

Grado en Derecho
Trabajo de fin de Grado
Curso académico 2022-2023

LA LEGITIMIDAD DE LOS ASENTAMIENTOS ISRAELÍES EN CISJORDANIA:
UN ANÁLISIS HISTÓRICO Y JURÍDICO DEL FENÓMENO.

Víctor Espejo Arija
229849

Tutor del trabajo:
Josep Capdeferro Pla



DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD

Yo, Victor Espejo Arija, certifico que el presente trabajo no ha sido presentado para la evaluación de ninguna otra asignatura, ya sea en parte o en su totalidad. Certifico también que su contenido es original y que soy el único autor, no incluyendo ningún material anteriormente publicado o escrito por otras personas exceptuando aquellos casos indicados a lo largo del texto

Víctor Espejo Arija
En Barcelona, 17 de mayo de 2023

RESUMEN:

El presente Trabajo de Fin de Grado tiene por objeto analizar el fenómeno de los asentamientos israelíes en Cisjordania en virtud del derecho internacional humanitario que le es aplicable. Con este propósito, se han utilizado dos técnicas de investigación. En primer lugar, un aproximación desde el punto de vista histórico que da respuesta al origen del establecimiento de asentamientos en Medio Oriente y, en segundo lugar, un examen jurídico del régimen normativo aplicable. Se pretende trasladar al lector una explicación detallada de cómo la comunidad internacional, especialmente la Organización de las Naciones Unidas, ha condenado la ocupación en su busca de la paz y seguridad a nivel mundial. Asimismo, se repasan los mecanismos legislativos empleados por Israel para otorgar legitimidad a la creación de asentamientos. Para finalizar, se deja en entredicho el rol de los organismos supranacionales en el marco de los conflictos bélicos enfatizando la ausencia de una verdadera voluntad política, la defensa de la legalidad internacional y la necesidad de una diplomacia seria y eficaz.

“La cordura vencerá”

Isaac Rabin

I.	INTRODUCCIÓN.....	5
II.	LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS ASENTAMIENTOS.....	6
-	El origen: ¿Por qué coexisten judíos y árabes?.....	6
-	Las Naciones Unidas y la Declaración de Independencia (1948).....	7
-	Las consecuencias de la Primera Guerra Árabe-Israelí (1948).....	8
-	La consolidación de los asentamientos tras la Guerra de los Seis Días (1967).....	10
III.	MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL APLICABLE.....	11
-	La comunidad internacional.....	11
-	¿Cuál es el rol de las Naciones Unidas?.....	12
-	El derecho internacional público y el principio de prohibición del uso de la fuerza armada.....	14
-	El derecho de Ginebra y el derecho de La Haya.....	16
-	Los Convenios de Ginebra (1949) y sus Protocolos Adicionales (1977). Israel como potencia ocupante.....	17
IV.	LA DIVISIÓN DEL TERRITORIO.....	24
-	La resolución 242 y los Acuerdos de Oslo(1993).....	24
-	Oslo II: Las áreas A, B y C.....	26
-	Los asentamientos: de 1967 a la actualidad.....	28

V. CONCLUSIONES.....	34
BIBLIOGRAFÍA.....	38

INTRODUCCIÓN

Durante el primer semestre del curso académico 2022-2023 decidí cursar mis estudios en Israel, lo que me permitió vivir allí durante cinco meses. Fue poco el tiempo que me hizo falta para darme cuenta de que me encontraba en un lugar único en el mundo. Su riqueza cultural e histórica me cautivaron. A decir verdad, del conflicto árabe-israelí sabía muy poco. Sin embargo, este no deja indiferente a nadie. Desde el primer día me propuse profundizar en la cuestión, quería comprender lo que sucedía y ser capaz de desarrollar mi propio criterio.

Tuve la oportunidad de visitar Cisjordania, Jerusalén Oriental, alguno de los asentamientos israelíes establecidos en la zona e incluso campos de refugiados palestinos. Todo aquello me conmovió y me hizo reflexionar.

Pues bien, tras meses desde mi paso por Israel presento mi Trabajo de Fin de Grado con el propósito de acercar al lector al fenómeno de los asentamientos y dar a conocer el régimen jurídico internacional aplicable a las situaciones de ocupación en la actualidad desde la máxima objetividad e imparcialidad posible. No se pretende dar la razón a ninguna de las partes, simplemente exponer de una forma clara cuál es el origen de los asentamientos desde una perspectiva histórica y qué papel ejerce la comunidad internacional en su búsqueda de la paz a nivel mundial. En este sentido, se verá cómo se constituyen las organizaciones supranacionales, especialmente la Organización de las Naciones Unidas, con el fin de regular el comportamiento de los beligerantes, que da lugar al derecho internacional humanitario. Asimismo, se enfatiza la importancia y la necesidad de un compromiso verdadero en la defensa de la legalidad internacional por parte de la Organización de las Naciones Unidas y la necesidad de una diplomacia seria y eficaz.

El trabajo se estructura en tres partes diferenciadas. En primer lugar se hace un repaso desde el punto de vista histórico de los sucesos acontecidos desde 1914 con el objeto de situar al lector en el conflicto árabe-israelí a nivel general sin perder de vista la creación y el desarrollo de los asentamientos, más específicamente. Se pretende ubicar al lector en el contexto histórico para que sea capaz de comprender el origen de los asentamientos. En segundo lugar se analizan los principales instrumentos jurídicos que forman parte del derecho internacional humanitario que rige la ocupación y que conlleva la asunción de obligaciones por parte de Israel como potencia ocupante. En este sentido, el IV Convenio de Ginebra, los Protocolos Adicionales o la II Convención de La Haya relativa a las Leyes y Usos de la guerra terrestre son alguno de los instrumentos más relevantes que configuran el derecho humanitario y que se desarrollan a lo largo del trabajo. Se expone también el surgimiento de la comunidad internacional tras las dos guerras mundiales, dotándose de un cuerpo normativo (el derecho internacional público) con la finalidad de preservar la paz y seguridad a nivel mundial. En tercer lugar se menciona la Resolución 242 y los Acuerdos de Oslo, que explican en buena medida la división territorial existente en Israel y Cisjordania y se desarrollan los mecanismos legislativos que ha empleado Israel para dotar de legitimidad a los asentamientos desde 1967 a la actualidad.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS ASENTAMIENTOS¹

Sería imposible ofrecer una visión exhaustiva de los aspectos históricos o detenerse en el estudio pormenorizado de cada una de las etapas o aspectos del conflicto que propiciaron la creación de los asentamientos. En aras de una mayor brevedad y concreción del trabajo me centraré en cuatro momentos históricos relevantes, que explican el por qué del origen y consolidación de los asentamientos. Asimismo, haré referencia a su situación actual.

- *El origen: ¿Por qué coexisten judíos y árabes?*²

En 1914, la entrada del imperio otomano en la Primera Guerra Mundial afectó significativamente al movimiento nacionalista árabe, que venía reclamando la autonomía, e incluso la separación, de sus provincias, ocupadas por los otomanos desde el siglo XVI. La mayor parte de los árabes se mantuvo leal al gobierno otomano. Sin embargo, Gran Bretaña se propuso dividir el frente otomano promoviendo una rebelión de las provincias árabes. En 1915 el emir de la Meca, Husayn ibn Ali, pidió el respaldo británico para construir un reino que abarcaría todas las provincias árabes otomanas, ofreciendo a cambio liderar una rebelión contra los otomanos. Es de destacar que Gran Bretaña, en ese momento, se comprometió a garantizar la independencia árabe, prometiendo que, finalizada la guerra, tales territorios quedarían, incluida Palestina, bajo el dominio de Husayn.

A su vez, en 1917, el ministro de Asuntos Exteriores británico, Arthur Balfour, remitió una carta a Lionel Walter Rothschild, líder de la comunidad judía inglesa: la que sería denominada con el tiempo *Declaración Balfour*.³ Anunciaba el apoyo británico a la creación de un hogar nacional judío en Palestina, buscando el apoyo de las comunidades hebreas (sobre todo las de Estados Unidos) y atendiendo a las aspiraciones del movimiento sionista⁴ para la recuperación de la Tierra Prometida.

En suma, los británicos habían prometido los mismos territorios a árabes y judíos.

¹Bermejo Garcia RPS. *Una tierra, dos estados: análisis jurídico-político del conflicto Árabe-Israelí*. EUNSA Ediciones Universidad de Navarra; 2011/Azcarate, P. *Misión en Palestina. Nacimiento del Estado de Israel*. Tecnos; 1968/Ramos Tolosa, J. *Una historia contemporánea de Palestina-Israel*. Los Libros de la Catarata; 2020. Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Panorama geopolítico de los conflictos*. Capítulo IV: *El conflicto árabe-israelí. 100 años después de la declaración Balfour*. 2016

² Pappé, I. *Britain and the Arab-Israeli Conflict, 1948-51*. Londres: MacMillan; 1993

³ Regan B. *The Balfour Declaration: Empire, the Mandate and Resistance in Palestine*. Verso, 2017

⁴ El sionismo es una ideología y un movimiento político nacionalista que propuso desde sus inicios el establecimiento de un Estado para el pueblo judío, preferentemente en la antigua Tierra de Israel (*Eretz Israel*). Dicho movimiento fue el promotor y responsable en gran medida de la fundación del Estado de Israel.

Sin embargo, los británicos no estaban dispuestos a cumplir con sus promesas. Así lo demuestra el acuerdo secreto al que llegaron con Francia en noviembre de 1915, el *acuerdo Sykes-Picot*, conforme al cual ambas potencias decidían repartirse al final de la guerra las posesiones del imperio otomano.

Se estima que en el año 1880, antes de que se iniciaran los grandes flujos de inmigración judía, la población de Palestina era de 500.000 habitantes, de los cuales solamente 24.000 eran judíos. No obstante, en 1948, año de la creación del Estado de Israel, ya había 650.000 judíos, a tenor de la Universidad Hebrea de Jerusalén.⁵ Un crecimiento exponencial debido a la inmigración del pueblo judío (*aliyah*) que contrasta con el ritmo natural de crecimiento de la población árabe. Este dato sirve para destacar que al tiempo que se producían los sucesos citados, ya existían dos comunidades en el territorio.

De este modo arrancó el conflicto en Palestina, que perdura hasta hoy.

- **Las Naciones Unidas y la Declaración de Independencia(1948)**

El 14 de febrero de 1947, Gran Bretaña, potencia mandataria, traspasó a la administración de las Naciones Unidas el futuro del Mandato de Palestina. El 29 de noviembre de ese mismo año la Resolución 181 de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el plan de partición, recomendando el establecimiento de dos estados -uno judío y uno árabe- en el área de Palestina, con Jerusalén como enclave internacional. Tras la obtención de la legitimidad internacional que necesitaban, el 14 de mayo de 1948 David Ben Gurion, primer ministro, declaró la independencia de Israel, proclamando el derecho del pueblo judío a tener un lugar en el mundo donde garantizar su existencia. Los estados árabes rechazaron la resolución de partición por considerarla ilegal, además de injusta, reiteraron la reivindicación de la plena soberanía árabe sobre el conjunto de Palestina y amenazaron con desencadenar la guerra si se proclamaba un estado judío. Por su parte, Gran Bretaña comunicó que no colaboraría con el Plan de Partición aprobado, pues quería liberar a sus fuerzas de cualquier obligación de reprimir las revueltas que se esperaban tras la decisión de la ONU e hizo saber que se retiraría del territorio el 15 de mayo 1948. En definitiva, abandonó Palestina desentendiéndose de las obligaciones y deberes que le incumbían.

⁵ DellaPergola, S. *La demografía de Israel y de Palestina: presente y futuro*. Traducción de la sección original en italiano de Anna Susi. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, núm.224, 2015, pp. 221-250.

Según lo previsto en la resolución de partición, al estado judío le correspondería el 56% del área del Mandato, que contaba con una población de unos 500.000 judíos y 400.000 árabes. El estado árabe comprendería el 43% del territorio bajo el Mandato, con una población de unos 747.000 árabes y 10.000 judíos. El área bajo administración internacional contaba con una población aproximada de 100.000 judíos y 100.000 árabes.

Tras la aprobación de la Resolución se produjo un deterioro generalizado de la situación, proliferando los actos violentos y los enfrentamientos armados.

- **Las consecuencias de la primera guerra árabe-israelí(1948)**

Tras la proclamación del estado, los ejércitos de los estados árabes vecinos invadieron Israel el 15 de mayo. Así, el Comité Político de la Liga Árabe⁶ aprobó un plan de invasión, que se proponía unificar esfuerzos para alcanzar un objetivo común: conquistar el máximo de territorios correspondientes al estado recién creado hasta lograr destruirlo. Así, se unieron Irak, Transjordania, Egipto, Siria, Líbano, Arabia Saudita y Yemen. Pues bien, Israel no sólo no perdió la que llamó *Guerra de Independencia*⁶, sino que el nuevo estado se consolidó y extendió su territorio: un 30% más de territorio respecto del que le correspondía según la Resolución. Jerusalén, en principio, estaba dotada de un régimen internacional administrado por Naciones Unidas, pero una vez acordado el alto el fuego entre Israel y Jordania, se formalizó un acuerdo de armisticio, por el que la ciudad se dividía en dos sectores incomunicados.

A partir de este momento se intensificó la emigración de judíos de todo el mundo a su hogar nacional. Para los árabes-palestinos empezó el desastre o *al-Nakbah*⁷.

La huida masiva de refugiados palestinos fue una de las consecuencias más relevantes de la guerra y tendría profundas repercusiones en todas las negociaciones de paz hasta la actualidad. Se ha calculado que cerca de 700.000 árabes habían huido o habían sido expulsados, estableciéndose en otros países árabes vecinos o en campos de refugiados. En el origen de este éxodo concurren causas diversas. La historiografía árabe atribuye toda la responsabilidad a Israel, que habría expulsado a millares de palestinos para asegurar la

⁶ Así es conocida por los israelíes la primera guerra árabe-israelí. También se refieren a ella como Guerra de la Liberación.

⁷ Término árabe empleado por la comunidad palestina que significa catástrofe o desastre para referirse al inicio del éxodo palestino provocado por la desposesión y pérdida de su patria natal que engendró su dispersión.

identidad judía del estado y también con el fin de controlar determinadas áreas de especial importancia estratégica. Según Israel, el éxodo árabe se había debido, esencialmente, al llamamiento o las órdenes recibidas de los propios árabes. Además, el problema de los refugiados había sido una consecuencia del intento árabe de impedir mediante la fuerza la aplicación del plan de Naciones Unidas y el establecimiento del estado judío. Permitir el retorno de los refugiados pondría en peligro la soberanía y la seguridad del estado judío.

El objetivo de Ben Gurion era la consolidación del estado, por lo que resultaba inconcebible que prosperaran las negociaciones de paz con los árabes. Israel no podía satisfacer ninguna de sus reivindicaciones: ni la entrega de los territorios ocupados en la guerra que correspondían al Estado palestino según el plan de partición, ni el retorno de refugiados palestinos a Israel. La repatriación masiva de refugiados se considera también en la actualidad incompatible con la supervivencia del estado. De hecho, en 1950 Israel promulgó la Ley de retorno, a tenor de la cual todo judío de cualquier parte del mundo tiene el derecho de establecerse en Israel con los mismos derechos que los judíos nacidos en Israel, y los nuevos territorios adquiridos facilitaban la absorción de nuevos inmigrantes, esenciales para reforzar el carácter judío del estado.

Sin embargo, la consecuencia fundamental que se deriva del conflicto es que un importante sector de la clase política, entre ellos Ben Gurion, se reafirma en la necesidad de conferir prioridad a la seguridad. Este enfoque llevó a adoptar medidas para fortalecer la capacidad militar y para controlar efectivamente las tierras recientemente ocupadas. Los frecuentes ataques palestinos en estas áreas agudizaban en Israel la conciencia de la vulnerabilidad de sus fronteras. Con el objeto de reforzarlas, Israel intensificó la creación de nuevos asentamientos en zonas próximas a las fronteras, a lo que se añadió una fuerte presencia militar en bases situadas dentro o cerca de los asentamientos. Asimismo, se consideraba prioritario conseguir una alianza con una potencia occidental, pasar a formar parte de la OTAN, o dotarse de un programa nuclear independiente.

El 11 de mayo de 1949 Israel fue admitido en la Organización de las Naciones Unidas.

- **La consolidación de los asentamientos tras la Guerra de los Seis Días(1967)**

Entre el 5 y el 10 de junio de 1967 Israel se enfrentó en tres frentes a los ejércitos de Egipto, Siria y Jordania, multiplicando su tamaño al privar a Egipto de la península del Sinaí y la franja de Gaza, a Siria de los Altos del Golán, y a Jordania de Jerusalén Este y Cisjordania.

La guerra provocó una transformación esencial en el conflicto, dando lugar a dos situaciones determinantes para el futuro de las negociaciones por la paz. Por un lado, la adquisición de mayor territorio por Israel y la creación de espacios de separación entre Israel y países árabes vecinos. Por otro, la transformación de Israel en una potencia ocupante desde la óptica del derecho internacional, con más de un millón de palestinos bajo su control.

Efectivamente, a los 400.000 palestinos que vivían dentro de Israel se añadían cerca de 1.100.000 establecidos en Gaza y Cisjordania. Se produjo de nuevo una huida masiva de palestinos: alrededor de 250.000 se exiliaron en Jordania.

A su vez, la guerra reabrió el debate latente sobre los objetivos territoriales de Israel. A propósito de Cisjordania y Gaza existía consenso en no regresar a las fronteras anteriores a la guerra; el ministro de Asuntos Exteriores, Abba Eban, señaló al terminar la guerra que era necesaria una mejor seguridad y una frontera más espaciosa y menos vulnerable. Algunas de las alternativas planteadas fueron la anexión, la negociación de la devolución de los territorios a cambio de paz, y la autonomía palestina en Cisjordania como una entidad separada, o constituyendo una federación integrada con Israel. Finalmente se impuso la idea de un compromiso con Jordania sobre Cisjordania, según el cual Israel retendría un cinturón de seguridad bordeando ésta, de una anchura de 11-13 km (la conocida Línea Verde o “*green line*”), y el resto del territorio revertiría a Jordania. Sin embargo el rey jordano rechazó el plan reiteradamente y exigió la total devolución de Cisjordania. Sin anexionarse los territorios ocupados, los sucesivos gobiernos israelíes comenzaron a construir asentamientos para colonos judíos en zonas clave de los territorios, lo que comportaba la construcción de carreteras, la declaración de zonas militares cerradas, la construcción de bases militares y controles en los accesos, la apropiación de tierras agrícolas, el aislamiento de Gaza e incluso el levantamiento de muros. Nacía así la ardua cuestión de los asentamientos.

Paralelamente, la desconexión de Gaza y Cisjordania de los estados árabes bajo cuyo control habían permanecido hasta entonces, y el paso a una nueva situación bajo la ocupación y

administración israelí, dio un nuevo impulso a la afirmación de una identidad nacional palestina y a las aspiraciones nacionalistas dentro de los territorios ocupados. La guerra marcó así el nacimiento del movimiento nacional palestino como actor independiente de la política de la región, bajo el liderazgo de la Organización para la Liberación de Palestina. Se constituía como una coalición de movimientos políticos y paramilitares, representante legítimo del pueblo palestino. En 1976 sería así reconocida por la ONU, que le otorgó la condición de observadora⁹.

Los acuerdos de paz de Oslo de 1993 no impidieron la expansión de los asentamientos, lo que ha sido sistemáticamente condenado desde distintas instancias internacionales, como se verá más adelante.

II. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL APLICABLE

- *La comunidad internacional*

El estudio del derecho internacional ha de partir de la afirmación de una comunidad internacional que planea por encima de los estados y de las relaciones que estos establecen entre sí. Sostener que existe la comunidad internacional supone asumir un planteamiento ideológico, que consiste en igualar jurídicamente a los Estados en la obediencia y el respeto de unos principios y valores objetivos, sin tener en cuenta su poder económico o político, a través de los cuales resultará posible resolver los conflictos sociales y armonizar los intereses contrapuestos. A su vez, la identificación de tales valores y principios, su preservación y progresiva adaptación requieren de una serie de instituciones permanentes en las que participen los destinatarios de esas normas⁸. En este sentido, entre 1919 y 1921 se constituyeron la Sociedad de Naciones y el Tribunal Permanente de Justicia Internacional. Efectivamente, en las fases finales de la Primera Guerra Mundial se sucedieron diversos planes para asegurar que esta sería la última guerra, que dieron lugar a un movimiento que trataba de influir sobre los gobiernos para que acordaran un modo de organización pacífica de las relaciones internacionales. Concluyó con la conferencia de Paz de Versalles, en cuyo seno se firmó el tratado de paz. En su primera parte incluía el Pacto de la Sociedad de Naciones,

⁸ Las organizaciones internacionales surgen como expresión de la cooperación internacional institucionalizada (*el derecho internacional funcional*). Se identifican así los medios de actuación para la resolución de controversias para alcanzar la paz. En este sentido, “*The functional approach to world organization; International Affairs*”

que tenía como objetivo fomentar la cooperación entre las naciones y garantizar la paz y seguridad. El Pacto también era el tratado constitutivo de la Sociedad de Naciones, a la que se encomendaba la intervención en la solución pacífica de las controversias internacionales, en la preparación de planes de reducción de los armamentos nacionales y en la supervisión de su cumplimiento, en la adopción de las sanciones que los Estados puedan imponer a aquellos otros que desatiendan la obligación de no recurrir a la fuerza. Presenciábamos los años fundacionales de una verdadera comunidad internacional. Constituía el preceptivo pacto constitutivo de derecho público, mediante el que, de modo duradero y orgánico, la voluntad jurídica de los miembros (los estados) de una comunidad (la comunidad internacional) afirman la existencia de unas normas de derecho contenidas en una voluntad universal: *el derecho internacional público*.

- **¿Cuál es el rol de las Naciones Unidas?**⁹

La pregunta que se plantea es por qué la ONU posee una importancia primordial en el conflicto y, concretamente, en la determinación del estatus legal de los asentamientos así como en el estatuto jurídico de los refugiados palestinos. Pues bien:

“Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, y con tales finalidades a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará; la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todas los pueblos, hemos decidido aunar nuestros esfuerzos para realizar estos designios Por lo tanto, nuestros respectivos Gobiernos, por medio de representantes reunidos en la ciudad de San Francisco que han exhibido sus plenos poderes,

⁹ Gobierno de España (Ministerio de Defensa). (1945). *Carta de las Naciones Unidas*.

encontrados en buena y debida forma, han convenido en la presente Carta de las Naciones Unidas, y por este acto establecen una organización internacional que se denominará las Naciones Unidas.”

Se trata de una traducción oficial^o del preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas (CNU), tratado por el que se constituye la ONU y que entró en vigor el 24 de octubre de 1945. Se erigió así la mayor organización internacional existente en la actualidad, que tiene por objeto el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y, finalmente, servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes. Para la realización de dichos propósitos la Carta detallaba un conjunto de principios conforme a los que debían proceder los miembros de la organización. Entre ellos interesa especialmente para el propósito del presente trabajo el establecido en el apartado cuarto del artículo segundo de la Carta: *“Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”*. Ante la eventualidad de tales controversias, la ONU pone a disposición de los Estados un abanico de medios de solución de los conflictos internacionales. Asimismo la Carta se constituye como un tratado colectivo de seguridad, en virtud del cual los Estados renuncian al uso de la fuerza armada (con la excepción del derecho a la legítima defensa) que ceden al Consejo de Seguridad, órgano representativo de la comunidad internacional en su conjunto y dispone del monopolio del uso de la fuerza en la esfera internacional.

Es por ello que, en virtud de las competencias concedidas a la organización supranacional por la Carta, Gran Bretaña, como ya se ha dicho, decidió traspasar la administración de aquel territorio a la ONU. Por aquel entonces la institución internacional tenía menos de dos años de vida y una reducida experiencia en la resolución de conflictos regionales, de manera que el conflicto árabe-israelí supuso su primer gran reto.

- **El derecho internacional público y el principio de prohibición del uso de la fuerza armada.**¹⁰

El Convenio de La Haya de 1907, la Cuarta Convención de Ginebra de 1949 o el Protocolo Adicional a la Convención de Ginebra de 1977, cuya importancia se detalla posteriormente, requieren precisar determinadas características del ordenamiento jurídico internacional en el que se encuadran.

En tanto que ordenamiento jurídico, el derecho internacional es un conjunto de reglas objetivas aplicables para tratar todas las cuestiones internacionales. Principalmente, es un ordenamiento jurídico autónomo, distinto al de los estados con los que se relaciona. Sin embargo, no es impuesto por una autoridad central, sino que es fruto del acuerdo y del consenso de los estados. Por consiguiente los estados solo están obligados por aquellas normas internacionales a las que han expresado su consentimiento y, en consecuencia, las obligaciones internacionales solo resultan exigibles respecto de los otros estados que hayan aceptado, a su vez, las normas que las establecen. Se caracteriza por lo tanto por su carácter dispositivo (carácter bilateral y sinalagmático de las obligaciones jurídicas internacionales) y en su relativismo como resultado.

Ahora bien, determinadas normas de derecho internacional se apartan del esquema indicado porque imponen obligaciones que no se refieren solo a los intereses recíprocos de los estados (derecho internacional particular), sino que protegen los intereses de la comunidad internacional en su conjunto (derecho internacional general).

Este último está formado por las normas consuetudinarias y los principios generales del derecho, así como por algunos tratados que han recibido un altísimo número de ratificaciones: los de carácter universal o cuasi universal. Puede considerarse que todos los estados tienen un interés jurídico en que esos derechos sean protegidos; por tanto, las obligaciones en este caso son obligaciones *erga omnes* y los estados darán cumplimiento con independencia del grado de seguimiento de estas normas por otros estados o, en otras palabras, serán normas imperativas o de *ius cogens*. Un ejemplo claro es el principio de prohibición del uso de la fuerza armada.

¹⁰ Ripol, S (2016). *La paz a través del derecho. Derecho internacional público*. Centro de Estudios Financieros.

Desde este punto de vista, las normas del derecho internacional público relacionadas con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales pueden considerarse como un esfuerzo continuado y sostenido dirigido a la prohibición absoluta del recurso a la fuerza armada entre los estados.

En 1945 el párrafo cuarto del artículo segundo de la ONU ya mencionado enuncia <<el derecho consuetudinario moderno concerniente a la amenaza o el empleo de la fuerza>>¹¹. La validez en derecho consuetudinario (lo que la convierte en una norma de obligado cumplimiento o de *ius cogens*) de este principio encuentra confirmación en la declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la ONU¹². Se cumplen así, al menos formalmente, unas de las tantas finalidades de las normas jurídicas internacionales en el ámbito de los conflictos armados: la previsión de los comportamientos, asegurándolos (de ahí nace la obligatoriedad de la norma jurídica), la dirección de los comportamientos, encauzándolos; y el ajustamiento de los comportamientos, regulando la acción recíproca de los estados.

Paralelamente la ONU otorga a sus órganos principales competencias relacionadas con este ámbito. Así ocurre, en efecto, con el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, pero también con la Corte Internacional de Justicia. Y les inviste de autoridad para imponer o facilitar, al menos, el cumplimiento de sus obligaciones por parte de los estados miembros. Ello es especialmente cierto en el caso del Consejo de Seguridad al que, como ya se ha dicho, se le atribuye la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y sobre el que descansa el sistema de seguridad que desarrolla el capítulo VII de la ONU.

Sentado lo anterior, y con objeto de garantizar la prohibición del uso de la fuerza armada, regular las formas en que se pueden librar los conflictos armados y limitar los efectos de éstos, surge el Convenio de La Haya, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales que constituyen la base del derecho internacional humanitario.

¹¹ Así se refería la Corte Internacional de Justicia en Sentencia de 27 de junio de 1986 en su párrafo 190. Nos referimos al principio general de prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza armada.

¹² Recogida en la Resolución 2625 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970.

Es momento de tratar de forma específica la naturaleza jurídica de los asentamientos

- **El derecho de Ginebra y el derecho de La Haya**¹³

El derecho internacional humanitario contemporáneo tiene sus orígenes en dos fuentes principales. Utilizo aquí las palabras de Y.Sandoz, C.Swinarski y B. Zimmermann, a cuyo tenor: "La expresión derecho de Ginebra se utiliza con bastante frecuencia en la doctrina para designar las normas de derecho humanitario que establecen el derecho de las víctimas a la protección; y la expresión derecho de La Haya para designar las normas de derecho humanitario que rigen la conducción de las hostilidades. Esta distinción es hoy un poco artificial, dado que los Protocolos contienen normas de los dos tipos".¹⁴ Efectivamente, si se examina la distinción entre el derecho de Ginebra y el derecho de La Haya, se comprueba que no existe ninguna línea divisoria claramente definida entre esas dos normativas, sino que se trata de un *continuum* de normas, agrupadas bajo dos nombres distintos.

Si bien el objetivo fundamental del derecho de La Haya, al igual que el de Ginebra, es la protección de las víctimas, los métodos para prestar esa protección son diferentes. Los Convenios de Ginebra procuran, principalmente, proteger a la persona cuando se ha convertido en víctima, es decir, herido, náufrago, prisionero de guerra o persona civil en poder del adversario, mientras que el derecho de La Haya se propone proteger a los combatientes y a los no combatientes, restringiendo los métodos y los medios de combate. En cierto sentido, se puede considerar que el derecho de La Haya se aplica antes que el derecho de Ginebra y que hace hincapié, ante todo, en la prevención.

Aún así, como decía, existe una convergencia formal de las dos ramas jurídicas. En este sentido, el derecho de La Haya y el derecho de Ginebra se unieron a través de la aprobación, el 8 de junio de 1977, de los dos protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, que actualizaron y desarrollaron no sólo las normas relativas a la protección de las víctimas de la guerra, sino también las que rigen la conducción de las hostilidades.

En la misma línea se pronunciaba la Corte Internacional de Justicia: "Estas dos ramas del derecho aplicable en los conflictos armados han desarrollado vínculos tan estrechos que se considera que, en forma gradual, han formado un único sistema complejo, hoy llamado

¹³ Bugnion, F (2001). *El derecho de Ginebra y el derecho de la Haya*. Revista Internacional de la Cruz Roja.

¹⁴ Comentario de los Protocolos del 8 de junio de 1977 adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, Tomo I, pág. 28, 2000.

derecho internacional humanitario. Las disposiciones de los Protocolos adicionales de 1977 expresan y dan prueba de la unidad y la complejidad de ese derecho.”¹⁵

- **Los Convenios de Ginebra (1949) y sus Protocolos Adicionales (1977). Israel como potencia ocupante.**

El Consejo de Derechos Humanos (organismo intergubernamental dentro del sistema de las Naciones Unidas) se pronunció al respecto afirmando que <<en el territorio palestino ocupado hay una situación de ocupación militar>>¹⁶.

Ciertamente dicha declaración tiene relevancia jurídica pues se impone a Israel el deber de cumplir con ciertas obligaciones que le corresponden como potencia ocupante. Estas obligaciones se incluyen en instrumentos clásicos de derecho internacional humanitario, concretamente, el Convenio de Ginebra de 1949, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (de ahora en adelante, <<IV Convenio de Ginebra>>) y el Reglamento de La Haya de 1907, anexo al Convenio relativo a las leyes y usos de la guerra terrestre. Es importante mencionar otros, como el Protocolo I a las Convenciones de Ginebra de 1977 y el Estatuto de la Corte Penal Internacional de 1988, ambos importantes a la hora de determinar el contexto de aplicación de este sector normativo al fenómeno de los asentamientos.

En primer lugar nos referimos al IV Convenio de Ginebra. Nos interesa especialmente lo establecido en el artículo 2, 47 y 49 relativos a la aplicación del Convenio y a deportaciones, traslados y evacuaciones. Se transcriben a continuación los tres artículos en ese orden¹⁷:

Artículo 2: *“Aparte de las disposiciones que deben entrar en vigor ya en tiempo de paz, el presente Convenio se aplicará, en caso de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que surja entre dos o varias de las Altas Partes Contratantes, aunque una de ellas no haya reconocido el estado de guerra.*

¹⁵ Tribunal Internacional de Justicia. Opinión consultiva del 8 de julio de 1996 sobre la licitud de la amenaza o del empleo de armas nucleares.

¹⁶ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la misión internacional independiente de investigación de las repercusiones de los asentamientos israelíes en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales del pueblo palestino en todo el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental*, A/HRC/22/63, 7 de febrero de 2013, párr. 13.

¹⁷ Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra (1949, August 12). *IV Convenio de Ginebra Relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de Guerra, 1949*. Comité Internacional de la Cruz Roja.

El Convenio se aplicará también en todos los casos de ocupación total o parcial del territorio de una Alta Parte Contratante, aunque tal ocupación no encuentre resistencia militar.

Si una de las potencias en conflicto no es parte del presente Convenio, las Potencias que son Partes en el mismo estarán, sin embargo, obligadas por él en sus relaciones recíprocas. Estarán, además, obligadas por el Convenio con respecto a dicha Potencia, si ésta acepta y aplica sus disposiciones.”

Artículo 47: *“No se privará a las personas protegidas que estén en un territorio ocupado, en ninguna circunstancia ni en modo alguno, de los beneficios del presente Convenio, sea en virtud de un cambio ocurrido a causa de la ocupación, en las instituciones o en el Gobierno del territorio de que se trate, sea por acuerdo concertado entre las autoridades del territorio ocupado y la Potencia ocupante, sea a causa de la anexión por esta última de la totalidad o de parte del territorio ocupado.”*

Artículo 49: *“Los traslados en masa o individuales, de índole forzosa, así como las deportaciones de personas protegidas del territorio ocupado al territorio de la Potencia ocupante o al de cualquier otro país, ocupado o no, están prohibidos, sea cual fuere el motivo.*

Sin embargo, la Potencia ocupante podrá efectuar la evacuación total o parcial de una determinada región ocupada, si así lo requieren la seguridad de la población o imperiosas razones militares. Las evacuaciones no podrán implicar el desplazamiento de personas protegidas más que en el interior del territorio ocupado, excepto en casos de imposibilidad material. La población así evacuada será devuelta a sus hogares tan pronto como hayan cesado las hostilidades en ese sector.

La Potencia ocupante deberá actuar, al efectuar tales traslados o evacuaciones, de modo que, en la medida de lo posible, las personas protegidas sean acogidas en instalaciones adecuadas, que los desplazamientos se lleven a cabo en satisfactorias condiciones de salubridad, de higiene, de seguridad y de alimentación, y que no se separe, unos de otros, a los miembros de una misma familia.

Se informará a la Potencia protectora acerca de los traslados y de las evacuaciones tan pronto como tengan lugar.

La Potencia ocupante no podrá retener a las personas protegidas en una región particularmente expuesta a los peligros de guerra, a no ser que la seguridad de la población o imperiosas razones militares así lo requieran.

La Potencia ocupante no podrá efectuar la evacuación o el traslado de una parte de la propia población civil al territorio por ella ocupado.

Se trata de una de las principales cuestiones abordadas en el IV Convenio: la prohibición de la anexión de territorio por la Potencia ocupante (artículo 47) y la prohibición de trasladar la población de esa Potencia al territorio ocupado (artículo 49).

Además, según el convenio: *“...la ocupación del territorio en época de guerra es una situación temporaria y de hecho, que no priva a la Potencia ocupada de su condición de Estado ni de su soberanía; simplemente interfiere con su facultad de ejercer sus derechos. Ello es lo que distingue a la ocupación de la anexión...en consecuencia, la ocupación a resultas de la guerra, si bien tiene todas las apariencias de una posesión real, de ninguna manera entraña derecho alguno de disponer de los territorios”*

No queda claro de lo expuesto cuándo y bajo qué criterio un territorio es considerado como ocupado.

De acuerdo con la definición proporcionada por el artículo 42 del anexo al Convenio relativo a las leyes y usos de la guerra terrestre, un territorio es considerado ocupado cuando es realmente puesto bajo la autoridad de un ejército hostil. A mi criterio, se trata de una definición imprecisa. Lo determinante para que pueda considerarse como una ocupación es saber si el territorio en cuestión está de hecho ocupado o no, lo que va a requerir un control del territorio que permita establecer una cierta organización y un grado de estabilidad en el poder que se va a ejercer por el poder establecido por la potencia ocupante, excluyendo así la autoridad de la potencia ocupada sobre el territorio objeto de ocupación.

De lo dicho se deduce que no es suficiente la sola presencia militar de fuerzas enemigas para llevar a cabo un ataque o una invasión en territorio enemigo para que pueda afirmarse que hay un control de hecho al mando de una autoridad tal y como prevé el Reglamento de La

Haya¹⁸. Este control efectivo es el que da a la potencia ocupante el poder y la autoridad de administrar el territorio a pesar de que el título soberano lo mantenga la potencia ocupada.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se pronunció sobre este aspecto al señalar lo siguiente: *“Military occupation is considered to exist in a territory, or part of a territory, if the following elements can be demonstrated: the presence of foreign troops, which are in a position to exercise effective control without the consent of the sovereign...”*¹⁹

Israel ratificó el 6 de julio de 1951 las cuatro convenciones de Ginebra, que están en vigor para este estado desde el 6 de enero de 1952. Sin embargo Israel sostiene la inaplicabilidad del IV Convenio en los territorios ocupados, basando su criterio en su artículo segundo. Israel no se ha considerado a sí misma como potencia ocupante sino como mero administrador de esos territorios, al haber rechazado de forma permanente la soberanía por parte de otro estado sobre los mismos. De los territorios ocupados o administrados por Israel desde la Guerra de los Seis Días de 1967 (Altos del Golán, Cisjordania, la Franja de Gaza, Jerusalén Este y la Península del Sinaí), el más extenso en superficie de estos, la Península del Sinaí, fue devuelto a Egipto en el Tratado de Paz de 1979. Tras la Primera Guerra Árabe-Israelí, Cisjordania y Jerusalén quedaron bajo el poder de Transjordania, que procedió a su anexión en 1950. Parte del área de Gaza fue conquistada por Israel en la citada guerra y Egipto ocupó el resto. Por lo tanto, nunca hubo un estado palestino; como Israel no reconoció la anexión por Jordania de Cisjordania, y Egipto solo ocupó la franja de Gaza sin anexionársela, nunca hubo sobre estos territorios un estado soberano desde el desmembramiento del Imperio Otomano.

Asimismo, en relación al traslado de población, la postura israelí sostenía que no eran de índole forzosa.

Se transcriben ahora las palabras del abogado Prof. Eugene V. Rostow, que fuera decano en la Escuela de derecho de Yale y subsecretario de Estado, que ilustra claramente cuál es el enfoque que se le da a este punto de vista:

¹⁸ Ya se pronunció el Tribunal americano de Nuremberg en el asunto “Von List and others (Hostages case)” en la que señaló: “The term invasion implies a military operation while an occupation indicates the exercise of governmental authority to the exclusion of the established government. This presupposes the destruction of organised resistance and the establishment of an administration to preserve law and order. To the extent that the occupant's control is maintained and that of the civil government eliminated, the area will be said to be occupied”. Trial of Wilhelm List and others (The Hostages case), US, Military Tribunal at Nuremberg, Case N° 47 Reports of Trials of War Criminals, Vol. VIII, 1949, p. 55-56.

¹⁹ Ver ECT-IIR-Case of Sargsyan v. Azerbaijan, Application n° 40167/06, 16 June 2015, párrafo 94.

“The Convention prohibits many of the inhumane practices of the Nazis and the Soviet Union during and before the Second World War - the mass transfer of people into and out of occupied territories for purposes of extermination, slave labor or colonization, for example.... The Jewish settlers in the West Bank are most emphatically volunteers. They have not been "deported" or "transferred" to the area by the Government of Israel, and their movement involves none of the atrocious purposes or harmful effects on the existing population it is the goal of the Geneva Convention to prevent.”²⁰.

Como se ha visto, se defiende que los traslados son de índole voluntaria por lo que se distinguen del propósito regulador del IV Convenio.

He aquí alguno de los argumentos sostenidos por Israel para no considerar el territorio palestino como territorio de una Alta Parte Contratante sino como un territorio administrado por los israelíes, en virtud del artículo 55 del Convenio de la Haya. Dicho esto hay que reconocer sin embargo una cierta contradicción en la posición israelí, que se reconoce obligado por el Convenio de La Haya de 1907 (del que no es parte pero lo aplica al considerar que forma parte del derecho consuetudinario) y el Reglamento anexo sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre, pero no por el cuarto Convenio de Ginebra.²¹

Fuese cual fuese la posición israelí, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha interpretado el precitado artículo 2 en el sentido de que una ocupación de un determinado territorio tiene por efecto la automática aplicación del Convenio, aunque no es eso lo que dice esa disposición. Habría que analizar si esta interpretación ha sido seguida en la práctica internacional y si se ha creado una norma consuetudinaria basada en esta práctica, cosa que parece ser afirmativa por el gran respaldo de la comunidad internacional en su conjunto. El Tribunal Internacional de Justicia²², la Conferencia de las Altas Partes Contratantes en el Convenio de Ginebra²³, el

²⁰ Fisher, R. D., & Rostow, E. V. (1970). *Legal Aspects of the Search for Peace in the Middle East* The American Journal of International Law, 64(4), 64–71.

²¹ Kretamer, D.: “The Supreme Court of Israel: Judicial Review during Armed Conflict”, GYIL, 2004, pp. 792-456.

²²Comité Internacional de la Cruz Roja, op. cit., nota 13, párr. 101.

²³Conferencia de las Altas Partes Contratantes en el IV Convenio de Ginebra, Declaración del Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 5 de diciembre de 2001, párr. 5.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas²⁴, la Asamblea General de las Naciones Unidas²⁵ y el Consejo de Derechos Humanos, que afirma <<que los asentamientos israelíes en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental, vulneran el artículo 49 y, por tanto, son ilegales con arreglo al Derecho Internacional>>²⁶, son ejemplos de organismos internacionales que han aceptado la aplicación del artículo 49 en los territorios ocupados de Cisjordania. Afirmar que se trata de una norma consuetudinaria equivaldría a afirmar, como se ha explicado más arriba, que Israel está obligado con independencia de su seguimiento o interpretación.

En realidad, toda esta problemática carece de sentido. Lo fundamental es que las reglas relativas al régimen de ocupación se apliquen y eso es lo que ha reconocido Israel. El Tribunal Supremo de Justicia de Israel ha supervisado la legalidad, de conformidad con el derecho internacional consuetudinario, de los actos legislativos adoptados por las autoridades militares de los territorios²⁷. Ese cuerpo jurídico humanitario ha sido reconocido por el estado mayor del ejército israelí e incorporado a sus órdenes generales²⁸. En otras palabras, Israel no acepta que el Cuarto Convenio se aplique *de iure*, pero ha afirmado que en cuestiones humanitarias, serán autogobernadas *de facto* por sus disposiciones. A este respecto, destaca especialmente la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia en julio de 2004 sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado²⁹ que consideraba a Israel como una Potencia Ocupante *de iure*. La Corte dejaba además muy claro un aspecto controvertido, expuesto anteriormente, que era defendido por Israel, como era el hecho de que Cisjordania se lo ocupó a Jordania, Parte Contratante en el cuarto Convenio de Ginebra, pero no soberana en esos territorios. La Corte consideraba que:

²⁴Entre otras, véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 271 (1969), 446 (1979), 641 (1989), 799 (1992), 51/223 (1997) y 10/6 (1999).

²⁵Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas 2546 (XXIV), ES-10/2, 36/147 C, 54/78, 58/97, ES-10/18 y 66/255.

²⁶ Consejo de Derechos Humanos, op. cit., nota 8, párr. 16.

²⁷ cfr. T.MERON <<West Bank and Gaza: Human Rights and Humanitarian Law in the Period of Transition>>, Israel Yearbook of Human Rights, 1979, pp.106-119.

²⁸ Opinión Consultiva del 9 de julio de 2004, párrafo 78, 89, 90 y 93: “Que Israel se haya comprometido a aplicar el Cuarto Convenio de Ginebra es un hecho indiscutible, pues justo después de la Ocupación de Cisjordania tras la Guerra de los Seis Días en 1967, las autoridades israelíes adoptan la Ordenanza nº 3, que prevé en su artículo 35 que el Tribunal militar debe aplicar las disposiciones del Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra en lo referente a los procesos judiciales. En caso de incompatibilidad entre la presente Ordenanza y el citado Convenio, este último prevalecerá.” En el mismo sentido, véase Y.BUTOVSKY, <<Law of Belligerent Occupation: Israeli Practice and Judicial Decisions Affecting the West Bank>>, Canadian Yearbook of International Law, 1983,p.219.

²⁹Asamblea General de las Naciones Unidas. Medidas ilegales israelíes en la Jerusalén oriental ocupada y el resto de territorios palestinos ocupados. *Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado.A/ES-10/273*

*«The Court considers that the Fourth Geneva Convention is applicable in any occupied territory in the event of an armed conflict arising between two or more High Contracting Parties. Israel and Jordan were parties to that Convention when the 1967 armed conflict broke out. The Court accordingly finds that that Convention is applicable in the Palestinian territories which before the conflict lay to the east of the Green Line and which, during that conflict, were occupied by Israel, there being no need for any enquiry into the precise prior status of those territories».*³⁰

En segundo lugar es preciso destacar ciertas disposiciones contenidas en el Protocolo I Adicional a las Convenciones de Ginebra. En su artículo ochenta y cinco relativo a la represión de las infracciones del Protocolo lista qué se considera como infracción grave. Así, en su apartado cuarto establece que: *“el traslado por la Potencia ocupante de partes de su propia población civil al territorio que ocupa, o la deportación o el traslado en el interior o fuera del territorio ocupado de la totalidad o parte de la población de ese territorio, en violación del artículo 46 del IV Convenio”, “cuando se cometan intencionalmente y en violación de los Convenios o del Protocolo”*. Concluye, en su apartado quinto, considerando las infracciones graves de dichos instrumentos como “crímenes de guerra”.

En tercer lugar, más allá de las prohibiciones explícitas del IV Convenio, el establecimiento de asentamientos ya estaba recogido en la Convención de la Haya de 1907 en sus artículos 42 a 56.³¹ Con el objetivo de proteger la población civil el artículo 43 establece que el Poder Ocupante no podía alterar la estructura demográfica de la población del territorio ocupado. Así, el proyecto de asentamientos podría también afectar la obligación de proteger la propiedad de la población local recogido en el artículo 46. El artículo 52, cuya relevancia se explica más adelante, permitía a la Potencia Ocupante tomar posesión de la propiedad privada por necesidades militares. Por último, el artículo 55 legitima al Poder Ocupante a usar la propiedad de dominio público como administrador y usufructuario.

Por todo lo dicho, afirmar que Israel es una potencia ocupante tal y como sostiene la práctica internacional, supone sostener que Israel tiene no solo que respetar y hacer respetar el

³⁰ ICJ, op. cit., nota 13, párr. 101.

³¹ Comité Internacional de la Cruz Roja. (1907, October 18). *Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague.*

Derecho internacional humanitario como recoge el artículo primero común a los cuatro convenios de Ginebra, sino también el derecho internacional de los derechos humanos.

III. LA DIVISIÓN DEL TERRITORIO

- La resolución 242 y los Acuerdo de Oslo(1993)

El inicial consenso que existía en Israel tras la Guerra de los Seis Días era el de mantener los territorios recién administrados u ocupados bajo su control solo de forma temporal, y que lo mejor que se podía hacer con ellos era intercambiarlos por paz, sugiriendo si llegara el caso rectificaciones territoriales menores.

Esta era la opinión imperante en Israel, que empezaría a desvanecerse tras la cumbre de Jartum (respuesta de los países árabes a la victoria de Israel en la Guerra) con los tres “noes” siguientes: no a la reconciliación con Israel, no al reconocimiento de Israel y no al fin de las reivindicaciones palestinas.

En este contexto, fueron varias las propuestas que surgieron sobre qué hacer con los territorios. Se destaca especialmente la de Igal Alón. Este partía de la premisa de que los establecimientos judíos en la zona debían tener como único objetivo la seguridad. Se pretendía convertir a los asentamientos en puntos de vigilancia y control territorial, reteniendo algunos puntos estratégicos para reforzar la seguridad. Esta propuesta fue al final la que se aplicó en la práctica, siendo pues conscientes de que algún día los territorios deberían ser negociados a cambio de paz, algo que estaría después recogido en la resolución 242 del Consejo de Seguridad, y sería el fundamento de los acuerdos de Oslo.

En noviembre de 1967 el Consejo de Seguridad de la ONU se reunía para expresar su preocupación por la situación en Oriente Medio, y condenaba la adquisición de territorio por medio de la guerra, insistiendo en la necesidad de trabajar por una paz justa y duradera, en la que todos los estados de la zona pudieran vivir con seguridad. Para conseguirlo instaba a Israel a retirar su ejército, a la terminación de todas las situaciones de beligerancia y al reconocimiento de la soberanía, integridad territorial, independencia política de los estados y el derecho a vivir en paz dentro de fronteras seguras, reconocidas y libres de amenazas o actos de fuerza. Daba lugar todo ello a la Resolución 242.

Avanzamos ahora en el tiempo: a 1991 tras la Guerra del Golfo. La guerra propició un cierto acercamiento israelo-árabe: por primera vez Israel se encontraba en el mismo lado que muchos países árabes, que se distanciaron de los palestinos por su incomprensible alineamiento con el país agresor. La pérdida de apoyos de la OLP en el mundo árabe facilitó las condiciones para un acercamiento israelo-palestino, que abriría el camino del proceso de paz. Fue así como Estados Unidos y la Unión Soviética convocaron una Conferencia de Paz en Madrid en noviembre de 1991 que dió lugar a negociaciones en reuniones bilaterales, lo que permitía abordar los intereses particulares de cada Estado en la zona. Estas conversaciones se convirtieron en periódicas poco a poco. Lo cierto es que empezaron a dar sus frutos, culminando en los Acuerdos de Oslo y la Declaración de Principios del 13 de septiembre de 1993.

Marcó un hito para el proceso de paz en Medio Oriente. No obstante, no era un acuerdo de paz con resultados prácticos, solo establecía los principios consensuados para guiar el proceso de negociaciones y determinar un marco pactado para encontrar una solución al conflicto durante el período provisional, tal y como recoge su artículo segundo. En su preámbulo establece que el propósito más importante de la Declaración es “poner fin a décadas de confrontación y de conflictos y conseguir una paz justa y duradera”.

El período provisional previsto para llegar a los acuerdo definitivos era de cinco años: debía iniciarse con la retirada de las fuerzas israelíes de Gaza y Jericó y concluir con un arreglo definitivo basado en las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad. De este modo, la inclusión de ambas resoluciones por las partes firmantes volvía a comprometer la consolidación de una paz duradera en Oriente Próximo a la retirada de los territorios ocupados por parte de las fuerzas armadas de Israel. Lo más destacable sin duda de la Declaración era la oficialización del reconocimiento mutuo entre Israel y la OLP, se aceptaba la existencia recíproca de las dos partes. Esta última reconocía el derecho de Israel a vivir en paz y seguridad, aceptaba las resoluciones 242 y 338, se comprometía a una solución pacífica del conflicto y renunciaba al terrorismo. A su vez, Israel reconocía a la OLP como representante del pueblo palestino y abogaba por la creación de un autogobierno interino palestino conforme a principios democráticos, la Autoridad Nacional Palestina (ANP). El acuerdo fue visto como una aceptación del Plan de Partición inicial que en cierta medida suspendía la disputa ideológica respecto a quién era el legítimo dueño del territorio para enfocarse en una solución práctica que permitiera compartir el espacio disputado.

Más allá de lo que supuso a nivel general en el conflicto nos centramos ahora en lo que nos ocupa: los asentamientos.

El artículo cinco de la Declaración dispone que en el marco de ese periodo transitorio las negociaciones debían encontrar soluciones a asuntos pendientes y, entre otros, los territorios ocupados.

- **Oslo II: Las áreas A, B y C.**

El acuerdo más relevante del período provisional se firmó en septiembre de 1995; el acuerdo de Taba, conocido como Oslo II ya que daba cumplimiento a una de las tareas enunciadas en el esquema de “Oslo I” con el objeto de facilitar paulatinamente la autonomía palestina a la vez que la seguridad israelí pudiera quedar garantizada. Se definían las características del acuerdo entre palestinos e israelíes sobre la administración de los territorios ocupados. El núcleo del acuerdo fue el repliegue de las fuerzas israelíes de los mayores centros urbanos palestinos ampliando así la zona bajo control de las autoridades palestinas mediante la transferencia de las atribuciones y las funciones del gobierno militar israelí y su administración civil. Se extendía así el régimen de autonomía palestina más allá de las zonas de Gaza y Jerico. De este modo, nacían los mapas que deberían guiar la repartición del territorio palestino y el reparto de competencias: Cisjordania se estructuraba en tres zonas; en primer lugar el “Área A”, exclusivamente bajo tutela palestina, que asumía las competencias en materia de control civil y de seguridad; en segundo lugar el “Área B” bajo control civil palestino, pero sometido al control militar israelí (control compartido); en tercer lugar el “Área C” bajo pleno control civil y militar israelí (control absoluto israelí).

Sin atisbo de duda los acuerdos de Oslo representaban una hoja ambiciosa de ruta.

Por un lado, por su evidente complejidad debido a razones de índole histórica y las dificultades presentes a la hora de enmarcar este tipo de acuerdos en un ámbito jurídico determinado, al mezclar aspectos internos e internacionales. Entre otras cosas no se trataba de dos estados con soberanías reconocidas, sino que de un lado teníamos un estado, Israel, y de otro, una entidad de muy difícil calificación con vocación de autodeterminarse.

Por otro lado, por su finalidad. Aspiraban a la consecución de un estado palestino en un período de dos años siguiendo tres fases distintas que pudieran asegurar el fin del terrorismo y la violencia, el establecimiento de un estado palestino con su constitución y fronteras provisionales, y solucionar de forma permanente los temas más delicados: el *status* de Jerusalén, la cuestión de los refugiados y la delimitación de las fronteras finales. Se actuaba de buena fe y con gran esperanza puesta en el futuro, de ahí el amplio abanico de competencias otorgadas a la Autoridad Palestina. No era una tarea sencilla y así se ha demostrado. La complicada situación geográfica, la discontinuidad territorial entre las zonas A, B y C, el complicado *status* de los asentamientos, la obligación israelí de conferir seguridad a todos sus ciudadanos, incluyendo aquellos residentes en colonias situadas en territorio disputado, así como los conflictos diarios entre judíos residentes en asentamientos y población árabe local, son algunos de los motivos que explican por qué ya desde un comienzo la aplicación de los Acuerdos ha resultado ser más que problemática.

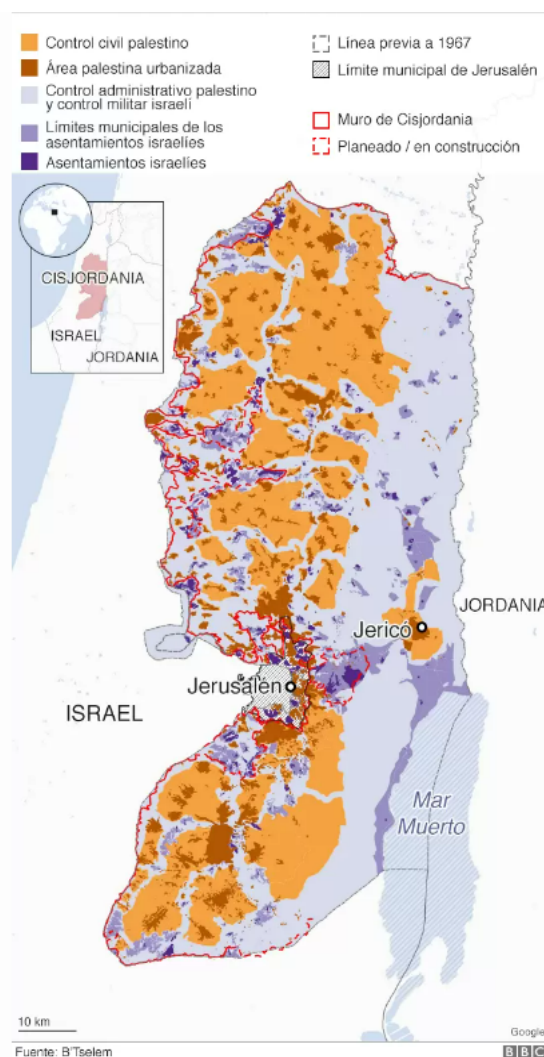
Pues bien, los posteriores intentos han pasado por varias iniciativas fallidas (el acuerdo de Hebrón de 1997 y los acuerdos de Camp David de 2000), donde incluso distintos actores diplomáticos al margen de Estados Unidos intentaron solucionar el conflicto (el Plan de Paz Árabe liderado por Arabia Saudí en 2002 o la Hoja de Ruta elaborada por el Cuarteto de Madrid integrado por Estados Unidos, Rusia, la Unión Europea y la ONU en 2003, entre otras).

Sumando nuevas decepciones y con un pesimismo creciente en ambas sociedades, tenía lugar en septiembre de 2000 la segunda Intifada. Sin embargo, y a pesar de todo, los acuerdos de Oslo siguen siendo válidos para las dos partes, por lo que la discordancia y las distintas amenazas de terminar con los mismos no han prosperado.

- Los asentamientos: de 1967 a la actualidad³²

Con distintos matices pero siempre con el firme propósito de establecer un control sobre las tierras de Eretz-Israel, la política de asentamientos ha reflejado la cuestión de la aplicabilidad del derecho internacional a la ocupación israelí: todo gobierno ha decidido no anexar el territorio, mientras que casi todos los gobiernos han apoyado la construcción y expansión de asentamientos en el territorio ocupado.

Como ya se dijo, la actividad de asentamientos empezó de forma casi inmediata después de la guerra en junio de 1967 y ha avanzado por gobiernos israelíes tanto de derechas como de izquierdas. Sin embargo, es posible encontrar mecanismos legislativos empleados previamente a esa fecha para hacerse con tierras en el territorio de Cisjordania.



En primer lugar, la Ley de Propiedad de Ausentes de 1950, que otorgaba al gobierno el poder para confiscar la propiedad de la población nativa residente que no estuviera presente o que, en cualquier momento se hubiera retirado, incluso de manera temporal, de sus propiedades. Como afirmó John Ruedy³³ esto significaba que la adquisición de la propiedad tenía lugar “incluso para los ciudadanos árabes que nunca se fueron del territorio pero que durante la

³² Giraldo Restrepo, Y., & Guerrero Sierra, H. F. (2016). *Los cambios legislativos en los territorios ocupados por Israel después de 1967*. Revista De Derecho (Coquimbo), 23(1), 199-231./Abu-Lughod, J. (1982). *Israeli Settlements in Occupied Arab Lands: Conquest to Colony*. Journal of Palestine Studies, 11(2), 16-547 Dau, C. (2019). Israeli Settlements and Unlawful Population Transfer into Occupied Territory *Humanitäres Völkerrecht: Journal of International Law of Peace and Armed Conflict*, 2(1/2), 67-88.

³³United Nations Official Website “*Question of Palestine:Legal Aspects (Doc.2). A compilation of papers presented at the United Nations seminars on the question of Palestine in 1980-1986*”.(1992)

guerra o en cualquier otro momento se habían movido unas pocas millas y por ello eran clasificados como ausentes”. Como sostiene Peretz³⁴ de la aplicación de la ley resultó la confiscación de un 40% de la propiedad de los refugiados palestinos que pasó a formar parte de la Administración militar israelí.

En segundo lugar, existe constancia de leyes que permitían el “cierre” de tierras de propiedad privada, lo que prohibía el acceso a sus legítimos propietarios. Éstas tenían su origen en el Reglamento británico de emergencia de 1945 que dio al gobernador militar la facultad de restringir el acceso a las áreas declaradas “cerradas”. En 1972 se permitió al ministro de defensa designar como zona de seguridad cualquier parte del territorio, lo que derivaba en la prohibición de acceder, vivir o construir. Asimismo la orden militar No. 393 permitía al gobernador militar prohibir la construcción o detener las actividades de construcción si consideraba que era necesario para la seguridad del ejército israelí en la zona o por cuestiones de orden público.

En tercer lugar, la Ordenanza de 1949, que rige el cultivo de páramos (núm. 5709) confería al Ministerio de Agricultura la potestad para asumir el control de la tierra para asegurar su cultivo en los casos en que no estuviera convencido de que el propietario hubiera comenzado, o estuviera a punto de comenzar o siguiera cultivando la tierra.

Finalmente, la Ley 5710 de 1949 permitía al Gobierno ordenar la incautación de bienes o el uso de bienes como vivienda siempre que lo considerara necesario para la protección del país, la seguridad pública, la salvaguarda de los suministros y servicios esenciales o para los inmigrantes, veteranos o soldados discapacitados.³⁵

Un análisis sucinto del régimen legislativo expuesto conduce a la conclusión de una sorprendente intromisión en la propiedad privada que privaba a sus poseedores de su legítima posesión. A partir de ahí, varios han sido los programas impulsados por el gobierno israelí en relación a los asentamientos en los territorios de Cisjordania, en particular, el “Plan Allon” impulsado por Yigal Allon perteneciente al Partido Laborista, la “Propuesta Dayan propuesta

³⁴Peretz, Don. Israel and the Palestinian Arabs. Washington, D.C., The Middle East Institute, 1958

³⁵ Tanto el artículo cuarto de la Ordenanza sobre los cultivos de páramos como el artículo tercero de la Ley 5710 son traducciones de Jiryish contenidas en el Cuarto Seminario de las Naciones Unidas en la Cuestión Palestina. “The Fourth United Nations Seminar on the Question of Palestine: The inalienable rights of the Palestinian people”. September 1981. Havana

por el entonces Ministro de Defensa Moshe Dayan o “el Documento Galili” presentado por el Director del Comité Ministerial de Asentamientos.

Desde 1967 los proyectos de asentamientos han sido desarrollados por la División de Asentamientos de la Organización Mundial Sionista³⁶ (bajo la coordinación de la Agencia Judía, organización perteneciente al Gobierno) y el Comité Ministerial de Asentamientos, una organización no gubernamental creada por el gobierno israelí, y financiada por el contribuyente israelí, cuyo objetivo principal es fortalecer la periferia del estado de Israel estableciendo asentamientos rurales abasteciéndolos con todo lo necesario para su éxito. Desde 2009 todas las actividades relacionadas con los asentamientos están sometidas a la aprobación del primer ministro y el ministro de defensa.

En Israel, el gobierno juega un papel decisivo en la iniciación, planificación y desarrollo de la política, especialmente en lo que se refiere a la exterior. Dado que se le da este papel, se podría esperar razonablemente, que junto con el Knesset (Parlamento) tuviera protagonismo en la formulación de la política de asentamientos. Pero lo cierto es que no es así.

El poder judicial representa el caso contrario. Debería haber desempeñado un papel menor puesto que el asunto debe tratarse en debate público en el parlamento y ser aplicado por el ejecutivo, con todas sus garantías. En la práctica, sin embargo, el poder judicial ha asumido paulatinamente protagonismo, a través de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia.

Esta está autorizada a hacerse con un caso sólo si el interés privado está en juego y si la materia es enjuiciable, en la medida en que no implica una cuestión política clara. Se deja a la misma Corte determinar en el caso específico si se trata de un caso enjuiciable o político.³⁷

Un ejemplo claro de esta tendencia fue el caso “*Elon Moreh*”³⁸. Fue un importante punto de inflexión acaecido en 1979, cuando la Corte Suprema israelí dictó una decisión histórica en el asunto de los asentamientos. Decidió que los colonos debían evacuar un asentamiento porque no había razones de seguridad que justificaran la expropiación de tierras árabes de dominio privado con fines relacionados con asentamientos. El fallo judicial sentó precedente: los

³⁶ "Cabinet seeks to limit Barak's say on settlements". Tovah Lazaroff and Herb Keinon, *Jerusalem Post*, 20 June 2011

³⁷ Eri Jabotinski et al. vs. Haim Weizman, the Israeli President; SCJ ruling No. 51/65

³⁸ Israel: Supreme Court Judgment with regard to the Elon Moreh settlement in the occupied West Bank, *International Legal Materials*, Vol.19, NO.1 (January 1980), pp.148-178

asentamientos no podían establecerse en tierras de propiedad privada si la consideración militar de necesidad o seguridad no eran dominantes en la decisión. Y es que hasta el momento, como ya se dijo, Israel se había considerado como administrador de los territorios ocupados ejerciendo un control sobre estos por necesidades militares, en virtud de los ya vistos artículos 55 y 52 del Convenio de La Haya, lo que legitimaba, desde la posición israelí, la expropiación forzosa de superficie de dominio privado. Tuvo oportunidad de pronunciarse la Corte en este sentido, sosteniendo que *“taking possession of private property in occupied territory to build a civilian settlement does not contravene the principles of international customary law that an Israeli court considers, if establishment of the settlement is required for military needs of the authorities occupying the territory.”*³⁹. Pues bien, tras el caso *“Elon Moreh”*, el gobierno israelí estableció procedimientos para la aprobación de asentamientos que implicaban múltiples niveles de decisiones. A partir de entonces, los asentamientos legales debían construirse en tierras estatales, tener permisos de construcción del gobierno y ser establecidos por una resolución gubernamental. Más tarde, en 1992, el gobierno de Yitzhak Rabin reforzaría estos procedimientos al decidir que no se permitirían asentamientos a menos que lo aprobara el gabinete israelí. Es por esto que el gobierno se encontraba en una disyuntiva pues se le presentaban dos opciones: detenerse en la construcción de asentamientos o encontrar nuevos mecanismos para sobreponerse a una nueva realidad jurídica y asegurar la disponibilidad de reservas de tierra para los asentamientos. Con el propósito de superar este obstáculo Israel se centró en la consideración de tierras estatales. Así, mediante la reescritura de disposiciones legales y la reinterpretación de leyes existentes, introdujo un nuevo mecanismo que le permitió aplicar esta clasificación a tierras que habían sido propiedad privada o colectiva palestina tanto bajo el mandato británico como bajo el jordano.

Por un lado, la decisión no definía qué podía considerarse como “tierra de propiedad estatal”. No obstante este concepto ya se concretaba en la Orden relativa a propiedad gubernamental, emitida por el comandante militar de Cisjordania en 1967⁴⁰, que fue rectificadas varias veces desde entonces. En su redacción original la Orden establecía como propiedad gubernamental, incluyendo como tierra estatal, aquella que pertenecía al estado enemigo (el Reino de

³⁹ HCJ 258/79, Falah Hussein Ibrahim ‘Amira and 9 Others v. Minister of Defense (requisition of land for Matityahu); véase también HCJ 606/78, Suliman Taufiq Ayub and 11 Others v. Minister of Defense and Two Others (requisition of land for Beit El); HCJ 302/72, Sheikh Suliman Hussein Uadah Abu Hilu et al. v. Government of Israel (requisition of land for Yamit)

⁴⁰ Order Concerning Government Property (Judea and Samaria) (No. 59), 1967

Jordania) o que había sido registrada en su nombre en el “día determinante” (siete de junio de 1967). Asimismo el artículo segundo, el Custodio puede tomar posesión de la propiedad gubernamental y tomar cualesquiera medidas que considere necesarias para ese propósito. Por lo tanto, solamente la tierra que las autoridades del mandato británico y el gobierno jordano habían clasificado como propiedad gubernamental antes del 7 de junio de 1967 podía ser considerada como propiedad estatal.

En 1980 el gobierno ordenó un estudio de la superficie que mostró que Cisjordania no contenía suficiente territorio que permitiera el establecimiento de asentamientos. Como escribió Shlomo Gazit (oficial militar israelí): *"there was almost no place where state land was available in an amount needed for a new settlement. And in general, the land was not suitable for its designated purpose. Either the areas were too small and little bits of land were spread out, or the topography was unsuitable."*⁴¹.

Con el objeto de ampliar la extensión de la definición en 1984 el comandante militar rectificó la orden, estableciendo que la propiedad gubernamental incluye propiedad que pertenecía a, que fue registrada en nombre de, o, y aquí la ampliación, que fue otorgado al reino de Jordania en el día determinante, o posteriormente. La enmienda cambió la definición original, una definición estática que “congelaba” la situación que existía en el día determinante incluso si los derechos de propiedad del Estado enemigo habían sido adquiridos o surgieron después del fecha señalada, a una definición dinámica que abría la puerta a clasificar como tierras de dominio gubernamental, bajo ciertas condiciones, terreno que antes no había sido considerado como tal.

Por otro lado, Israel también aplicaba el Código de Tierras Otomanas de 1858. Dado que el Código estaba en vigor cuando cuando Israel ocupó Cisjordania, las autoridades israelíes afirmaron que estaban obligadas a respetarlo en virtud del derecho internacional, basándose en el artículo 43 de la II Convención de La Haya de 1899 relativa a las Leyes y Usos de la guerra terrestre que obligaba al ocupante a tomar todas las medidas para restablecer y asegurar en cuanto sea posible el orden y vida públicos, respetando, salvo imposibilidad

⁴¹ Johnston, S. D. *Israel and the occupied territories: The continuing dilemmas and debate over policies*. International Journal on World Peace, 5(4), 59–88. (1998)

absoluta, las leyes vigentes en el país⁴². Israel se justificaba y pese a reconocer que se trataba de una situación anacrónica casi sin precedentes, sostenía que no se le permitía aplicar nuevas leyes sobre la tierra que se adaptaran mejor a la era moderna⁴³.

Un ejemplo claro de la reinterpretación de leyes existentes otomanas que hizo Israel fue la del artículo 78 del Código de Tierras Otomano. Según este, si un agricultor cultivaba tierras *miri* (tierra que se encuentra dentro de un radio de 2,5 kilómetros de la zona edificada de la aldea) durante diez años sin oposición del estado adquiriría los derechos de propiedad sobre ellas. No se definía la naturaleza del cultivo necesario para adquirir la propiedad, dado que la cordillera central de Cisjordania se caracteriza por tierras rocosas, de las cuales solo una pequeña parte es cultivable. Estas dificultades sobre el terreno justificaban que no se contemplara un baremo mínimo de cultivo. Por lo tanto la doctrina que se aplicaba antes de que Israel tomara cartas en el asunto era que el cultivo de la tierra fértil en las parcelas rocosas de tierra *miri*, aunque fuera disperso, otorgaba a los agricultores derechos de propiedad en toda la parcela. En su política de declaraciones de tierra estatal, Israel aplicó una interpretación diferente y más estricta: una persona que reclama derechos en tierras rocosas debe demostrar que cultiva al menos el cincuenta por ciento de toda la parcela. Si no era así, toda la parcela se consideraba tierra estatal, dejando al agricultor sin ningún derecho. Al hacerlo, Israel clasificó como propiedad estatal tierras que, según la práctica local seguida hasta el momento, eran propiedad privada palestina.

Entre muchos otros, estos eran algunos mecanismos legislativos empleados por Israel consistentes en la reescritura de disposiciones legales y la reinterpretación de leyes existentes con el objetivo de clasificar tierras como estatales.

Y con todo esto llegamos a 2023. Según la Oficina del Alto Comisionado por los Derechos Humanos asociado a la ONU, en la actualidad hay cerca de 300 asentamientos repartidos en Jerusalén Oriental y Cisjordania, con más de 680.000 colonos israelíes.

⁴² Comité Internacional de la Cruz Roja. *II Convención de la Haya de 1899 relativa a las Leyes y Usos de la guerra terrestre y Reglamento Anexo. Sección tercera de la Autoridad Militar sobre el territorio del Estado enemigo.*

⁴³ Eyal Z, *State Land in Judea and Samaria – Legal Survey.* Jerusalem: Jerusalem Institute for Israel Studies, 1985, pp. 3-7.

IV. CONCLUSIONES

La violencia ha sido una constante en el conflicto árabe-israelí desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Desde hace setenta y ocho años es uno de los lugares más inestables del mundo no cabe ninguna duda de la ilegalidad de los asentamientos ha dejado en entredicho el papel de la ONU en el conflicto árabe-israelí.

A lo largo del trabajo se ha hecho un análisis de los Convenios de Ginebra de 1949 –que se complementan con tres Protocolos adicionales y las normas del Derecho Internacional Humanitario (“DIH”) consuetudinario– y se ha que ofrecen un sólido conjunto de normas jurídicas internacionales que rigen el comportamiento de los beligerantes. El DIH transmite un mensaje básico pero fundamental: las guerras, incluso entre enemigos acérrimos, tienen límites. Fundamentado en la experiencia de los estados durante las dos guerras mundiales y los conflictos armados posteriores, el DIH fue creado para las circunstancias más extremas, con la intención de alcanzar un cuidado equilibrio pragmático entre la necesidad militar y la noción de humanidad. El sufrimiento que causan los conflictos armados debería ser un recordatorio del objetivo de proteger la humanidad en esas situaciones.

Son muchos los problemas, pero según mi criterio el principal es la falta de respeto al DIH. Efectivamente, la redacción de las normas constituye tan sólo el primer paso para garantizar la protección de las personas que no participan en las hostilidades, como los civiles, y de las que han dejado de participar en ellas, como los heridos y los enfermos. El verdadero desafío consiste no sólo en que las partes conozcan las normas sino que las apliquen efectivamente.

El Sr. Miguel d’Escoto Brockman, presidente de la Asamblea General de la ONU señaló en 2009 que: *“Hemos de tomarnos muy en serio lo que John Dugard llamó "el propio compromiso de las Naciones Unidas" para con los derechos humanos. ¿Acaso no deberíamos replantearnos nuestra función dentro del Cuarteto y reflexionar sobre cómo las propias Naciones Unidas estamos violando de forma consciente, casi voluntaria, los fundamentos del derecho internacional y nuestra propia Carta? En el ámbito internacional, las Naciones Unidas tienen la función particular de definir y defender el marco normativo internacional para garantizar y mantener la paz internacional. Debemos preguntarnos si la participación de las Naciones Unidas en el Cuarteto no constituye un conflicto de intereses. ¿Acaso la participación de la Organización no presta credibilidad a este grupo especial que se ha*

mostrado dispuesto a negociar arreglos que amenazan con debilitar en forma fundamental esas normas?(...) No hace falta analizar demasiado para ver que la resolución del Consejo no ha logrado facilitar ni la cesación del fuego ni el libre acceso de la ayuda humanitaria. Evidentemente, nunca se quiso cumplir esos objetivos. Está claro que ello no es culpa de la mayoría de los miembros del Consejo, sino que se debe a que algunos dentro del Consejo (y fuera de él) estaban empeñados en traicionar las obligaciones que les corresponden en virtud de nuestra Carta. En lugar de apoyar una petición firme, clara e inequívoca de una cesación del fuego inmediata, esas fuerzas lograron bloquearla y permitieron así que prosiguiera la acción militar, lo cual parece que era su verdadero objetivo.”⁴⁴

Cabe destacar de estas palabras que el presidente condena la falta de voluntad política de la ONU y el Cuarteto, para aplicar el derecho internacional humanitario, y resaltando que nunca se quiso cumplir con los objetivos e incluso que “algunos” permitieron que prosiguiera la acción militar. Resulta sorprendente que desde la propia organización supranacional se admita su responsabilidad en la inaplicación del cuerpo normativo humanitario y se mantenga que su actuación contraviene los fundamentos de la Carta de las Naciones Unidas. Según mi criterio, sin embargo, ello es efectivamente así.

En los conflictos armados contemporáneos intervienen una multiplicidad de actores: Estados, actores no estatales y organizaciones internacionales. Algunos se enfrentan entre sí, y otros se prestan apoyo mutuo por medio de coaliciones, alianzas y asociaciones militares. Este apoyo adopta diversas formas, como proporcionar formación y equipamiento, transferir armas, reforzar la capacidad institucional, ayudar con recursos financieros e intercambiar información de inteligencia. A modo de ejemplo y aplicado al conflicto árabe-israelí, son abundantes los estudios relacionados con el papel de la Unión Europea en Israel, que la configuran como principal socio económico del país judío.⁴⁵ Estados Unidos, parte también

⁴⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la 32ª sesión plenaria del décimo período extraordinario de sesiones de emergencia sobre las medidas ilegales israelíes en la Jerusalén Oriental ocupada y el resto del Territorio Palestino Ocupado* (2009).

⁴⁵ “La UE no juega un papel pasivo en este ámbito, todo lo contrario, es el principal socio comercial de Israel, y para lograr ese objetivo es esencial su implicación en todos los ámbitos, también en uno de los más importantes, como es el comercial. Si bien la UE no ha dejado de indicar que no reconoce la anexión de territorio realizada por Israel desde junio de 1967, incluyendo, pues, los asentamientos, y ha desarrollado medidas importantes al respecto, entre las que destaca la última relativa a la exigencia del etiquetado, no es menos cierto que el cumplimiento de las obligaciones internacionales parece ir más allá. En este sentido, la exclusión del tratamiento preferencial y la obligación del etiquetado se quedan cortas, y sería deseable prohibir la importación de los productos originarios de los asentamientos para cumplir con las obligaciones dimanantes del derecho internacional general, fundamentalmente la obligación de no prestar ayuda o asistencia al

en el Cuarteto, no es una excepción⁴⁶. No son casos aislados sino que la lista es extensa⁴⁷. Las relaciones de apoyo en los conflictos armados implican riesgos y oportunidades en lo referente al respeto del DIH. Por un lado, el apoyo complejo, abierto o encubierto, y las relaciones de asociación conllevan el riesgo de que se diluya la responsabilidad entre las partes y quienes les prestan apoyo. Por el otro, constituyen una oportunidad para quienes apoyan a las partes en conflicto no solo de asistir a sus asociados en sus acciones militares, sino también de consolidar sus esfuerzos para mejorar el respeto del DIH. De las observaciones realizadas por el Comité Internacional de la Cruz Roja⁴⁸(CICR) se desprende que, muy frecuentemente, el peso del DIH en la relación de apoyo parece insuficiente. Con demasiada frecuencia, las consideraciones humanitarias se ven superadas por intereses políticos, económicos o de seguridad. Así, se debilita la responsabilidad por las violaciones de las normas, lo que aumenta la gravedad de las consecuencias humanitarias del conflicto, vulnera gravemente la seguridad y amenaza la paz mundial. No debe ignorarse que el comportamiento de las instituciones internacionales refleja el de sus estados miembros, y también los consiguientes equilibrios de poder en el sistema internacional del que forman parte dichos estados e instituciones

¿Era una ficción el propósito de la Carta de las Naciones Unidas? ¿Existe una comunidad realmente dispuesta a mantener la paz? Israel es un Estado Miembro de la ONU. Como tal, ¿acaso no está obligado a aceptar y aplicar las decisiones del Consejo de Seguridad?

Como dijo el Presidente del CICR, Jakob Kellenberg: *“No nos hagamos la ilusión de que hay instrumentos jurídicos o argumentos políticos que pueden ser útiles en los casos en que de manera sistemática se burla el derecho, cuando no existe la voluntad política de respetarlo.”* En síntesis, se trata de una cuestión de voluntad política, pero de voluntad política necesaria para la satisfacción de obligaciones internacionales erga omnes, derivadas

mantenimiento del ilícito y la obligación de asegurar el respeto por parte de Israel del derecho internacional humanitario.” Manero Salvador, A. (2016). La Unión Europea y los asentamientos israelíes en Palestina. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 54, 595-628.

⁴⁶ “Pero, si la defensa militar de Israel resulta muy beneficiada por la ayuda, Estados Unidos también obtiene ventajas muy claras: el acuerdo prevé que Israel tiene que gastar la totalidad de los fondos en adquirir equipamiento militar estadounidense. De esta manera Israel recibe las armas y Estados Unidos se queda con el dinero y con los puestos de trabajo requeridos para la fabricación del equipamiento. BBC Mundo. (2016). *¿Cómo se beneficia EE.UU de la mayor ayuda militar de la historia que le va a dar a Israel?* British Broadcasting Corporation

⁴⁷ France24. (2020). *La ONU identificó 112 empresas que operan en territorios ocupados por Israel.*

⁴⁸ Mack, M. (2008). *Mejorar el respeto del derecho internacional humanitario en los conflictos armados no internacionales.* Comité Internacional de la Cruz Roja.

de la violación de normas imperativas; esto es, se trata de dejar clara la defensa de la legalidad internacional, frente a la violación del derecho internacional y de los derechos humanos por parte de un tercer Estado. Necesitamos una diplomacia seria y rápida, no falsas promesas. *Tempus fugit* - decían los romanos y tenían razón. El tiempo vuela, se nos va, se nos termina. Y con el tiempo que se va, se van también las oportunidades de hacer lo que tenemos que hacer para garantizar un futuro digno para las generaciones venideras.

Mientras se analizan los nuevos interrogantes que aún no tienen una respuesta definitiva, es necesario preservar lo básico. Toda interpretación o desarrollo del derecho deberá basarse en la protección que confiere el DIH existente a la comunidad internacional y nunca deberá menoscabarla. Cualquiera que sea la solución, lo esencial es provocar una toma de conciencia de la realidad y de la necesidad del Derecho humanitario: más que las lagunas y las dificultades de los textos, es la ausencia de voluntad política la que por desgracia permite muy a menudo poner el Derecho en contra de la humanidad y la letra contra el espíritu del Derecho humanitario.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Abu-Lughod, J. (1982). *Israeli Settlements in Occupied Arab Lands: Conquest to Colony*. *Journal of Palestine Studies*, 11(2), 16–54. <https://doi.org/10.2307/2536268>
- Baker, A. (2011). *The Settlements Issue: Distorting the Geneva Convention and the Oslo Accords*. *Jewish Political Studies Review*, 23(3/4), 32–39. <http://www.jstor.org/stable/41575858>
- Bermejo Garcia RPS. *Una tierra, dos estados: análisis jurídico-político del conflicto Árabe-Israelí*. EUNSA Ediciones Universidad de Navarra; 2011
- Bermejo, R y López, E. (2019). *El régimen jurídico de la ocupación a la luz de algunos casos recientes, especialmente el de la franja de Gaza*. *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, N° 51. <https://www.unisci.es/wp-content/uploads/2019/10/UNISCIDP51-11ROMUALDOPdf.pdf>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra. (1949, August 12). *Iv. Convenio de Ginebra Relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de Guerra, 1949*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-gc-4-5tdkyk.htm>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (1977, June 8). *Protocolo I adicional a los convenios de ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977*. <https://www.icrc.org/es/document/protocolo-i-adicional-convenios-ginebra-1949-proteccion-victimas-conflictos-armados-internacionales-1977>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (1977, June 8). *Protocolo II adicional a Los Convenios de Ginebra de 1949 Relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (1907, October 18). *Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague*. <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907?activeTab=default>
- Comité Internacional de la Cruz Roja *Manual de implementación del derecho internacional humanitario a nivel nacional*. (2012). <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/icrc-002-4028.pdf>

- Dau, C. (2019). Israeli Settlements and Unlawful Population Transfer into Occupied Territory *Humanitäres Völkerrecht: Journal of International Law of Peace and Armed Conflict*, 2(1/2), 67–88. <https://www.jstor.org/stable/48540660>
- Dinstein, Yoram.: The International Law of Belligerent Occupation, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- Fox, Gregory. H.:” Eyal Benvenisti. The International Law of occupation”, *European Journal of International Law*, vol. 24, nº 1 (February 2013).
- Galchinsky, M. (2004). The Jewish Settlements in the West Bank: International Law and Israeli Jurisprudence. *Israel Studies*, 9(3), 115–136. <http://www.jstor.org/stable/30245641>
- Greenwood, C: “*The Administration of Occupied Territory in International Law*”, en Playfair, Emma (ed.) (1992): *International Law and the Administration of Occupied Territories*, Clarendon Press, Oxford, pp. 250-265
- Gobierno de España (Ministerio de Defensa). (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/carta-ONU-1945.pdf>
- International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts, preparado por el CICR en la 32ª International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, 8-10 diciembre 2015.
- Matar, I. (1981). *Israeli Settlements in the West Bank and Gaza Strip*. *Journal of Palestine Studies*, 11(1), 93–110. <https://doi.org/10.2307/2536048>
- Manero Salvador, A. (2016). La Unión Europea y los asentamientos israelíes en Palestina. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 54, 595-628. doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rdce.54.05>
- Rajmil, D. (2013, September 11). *Los Acuerdos de Oslo: 20 Años de Oportunidades y decepciones*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO84-2013_Acuerdos Oslo_20_AnosOportunidadesDecepciones_DRajmil.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO84-2013_Acuerdos_Oslo_20_AnosOportunidadesDecepciones_DRajmil.pdf)
- Ripol, S (2016). *La paz a través del derecho. Derecho internacional público*. Centro de Estudios Financieros.
- Yaniv, A., & Yishai, Y. (1981). Israeli Settlements in the West Bank: The Politics of Intransigence. *The Journal of Politics*, 43(4), 1105–1128. <https://doi.org/10.2307/2130191>