecuencias que tiene la construcción del muro en la restricción de derechos de la población palestina. Por otro lado, la Corte desestimó también la alegación de estado de necesidad, puesto que, como señala el dictamen, resulta evidente que la construcción del muro no constituye la única forma de salvaguardar los intereses de Israel. Obviamente, este Estado tiene «el derecho, y en realidad, el deber, de responder a esos actos (de violencia indiscriminados y mortíferos) a fin de proteger la vida de sus ciudadanos», pero

---

<sup>88</sup> Es cierto que las Resoluciones 1368 (2001) y 1373 (2001) del Consejo de Seguridad abrieron una nueva y peligrosa vía en relación con el concepto de la legítima defensa, al admitirla en el caso concreto de los ataques del 11-S, sin que en ellas se hiciera mención expresa a un ataque armado *de un Estado*, ni se les atribuyera a un Estado concreto. Como ha señalado GÓMEZ-ROBLEDO, la Corte bien podía haber entrado a analizar los límites de esta institución en el Derecho internacional contemporáneo, a la luz de estas resoluciones, y, en su caso, su posible evolución (GÓMEZ-ROBLEDO, J.M., «*L'avis de la C.I.J. sur...*», *op. cit.*, p. 528). Por otra parte, cabe preguntarse hasta qué punto puede considerarse que estas resoluciones, aprobadas en un momento histórico tan convulso, pueden marcar un antes y un después en el concepto de la legítima defensa. La Corte podía haber analizado la posible evolución de esta institución, pero el argumento israelí era tan débil que no parece que fuera necesario. Como señalara el juez Kooijmans a este respecto, las implicaciones jurídicas de estas resoluciones en la evolución de la legítima defensa no pueden evaluarse aún (opinión separada del juez Kooijmans, párr. 35). El juez Buergenthal fue mucho más allá, entendiendo que, si no todas, al menos algunas partes del muro podrían ser consideradas como una respuesta a los ataques terroristas, en ejercicio de la legítima defensa, y que «los ataques lanzados desde el otro lado de la *Línea Verde* deben permitir a Israel ejercer su legítima defensa». Entre quienes defienden, o al menos consideran la posibilidad de que con la construcción del muro Israel esté ejerciendo su legítima defensa, véanse, entre otras, las contribuciones de M. POMERANCE, R. WEDGWOOD, S. MURPHEY, y I. SCOBIE en *American Journal of International Law*, vol. 99, enero 2005.

ese derecho y deber debe ser ejercido «en consonancia con el Derecho internacional aplicable»<sup>89</sup>.

### 3.3. ISRAEL VIOLA TANTO EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO COMO EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Corte considera que, aunque Israel no es parte del IV Convenio La Haya sobre leyes y uso de la guerra terrestre (1907), es de plena aplicación al caso, porque forma ya parte del Derecho internacional consuetudinario<sup>90</sup>. Igualmente, confirmando previos pronunciamientos en este sentido de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad<sup>91</sup>, y del propio Tribunal Supremo de Israel (sentencia de 30 de mayo de 2004), afirma que el IV Convenio Ginebra de 1949 sobre protección de personas civiles en tiempo de guerra, del que son partes tanto Israel como Jordania, es aplicable *de iure* en los territorios ocupados. Israel alegó que en el momento en que ocupó los territorios en 1967 éstos no se encontraban bajo soberanía, sino bajo administración jordana, por lo que no se cumpliría uno de los requisitos de aplicación establecidos en el artículo 2 del Convenio: que exista un conflicto armado y *que el conflicto haya surgido entre dos partes contratantes*<sup>92</sup>. Sin embargo, la Corte rechaza este planteamiento ya que el artículo 2.2 del Convenio afirma su aplicabilidad «en todos los casos de ocupación total o parcial del territorios de una Alta Parte Contratante, aunque tal ocupación no encuentre resistencia», por lo que para afirmar la existencia de un conflicto armado entre dos partes contratantes resulta irrelevante el estatuto del territorio anterior a la ocupación israelí<sup>93</sup>.

<sup>89</sup> *Asunto de las consecuencias jurídicas...*, párr. 141. El profesor BERMEJO critica duramente este pronunciamiento de la Corte, porque en su opinión «nada ni nadie podrá dar lecciones a un Estado como Israel que ha tenido entre el 28 de septiembre de 2000, fecha en que se inició la segunda Intifada, y abril de 2004, cerca de 800 muertos y 6.000 heridos a causa de los atentados terroristas» (BERMEJO GARCÍA, R., «La valla de seguridad contra el terrorismo palestino a la luz de la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia israelí de 30 de junio de 2004», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XVII (2004), p. 1041), opinión que, obviamente, no podemos compartir.

<sup>90</sup> *Asunto de las consecuencias jurídicas...*, párr. 89.

<sup>91</sup> Resoluciones 56/60, de 10 de diciembre de 2001, y 58/97, de 9 de diciembre de 2003, de la Asamblea General, y 237 (1967), 271 (1969), 446 (1979), 681 (1990), 799 (1992) y 904 (1994) del Consejo de Seguridad.

<sup>92</sup> *Asunto de las consecuencias jurídicas...*, párr. 95.

<sup>93</sup> *Ibid.*, párr. 101. El juez Kooijmans criticó que la Corte omitiera un dato de importancia en el desarrollo histórico del conflicto. Se trata del período que va desde el final de la guerra de 1948 hasta la ocupación israelí de 1967, «a pesar de que es un hecho generalmente conocido que (la Ribera Occidental) fue puesta por Jordania bajo su soberanía, pero que esa pretensión de soberanía, que recién fue abandonada en 1988, solo había sido reconocida por tres Estados», en la medida en que hubiera fortalecido el argumento favorable a la aplicabilidad del IV Convenio de Ginebra. El hecho de que una de las partes en el conflicto armado reivindicara su soberanía sobre el territorio supone que, estando bajo su control, es «por definición territorio ocupado de una *Alta Parte contratante* en el sentido del IV Convenio» (opinión separada del juez Kooijmans, párr. 8).

En consecuencia, y en lo que toca al Derecho internacional humanitario, el Dictamen establece que con la construcción del muro Israel viola tanto disposiciones de las Reglas de la Haya —prohibición de confiscación de bienes (art. 46)—, como del IV Convenio de Ginebra —prohibición de traslados en masa y deportaciones de la población del territorio y, en sentido contrario, trasladar al territorio ocupado de población civil originaria del Estado ocupante (art. 49), prohibición de medidas que tienden a provocar el paro con miras a inducir a la población a trabajar para la Potencia ocupante (art. 52), prohibición de destrucción de viviendas (art. 53), prohibición de explotación y saqueo de los recursos del territorio, impidiendo el abastecimiento mínimo a la población (art. 59)—. En cualquier caso es importante recordar que la Corte subraya no sólo la obligación de Israel, sino también de Palestina, de observar escrupulosamente el Derecho internacional humanitario<sup>94</sup>.

Por otra parte, Israel alegaba igualmente la inaplicabilidad en los territorios ocupados del Derecho internacional de los derechos humanos, y en especial, de los dos Pactos Internacionales de 1966 y de la Convención del Niño de 1989, de los que es Estado Parte, bajo el peregrino argumento de que el objetivo de estos tratados es proteger a los ciudadanos de sus propios gobiernos en tiempos de paz, por lo que serían incompatibles con el Derecho humanitario. Como señalara la Corte, aplicando la más pura lógica, «los redactores de los Pactos no tenían intención de permitir que los Estados eludieran sus obligaciones al ejercer su jurisdicción fuera del territorio nacional<sup>95</sup>». De acuerdo con esta afirmación, el Dictamen establece que, mediante la construcción del muro, Israel viola disposiciones concretas del Pacto de Derechos Civiles y Políticos —libertad de circulación y residencia (art. 12.1), prohibición de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada y familiar (art. 17.1)— como del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Convención de de los Derechos del Niño, tales como el derecho al trabajo, la salud, la educación y a un nivel de vida adecuado.

#### 3.4. ISRAEL VIOLA EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DEL PUEBLO PALESTINO

Como queda dicho, tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad han reconocido el derecho del pueblo palestino a su libre determinación de forma clara y reiterada. La Corte debía analizar la posible incidencia de la construcción del muro en el ejercicio de este derecho, y lo hizo de una forma excesivamente tímida, pues se limitó a hacer alguna afirmación genérica, a recordar su carácter *erga omnes*, y a vincular su ejercicio con la prohibición del uso de la fuerza, en los términos de la Resolución 2625 (XXV): «un Estado debe abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza que prive a un pueblo a su derecho a la li-

<sup>94</sup> *Asunto de las consecuencias jurídicas...*, párr. 162.

<sup>95</sup> *Ibid.*, párr. 109. En contra de esta interpretación, *cf.*, DENNIS, M., «Applications on human rights treaties extraterritorially in times of armed conflict and military occupation», *American Journal of International Law*, vol. 99, enero 2005, pp. 119-141.

bre determinación». En cierto modo no debe extrañar la escasa profundidad con que aborda el análisis de este derecho dado que, por una parte, en anteriores ocasiones ya lo había hecho con detenimiento (en relación con Namibia, el Sahara Occidental o Timor Oriental), y por otra, la doctrina de las Naciones Unidas en esta materia está ya suficientemente consolidada desde los años setenta. Además, resulta evidente que el muro en sí es un obstáculo más en ese camino, máxime si se vincula la libre determinación de los pueblos con la integridad territorial de los pueblos sometidos a dominación colonial, extranjera o racista, o lo que es lo mismo con el principio *uti possidetis iuris*. De acuerdo con estas pautas generales, y aplicando esa doctrina al caso palestino, la Corte entiende que la modificación demográfica que implica la construcción del muro, al provocar la partida de poblaciones palestinas de algunas zonas afectadas por la construcción del muro, junto a las medidas administrativas adoptadas en la zona que queda entre la *Línea Verde* y el mismo «menoscaba gravemente el ejercicio por el pueblo palestino de su derecho a la libre determinación y constituye en consecuencia una violación de la obligación de Israel de respetar ese derecho»<sup>96</sup>.

Algunas voces, incluida la de algunos jueces, han criticado esta afirmación de la Corte, por entender que, si bien es claro que el muro y su régimen administrativo conexo constituyen un *impedimento* para el ejercicio de ese derecho, «no todo impedimento para el ejercicio de un derecho es por definición una violación de ese derecho o de la obligación de respetarlo» (Kooijmans), ya que «aunque no se hubiera construido el muro, los palestinos aún seguirían sin ejercer su derecho a la libre determinación» (Higgins). En este sentido, Saura ha señalado que la Corte «se excede de su competencia y aprovecha la construcción del muro para condenar a Israel por una infracción grave del derecho internacional que viene cometiendo antes y con independencia de esta construcción»<sup>97</sup>. Sin embargo, y aunque lo deseable hubiera sido que la Corte hubiera concretado en qué medida la construcción del muro supone *en sí* un obstáculo al ejercicio del derecho a la libre determinación, es decir, en qué medida contribuye a la consolidación de esta violación, admitida sin problemas por todos los órganos principales de las Naciones Unidas, en nuestra opinión, la construcción misma del muro viola el derecho a la libre determinación del pueblo palestino, ya que mutila aún más el territorio palestino, divide físicamente *aun más* a la destinataria del derecho, el pueblo palestino, e ignora el principio *uti possidetis iuris*, vinculado, como señalara la Corte Internacional de Justicia, a la descolonización. Obviamente el muro no es la causa principal de que los palestinos no puedan ejercer su derecho a la libre determinación, pero es un elemento más que contribuye a ello, y, por ello, viola igualmente este derecho<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> *Asunto de las consecuencias jurídicas...*, párr. 121.

<sup>97</sup> SAURA ESTAPÀ, J., *Las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado. Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia. Nota introductoria*, Ed. Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona, 2004, p. 20.

<sup>98</sup> En este mismo sentido, *cfr. Asunto de las consecuencias jurídicas...*, opinión separada del juez Kooijmans, párr. 6.

### 3.5. ISRAEL VIOLA LA INTEGRIDAD TERRITORIAL PALESTINA

Aunque en la parte del informe del Secretario General destinado a recoger la posición jurídica de Israel este Estado aseguraba que la construcción del muro era estrictamente provisional y que en ningún modo tenía como objeto trasladar la futura frontera entre este Estado y un teórico Estado palestino, las sospechas de la Corte sobre las pretensiones anexionistas israelíes están más que fundadas. Así, frente a la opinión minoritaria de algunos jueces<sup>99</sup>, la Corte afirma que «la construcción del muro y su régimen conexo crean un *hecho consumado* en razón de que podría muy bien llegar a ser permanente, en cuyo caso, y pese a la caracterización formal del muro por Israel, ello equivaldría a una anexión *de facto*»<sup>100</sup>, y lo cierto es que no le faltaban razones para hacerlo. En efecto, las numerosas manifestaciones en este sentido por parte de los máximos mandatarios israelíes, entre las que no faltan las de su propio Primer Ministro, no admiten lugar a dudas<sup>101</sup>.

Por otra parte, la construcción del muro viene a agravar esta violación que se produce desde hace ya décadas en los territorios ocupados, al menos en relación con tres cuestiones: la explotación de los recursos hídricos, los asentamientos judíos y el estatuto de Jerusalén.

#### a) *La explotación de los recursos naturales de los territorios ocupados.*

Por lo que respecta a la primera de las cuestiones, cabe recordar que la Asamblea General ha afirmado en numerosas ocasiones y desde tiempos lejanos la *soberanía permanente de los pueblos sometidos a dominación colonial, extranjera o racista sobre sus recursos naturales*<sup>102</sup>. En el caso concreto del conflicto que nos ocupa, ya desde el final de la Guerra de los Seis Días las Naciones Unidas habían insistido en las graves consecuencias que tenía para la población palestina el hecho de que Israel hiciera un uso abusivo de los recursos hídricos de los territorios ocupados en beneficio propio, en unas tierras cuya explotación depende de forma fundamental del agua. Ya en 1979 el Consejo de Seguridad ponía de manifiesto su preocupación «por el grave agotamiento de los recursos naturales, en particular los recursos hídricos», y «las graves consecuencias que para el pueblo de Palestina supone la intensiva explotación de sus recursos hídricos por parte de las autoridades israelíes»<sup>103</sup>. Pero este problema no se planteaba sólo en relación con Gaza y Cisjor-

<sup>99</sup> *Asunto de las consecuencias jurídicas...*, opinión separada de la magistrada Higgins, párr. 31.

<sup>100</sup> *Ibid.*, párr. 121. El juez Kooijmans consideró que las declaraciones de las autoridades israelíes afirmando que «la valla» es de carácter temporal, que no es una frontera y que no cambia la condición jurídica del territorio «constituyen un reconocimiento de compromisos jurídicos por parte de Israel» (opinión separada del juez Kooijmans, p. 30), pese a lo cual compartía el temor de la Corte de que el muro creara un hecho consumado.

<sup>101</sup> Así, por ejemplo, Ehud Olmert ha afirmado con claridad su firme propósito de establecer mediante el muro las fronteras definitivas del Estado israelí, sin necesidad de pactar previamente con la Autoridad Nacional Palestina, e incluyendo en su interior las grandes colonias judías de Cisjordania y Jerusalén (*El País*, 11 de marzo de 2006).

<sup>102</sup> Entre otras, *cfr.* las resoluciones de la Asamblea General 35/118, de 11 de diciembre de 1980; 52/78, de 10 de diciembre de 1997; 54/91, de 6 de diciembre de 1999; 55/147, de 8 de diciembre de 2000; y 56/74, de 10 de diciembre de 2001.

<sup>103</sup> Resolución 465 (1979) del Consejo de Seguridad.

dania, sino que se extendía a los Altos del Golán, lo que demuestra que se trata de una política claramente organizada por el Gobierno israelí. Así, entre otras resoluciones sobre la cuestión, la Resolución 52/207 (1997) reafirmaba «el derecho inalienable del pueblo palestino y de la población del Golán sirio ocupado sobre sus recursos naturales, incluidas la tierra y el agua», y pedía a «Israel, la Potencia ocupante, que no explote, haga perder, agote, ni ponga en peligro los recursos naturales del territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén, y el Golán sirio ocupado». Igualmente reconocía «el derecho del pueblo palestino a reclamar una indemnización en concepto de explotación, pérdida o agotamiento de sus recursos naturales, o de lo que constituya una amenaza para ellos». Como ha destacado Izquierdo Brich, el control de los recursos hídricos fue clave en el momento de la construcción y consolidación de Israel como Estado, y lo será en un futuro, cuando le toque el turno al Estado palestino. Si en las negociaciones no se consigue llegar a un acuerdo equilibrado entre las partes sobre la cuestión, y aunque en ellas la representación palestina pudiera ceder parte de sus recursos en aras a la consecución de su Estado, no se alcanzará realmente la paz definitiva<sup>104</sup>.

*b) Los asentamientos israelíes en los territorios ocupados.*

En relación con la segunda de las cuestiones planteadas, y como hemos podido ver, la política israelí de establecimiento de *asentamientos coloniales* en los territorios ocupados fue declarada ilegal tanto por la Asamblea General como por el Consejo de Seguridad, y la Corte no ha hecho otra cosa que venir a confirmarlo. En efecto, la Resolución 446 (1979) del Consejo de Seguridad afirmaba que «la política de asentamientos en los territorios palestinos y otros territorios árabes ocupados desde 1967 carece de validez legal y constituye un importante obstáculo para la paz en la zona». La propia resolución de la Asamblea General que solicitaba el dictamen confirmaba su ilegalidad, por lo que, desde el punto de vista jurídico, poco más cabe decir en este sentido. Lo que es evidente es que la construcción del muro viene a agravar esta situación, en la medida en que deja del lado israelí la mayor parte de sus asentamientos, y, lo que es más grave, con una evidente vocación de permanencia.

*c) El estatuto de la ciudad de Jerusalén.*

Es ésta una de las cuestiones más complejas de todo el conflicto, que ya desde sus inicios fue objeto de todo tipo de propuestas, pues la Comunidad Internacional era consciente desde un principio de la necesidad de que esta ciudad, que posee un carácter sagrado para las grandes religiones del mundo, poseyera una administración internacional. Pero ésta no llegó nunca a ponerse en marcha y, desde la partida de Gran Bretaña, se convirtió en uno de los puntos de fricción más importantes en el conflicto, condición que, lamentablemente continúa manteniendo.

La Resolución 181 (II) de la Asamblea General recomendaba el sometimiento de la ciudad a un régimen especial de administración, que la propia resolución regulaba de forma exhaustiva, que quedaría a cargo del Consejo de Administración

---

<sup>104</sup> IZQUIERDO BRICH, F., «Guerra y agua en Palestina: el debate sobre la seguridad medioambiental y la violencia», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2004-1, pp. 85-86.

Fiduciaria<sup>105</sup>. El Consejo llegó a aprobar el Estatuto para la Ciudad de Jerusalén, pero esta administración no pudo nunca ponerse en práctica ante el rechazo frontal de Israel<sup>106</sup>.

La guerra de 1948 tuvo como consecuencia inmediata la división de la ciudad en dos partes: la oriental y la occidental, reservándose Israel esta última. Tras la guerra de 1967 Israel ocupó también la parte oriental, para en 1980 trasladar oficialmente a esta ciudad la capital del Estado<sup>107</sup>. La nulidad de esta decisión fue afirmada con rotundidad por el Consejo de Seguridad que, por medio de la Resolución 478 (1980)<sup>108</sup>, hacía un llamamiento a todos los Estados que mantuvieran representaciones diplomáticas en la Ciudad Santa para que las retirasen de la misma. Esta resolución afirmaba asimismo que «todas las medidas y actos legislativos y administrativos adoptados por el Gobierno israelí, y que habían alterado o pretendían alterar el carácter y el estatuto de la Ciudad Santa de Jerusalén y, en particular, la reciente ‘Ley Básica’ sobre Jerusalén, son nulos y carentes de validez, y deben revocarse inmediatamente»<sup>109</sup>.

A lo largo de estos años de *anexión* de la Ciudad Santa, Israel ha procedido a transformar no solo su composición demográfica, sino también, y para consolidarla, su estructura urbanística<sup>110</sup>. Debe recordarse que estas modificaciones se empezaron a producir ya tras la guerra de 1948, cuando más de 30.000 árabes que habitaban en barrios árabes que hoy se encuentran en la denominada «Jerusalén Occidental» fueron expulsados de sus casas<sup>111</sup>. Pero es que esta política del gobierno israelí ha perseverado y se ha acentuado paulatinamente hasta el día de hoy. Así, por ejemplo, los habitantes palestinos de Jerusalén ya concentrados en el sector oriental de la ciudad son legalmente considerados como «residentes extranjeros»; pese a que Jerusalén ha sido tradicionalmente el centro neurálgico de la economía palestina, las limitaciones impuestas a los palestinos de Gaza y Cisjordania para entrar en la ciudad han ido dinamitando dicha economía; la política expansionista de incorporación a la ciudad de los asentamientos judíos que se ha ido esta-

<sup>105</sup> Sobre las características principales de este régimen de administración internacional, *cf.* IGLESIAS VELASCO, A.I., *op. cit.*, pp. 151-168.

<sup>106</sup> *Cfr.* a este respecto el documento A/1286. Así, por ejemplo, Israel impuso como condición para la celebración de la Conferencia de Madrid de 1991 la exclusión de cualquier debate sobre el futuro de la ciudad de Jerusalén. Este veto se extendía a la participación en la delegación jordano-palestina de cualquier representante palestino nacido o residente en Jerusalén, veto que no levantaría hasta 1993.

<sup>107</sup> Por medio de la Ley Básica israelí o *Knéset*.

<sup>108</sup> Resolución 478 (1980) del Consejo de Seguridad, aprobada el 20 de agosto de 1980.

<sup>109</sup> Respecto a esta cuestión se manifestó en términos muy similares la Asamblea General, a través de sus resoluciones 36/120 E (aprobada el 10 de diciembre de 1981) y 38/79 D, aprobada el 15 de diciembre de 1983.

<sup>110</sup> SAID, E.W., *Palestina, paz sin territorios*, Ed. Txalaparta, Tafalla, 1997, p. 103 y ss.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 104. En este mismo sentido, el profesor israelí PAPPE recuerda que en 1948 Israel expulsó a 700.000 palestinos, destruyó 513 aldeas y 11 ciudades palestinas, datos que el propio gobierno israelí ha ocultado a su opinión pública (PAPPE, I., «Una aproximación al conflicto palestino-israelí», en la obra colectiva *Informe sobre el conflicto de Palestina. De los acuerdos de Oslo a la Hoja de Ruta*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, 2003, p. 33).

bleciendo a su alrededor hace que en la actualidad Jerusalén constituya ya una cuarta parte de Cisjordania, y que la población judía del sector oriental supere ya a la árabe...

La ilegalidad de todas estas medidas adoptadas por Israel ha sido denunciada por los órganos principales de las Naciones Unidas. Así, la Resolución 465 (1979) del Consejo de Seguridad abordó esta cuestión con una rotundidad inusual en este órgano, al señalar que «todas las medidas adoptadas por Israel para modificar el carácter físico, la composición demográfica, la estructura institucional o el estatuto de los territorios palestinos y otros territorios árabes ocupados desde 1967, incluso Jerusalén, o cualquier parte de los mismos, carecen totalmente de validez jurídica». Esta rotundidad nos evita hacer cualquier comentario al respecto.

El hecho es que casi cuarenta años después de la anexión ilegal por Israel de la ciudad de Jerusalén su estatuto sigue siendo una de las cuestiones que impiden avanzar en el proceso de paz. Y ello pese a que en el curso del proceso se percibe que los negociadores palestinos están dispuestos a avanzar en otras cuestiones dejando ésta para el último momento, por tratarse de una de las de más difícil solución. En nuestra opinión, es éste precisamente uno de los problemas más importantes para avanzar en el proceso de paz, puesto que en Jerusalén se escenifica más gráficamente que ningún otro lugar el enfrentamiento entre las dos partes del conflicto, y no parece razonable que se deje su negociación para el final del proceso. Lamentablemente, la ciudad universal por excelencia, lugar sagrado para las religiones más importantes del mundo, constituye el aspecto del conflicto en que la irracionalidad y las emociones afloran con mayor vehemencia.

### 3.6. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE ESTAS VIOLACIONES

Por catorce votos contra uno, y entendiendo que «la construcción del muro que está elevando Israel, la Potencia ocupante, en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores, y su régimen conexo, son contrarios al Derecho internacional», la Corte estableció las siguientes consecuencias jurídicas<sup>112</sup>:

- a) obligaciones de Israel:
- poner fin a sus violaciones del Derecho internacional;
  - detener de inmediato las obras de construcción del muro que está elevando en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores;
  - dismantelar de inmediato la estructura allí situada;
  - derogar o dejar sin efecto de inmediato todos los actos legislativos y reglamentarios;
  - reparar todos los daños y perjuicios causados por la construcción del muro en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores.

<sup>112</sup> Loa apartados A, B, C y E contaron con 14 votos a favor y 1 en contra (juez Buergenthal); el apartado D contó con 13 votos a favor y 2 en contra (jueces Buergenthal y Kooijmans). La cursiva es nuestra.



b) obligaciones de los Estados<sup>113</sup>:

- *todos los Estados* tienen la obligación de *no reconocer* la situación ilegal resultante de la construcción del muro y de no prestar ayuda o asistencia para el mantenimiento de la situación creada por dicha construcción;
- *todos los Estados partes en el IV Convenio de Ginebra* relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949, tienen además la obligación, dentro del respeto por la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho internacional, de *hacer que Israel respete el Derecho internacional humanitario* incorporado en dicho Convenio.

Finalmente, la Corte entiende que «la *Organización de las Naciones Unidas*, y en especial la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, deberían considerar, teniendo debidamente en cuenta la presente opinión consultiva, qué *medidas adicionales son necesarias* para poner fin a la situación ilegal resultante de la construcción del muro y el régimen conexo». De esta forma *anima* a las Naciones Unidas a adoptar medidas realmente eficaces para hacerlas efectivas, diciendo a gritos a quien lo quiera escuchar que reafirmar una vez más derechos y obligaciones ya reconocidos previamente por sus órganos principales, por más que esta vez sea la máxima instancia jurisdiccional de la Organización quien lo haga, de nada servirá si quien puede hacerlo —obviamente el Consejo de Seguridad— actuando en el ámbito del Capítulo VII, sigue mirando a otro lado.

## VII. LAS NEGRAS PERSPECTIVAS DE FUTURO

Aunque se habla de muchas e irresolubles causas del conflicto palestino-israelí, una de ellas, de origen próximo en el tiempo, está muy por encima de las demás, y es en gran medida causa actual de las demás: *el principal obstáculo para la paz es la colonización de Palestina*. Si a principios de la década de los ochenta el número de colonos israelíes establecidos en los territorios ocupados no pasaba de unos cientos, en veinticinco años esta cifra se ha elevado hasta los 225.000. Y es esta cuestión fundamentalmente la que ha provocado el sistemático fracaso de los sucesivos acuerdos entre las partes. De hecho, la propuesta israelí más «generosa»

---

<sup>113</sup> Quizás la mayor novedad de este dictamen sea la referencia que hace a las obligaciones de la Comunidad internacional en relación con el conflicto palestino, que no satisfizo por igual a todos los magistrados. Así, por ejemplo, el juez Koroma celebraba esta afirmación que establece obligaciones *erga omnes*, lo que vendría a confirmar la obligación de la Comunidad internacional en su conjunto con el pueblo palestino, respecto del cual tiene «un encargo sagrado (*sic*) de no reconocer ningún cambio unilateral en la condición del territorio que haya sido causado por la construcción del muro». Por el contrario, la magistrada Higgins critica con dureza esta referencia al *incierto concepto de «erga omnes»*, por innecesario e impropio. En el mismo sentido, *cfr.* la opinión separada del juez Kooijmans, párrs. 41 y ss. Sin embargo, la obligación de todos los Estados de no reconocer la situación ilegal resultante de la construcción del muro tiene su razón de ser en una interpretación amplia del derecho a la libre determinación de los pueblos, considerado como un derecho del que se deriva tanto una obligación de hacer (facilitar el ejercicio del derecho) como de no hacer (abstenerse de utilizar la fuerza para impedirlo). En este sentido, *cfr.* RIVIER, R., «*Conséquences juridiques...*», *op. cit.*, p. 312.

realizada hasta el momento se limita a la retirada de un 20% de sus colonos, manteniendo más de doscientos asentamientos con 180.000 colonos, reduciendo el territorio del futuro Estado palestino a cerca de un 80% de los territorios ocupados, y con unos problemas graves de cohesión interna, no sólo económica y social, sino incluso física, fruto del muro que se construye en la actualidad, circunstancias que hacen prácticamente inviable la existencia de tal Estado. Paralelamente, pero en conexión directa con esta cuestión, se encuentran el estatuto final de la ciudad de Jerusalén, irresoluble igualmente por el problema de los asentamientos y la construcción del Muro, que responde al propósito israelí de consolidar los asentamientos dentro de las fronteras internacionales que en su día le separarán del Estado palestino. El problema de los asentamientos es el auténtico muro con el que choca cualquier tipo de negociación.

Por otra parte, si se tiene en cuenta que los habitantes de los asentamientos han llegado en gran número al país en el curso de los últimos veinticinco años, tras el desmoronamiento de la antigua URSS, y su consecuente escaso arraigo en la sociedad israelí, es fácil entender las razones por las que las encuestas señalan que cerca del 60% de los ciudadanos israelíes aceptaría la retirada de Cisjordania a cambio de una paz definitiva. Este paso abriría la puerta a la creación del Estado palestino, al reconocimiento de Israel por parte del resto de Estados árabes, y al final del terrorismo palestino, algo en lo que estarían especialmente interesados los propios Estados de la región, en especial, si se sientan las bases para el crecimiento económico de una de las zonas más deprimidas del mundo. Por otra parte, y para que la paz fuera definitiva, Israel debería incorporar a la vida del país al sector de su población de los palestinos israelíes, en igualdad de derechos y obligaciones que el resto de sus ciudadanos.

Si estas premisas son ciertas, cabe decir que, en alguna medida, los problemas que dieron origen al conflicto a comienzos del siglo pasado, que impedían la existencia de dos Estados en la zona en los términos de la Resolución 181 (II), han sido *superados* por la cuestión de la *nueva* colonización, que no tiene más de tres décadas de existencia (obviamente la cuestión de los refugiados es uno de los grandes problemas pendientes de resolución, pero difícilmente supondrá su retorno real al territorio del que fueron expulsados). Los palestinos y la Comunidad Internacional, incluidos los Estados árabes, han llegado a aceptar como fronteras internacionales las de la *Línea Verde*, pero Israel ya no se contenta con ellas.

En estas circunstancias, tal y como ha subrayado la Corte, la tragedia que vive Oriente Medio sólo tendrá fin cuando se apliquen de buena fe todas las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, y, en particular las Resoluciones 242 (1967) y 338 (1973), que no hacen otra cosa que retrotraer el problema a las antiguas propuestas de creación de dos Estados separados por las fronteras de 1949, y a la búsqueda de una solución para el problema de los refugiados. Como ha señalado el juez Elaraby, las obligaciones que establecen estas resoluciones son obligaciones de resultado de fundamental importancia: «no son obligaciones generales en virtud de las cuales la obligación de cada parte constituye la razón de ser de la obligación de la otra. *Es jurídicamente incorrecto y políticamente irracional transformar esta obligación de resultado en una mera obligación de medios, limitán-*

dola a un proceso de negociación»<sup>114</sup>. Sin que las partes cumplan el contenido de estas resoluciones nunca se alcanzará una paz justa y duradera.

¿Qué aporta el dictamen de la Corte Internacional de Justicia de cara a la resolución futura del conflicto? Lo cierto es que la Corte no hace otra cosa que recordar las normas aplicables al caso y la responsabilidad internacional en que incurre Israel al violarlas. Nada nuevo. Pero es importante que lo haga, porque como ha señalado la profesora Martín Muñoz, «la alquimia de las palabras acaba por modificar los conceptos»<sup>115</sup>. Pero además, en opinión de los más optimistas, podría tener una utilidad práctica en la medida en que vendría a poner difícil a los miembros del Consejo de Seguridad el ejercicio del derecho de veto cuando se trata de condenar las violaciones por Israel del ordenamiento internacional<sup>116</sup>, y podría provocar que la UE presionara a Israel en el marco de las negociaciones bilaterales en el mismo sentido<sup>117</sup>. El dictamen constituye la última piedra del edificio del ordenamiento jurídico internacional en relación con el conflicto, una especie de recapitulación de los instrumentos jurídicos de que dispone para su resolución. Pero desgraciadamente, hoy por hoy, el Derecho internacional no puede llegar más lejos<sup>118</sup>, y solo un cambio de actitud de los actores políticos, lo que resulta altamente improbable, permitiría vislumbrar una luz al final del túnel. Nada parece indicar que el principal valedor de Israel, EEUU, vaya a hacerlo, y solo queda esperar que algún día aparezca en la escena del conflicto la UE, que podría desempeñar un papel decisivo en su resolución, limitado hasta ahora al vergonzoso rol de convidado de piedra.

<sup>114</sup> Opinión separada del juez Elaraby (la cursiva es nuestra).

<sup>115</sup> Como señala esta autora, «la ocupación se ha ido convirtiendo en *territorios en disputa*, el cumplimiento de la ley por parte de Israel en *concesiones* o *gestos*, las colonias en *asentamientos* (incluso en *barrios judíos*), el muro en *valla de seguridad*. Y, por supuesto, el terrorismo es un término del que los palestinos tienen la exclusiva. Esta manipulación del lenguaje ha ido transformando la visión del conflicto: los progresos hacia la paz dependen del comportamiento de los ocupados (la Autoridad Palestina) y no del ocupante (Israel), las presiones y exigencias recaen sobre la víctima y no sobre el verdugo, y los donantes internacionales pagan los costes de la ocupación sin desafiarla» (MARTÍN MUÑOZ, G., «Palestina y el juego de la manipulación», *El País*, 25 de enero de 2006).

<sup>116</sup> Desgraciadamente en las fechas que escribimos estas líneas los Estados Unidos de América se han apresurado a desmentir esta posibilidad, al vetar (11 de noviembre de 2006) una resolución del Consejo de Seguridad (la trigésima vez que ejerce el derecho de veto para impedir una condena de Israel), en la que se condenaba un ataque efectuado por el ejército israelí contra población civil palestina en la localidad de Beit Hanun (Gaza), en el que murieron diecinueve personas. En este proyecto de resolución se pedía a las partes un inmediato alto el fuego, el establecimiento de una misión de observación de la ONU que lo supervisara, y se reclamaba una investigación de la matanza. Cabe recordar que el propio gobierno israelí decidió llevar a cabo una investigación al respecto.

<sup>117</sup> O'KEEFE, R., «Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinians territory: A commentary», *Revue Belge de Droit International*, 2004/1, pp. 92-149.

<sup>118</sup> Como ha señalado ABI SAAB, «la Corte *enuncia el derecho* en una esfera donde, pese a la existencia de instrumentos jurídicos universalmente reconocidos, la negativa a aplicarlos sigue siendo demasiado frecuente» (ABI SAAB, R., «Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado. Algunas reflexiones preliminares sobre la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia», <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/6BVKL8>).