

LA OCUPACIÓN MILITAR PROLONGADA DE TERRITORIOS ÁRABES POR ISRAEL, DESDE 1967

D. JULIÁN PEÑA MORA

Colaborador IEEE.

Introducción

¿En qué extensión se aplican las normas de Derecho internacional a una ocupación militar que tiene carácter de prolongada? Esta pregunta puede hacerse referida a una ocupación militar como la que viene ejerciendo Israel en los distintos territorios árabes, que están bajo su control desde la guerra de junio del año 1967, o sea desde hace 24 años. Tema que se complica y que está pidiendo a gritos "una solución", dificultada más aún por el comienzo de la Intifada, en Gaza y la Orilla Occidental, iniciada en diciembre del año 1987.

Fines del derecho de ocupación

La primera dificultad que se presenta es la de determinar estos fines dada la ausencia de estudios completos sobre el llamado derecho de ocupación, por lo que, para señalarlos tienen que deducirse de la historia de las negociaciones diplomáticas, de los textos militares, de las sentencias de los tribunales y de los escritos de los estudiosos. Así se pueden perfilar los siguientes, lo que no quiere decir que siempre se consigan:

- a) Garantizar el trato humanitario con las necesidades militares del ocupante.
- b) Armonizar esos intereses humanitarios con las necesidades militares del ocupante.
- c) Mantener la disciplina militar entre las fuerzas de ocupación, así como impedir el ejercicio de la autoridad.
- d) Limitar el riesgo de empeoramiento de las relaciones entre vencedores y vencidos.
- e) Impedir la aplicación de decisiones que supongan la introducción de medidas que desorganicen, el territorio ocupado y salvaguardar los derechos del país ocupado, a la espera del resultado de unas negociaciones de paz, evitándose modificaciones drásticas y permanentes en los sistemas legal, político y socioeconómicos del ocupado.
- f) Facilitar las condiciones para llegar a un eventual tratado de paz, no realizado, entre otras medidas, transferencias de poblaciones.

La ocupación prolongada como categoría especial

Una suposición implícita en este campo del Derecho es que una ocupación militar es una situación fáctica, de carácter provisional, que puede concluir según los avatares de la guerra, inmediatamente después o poco después de terminada.

Sin embargo, esto se ha cuestionado en el siglo que está finalizando y buena muestra de ello fueron las ocupaciones que siguieron a las dos guerras mundiales últimas, de grandes ámbitos geográficos y de dilatada duración, que originaron múltiples cuestiones respecto de los derechos y obligaciones de los ocupantes en situaciones particulares y sobre los efectos legales de las medidas adoptadas por dicho ocupante a la terminación de la guerra, para cuyas situaciones se disponía sólo de unas normas jurídicas rudimentarias y poco desarrolladas.

Posteriormente, tampoco han escaseado los casos, lo que ha hecho del concepto de "ocupación prolongada" un punto que requiere una definición previa, por lo que arbitrariamente, y a los efectos del tema que aquí se expone, se puede considerar como prolongada toda ocupación que dure más de cinco años y que continúe en un período en el que las hostilidades bajen de intensidad, acercándose mucho a nivel de tiempo de paz. Como ejemplos, sin que de ninguna manera constituyan una relación exhaustiva, se dan los siguientes, que bastan para darse idea de la magnitud de problemas que se plantean, tales como: ¿qué normas de Derecho internacional se aplican cuando la finalidad de una ocupación es introducir cambios políticos? ¿cuáles cuando una ocupación tiene lugar o se prolonga en tiempo de paz? etc.

Las ocupaciones de Alemania y Japón

Las ocupaciones de uno y otro país por los aliados duraron respectivamente, 16 años, sin que se tratasen de casos de subjugación ni anexión, pero sí en los que los vencedores desearon ejercitar sus poderes libremente y pretendieron introducir sensibles cambios políticos, sin considerarse formalmente ligados por las cláusulas del Convenio de La Haya sobre Leyes y Costumbres de la Guerra en Tierra, y Regulaciones anejas, de 18 de octubre del año 1907.

La ocupación militar de Japón por Estados Unidos terminó el día 28 de agosto del año 1952, con la entrada en vigor del Tratado de Paz entre ambos países. La de Alemania Occidental por las tres potencias aliadas concluyó el día 5 de mayo del año 1955. Y la de Alemania Oriental se pudo considerar concluida finalmente, con la apertura de relaciones diplomáticas entre los dos países, el día 20 de septiembre del año 1955, que siguió a la declaración soviética del día 25 de marzo del mismo año. Berlín, en sentido técnico-legal continuó siendo un caso de ocupaciones prolongada, con competencias mínimas de los aliados, hasta hace unos pocos meses.

Si no se aplicaba el Convenio de La Haya y sus regulaciones ¿qué normas eran de aplicación a la ocupación aliada de Alemania después de su rendición incondicional? Sin duda, las de Derecho internacional que limitan los derechos de todo gobierno a cometer acciones que constituyan crímenes contra la paz y la humanidad, siendo irrelevantes, en este caso excepcional de ocupación prolongada, aquellas normas que pudieran interpretarse como limitativas del derecho de los aliados a introducir cambios políticos significativos en el sistema del antiguo miembro del Eje.

La ocupación de Namibia por África del Sur

La presencia de África del Sur en Namibia, después que en el año 1966, la dieran por terminada las Naciones Unidas, se ha venido considerando como una ocupación, sobre todo a partir de que en el año 1971, lo hiciera a título consultivo, el Tribunal Internacio-

nal de Justicia (TIJ), en solución 16, de 21 de junio "Consecuencias legales para los Estados de la continuada presidencia de África del Sur en Namibia.

Como en el caso de los territorios árabes ocupados por Israel, la Comunidad Internacional manifestó que desearía ver ciertos cambios que condujeran a la creación de un Estado soberano. Los acuerdos firmados en Nueva York, el día 22 de diciembre del año 1988, establecieron que, en noviembre del año 1989, terminaría la presencia de los surafricanos en Namibia, como así se hizo. Acuerdo entre la República de África del Sur, República de Cuba y República Popular de Angola, del día 22 de diciembre del año 1988.

Esta ocupación planteó la cuestión de las normas de Derecho internacional aplicables, dictaminando el TIJ que podían considerarse vinculantes "las de carácter humanitario" y también las de legitimidad de los movimientos armados de resistencia, apoyada decididamente por la Asamblea General de la ONU.

Otros casos

También pueden citarse los siguientes:

- La presencia de Fuerzas turcas en el norte de Chipre, que desde la invasión, el día 20 de julio del año 1974, fue considerada en *status* de ocupación en algunas Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 33/15 (9-XI-1978); 34/30 (30-XI-1979) y 32/253 (13-V-1983).
- La estancia de Fuerzas marroquíes en el Sáhara Occidental, después de sus intervenciones del mes de diciembre del año 1975 y enero del año 1976 también lo fueron. Resoluciones 34/37 (21-XI-1979) y 35/19 (11-XI-1980), aunque en otras posteriores la Asamblea no usara el término "ocupación" pero reafirmara la necesidad de la autodeterminación.
- La presencia de Fuerzas vietnamitas en Kampuchea tras de la invasión del 27 de diciembre del año 1978 también fue calificada de ocupación en otras Resoluciones de la Asamblea General 37/6 (28-1982), 40/7 (5-XI-1985) y 43/19 (3-XI-1988). El día 5 de abril del año 1989, los Gobiernos de Vietnam, Kampuchea y Laos anunciaron que "todas las tropas vietnamitas se retirarían de Kampuchea para el día 30 de septiembre del año 1989, se hubiera arbitrado o no una solución.

Ventajas de una calificación especial

De un lado, nacen dudas acerca de lo que pueda ofrecer de positivo el hecho de considerar a la ocupación prolongada como categoría especial, pues existe el peligro de que, al hacerlo así, se pueda deducir que aquellas partes del derecho de la guerra que trata de la ocupación militar puedan no ser totalmente aplicables y que se admitan desviaciones de la Ley, creando problemas como, por ejemplo, poniendo en duda la aplicabilidad de los convenios en vigor.

De otro, también pueden darse buenas razones para considerar categoría especial ciertas ocupaciones militares por su carácter prolongado porque si no se realiza un adaptación a los problemas peculiares que se plantean en ellas se podría dejar a la sociedad ocupada sin el adecuado desarrollo político y económico, ya que muchos de los problemas que se manifiestan no admitirían nuevas soluciones temporales, dominados por la idea de preservar las condiciones que se encontraban en dicha sociedad al empezar la ocupación. Por ejemplo: decisiones sobre construcción de carreteras, uso de recursos

hidráulicos, producir de energía eléctrica, etc. Así pues en una ocupación prolongada, lo mismo pueden existir buenas razones para conocer competencias especiales a un ocupante que pueden existir, en otros casos, para limitar sus competencias.

Las ocupaciones prolongadas y su tratamiento en los principales convenios internacionales

Los principales convenios internacionales que contienen normas aplicables a los casos de ocupaciones prolongadas son los siguientes:

- El Cuarto Convenio de La Haya, del año 1907, aceptado por 37 Estados.
- El Cuarto Convenio de Ginebra, del año 1949, firmado por 166 Estados.
- El Convenio sobre Bienes Culturales, de La Haya, del año 1954, aceptado por 75 Estados, aunque no por China, Japón, el Reino Unido y Estados Unidos.
- Y el Protocolo I, del año 1977, al Convenio de Ginebra con 92 Estados firmantes, entre los cuales tampoco aparecen Francia, la India, Indonesia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos.

En ninguno de los textos citados se establece ningún límite formal sobre la duración de la situación de ocupación. Y es que, de acuerdo con la Ley internacional, el ejercicio del derecho de administración militar sobre un territorio y sus habitantes no tiene un tiempo límite ya que refleja una situación fáctica, que independientemente de una situación política o militar puede continuar, desde el jurídico, indefinidamente.

La cláusula del artículo 6,3 del Cuarto Convenio

El artículo 6, párrafo 3, del Cuarto Convenio de Ginebra, del año 1949, dice:

“En territorio ocupado, la aplicación del Convenio terminará un año después del cese general de las operaciones militares; no obstante, la potencia ocupante estará obligada mientras dure la ocupación —si esta potencia ejerce las funciones de Gobierno en el territorio de que se trata— por las disposiciones de los siguientes artículos del presente Convenio: 1 al 12, 27, 29 a 34, 47, 49, 51 a 53, 59, 61 a 77 y 143”.

Pero una razón para dudar de la importancia del contenido de este artículo, párrafo 3, es que el artículo 3b del Protocolo Adicional I, del día 8 de junio del año 1977, a los Convenios de Ginebra, del día 12 de agosto del año 1949, anula esta cláusula de “un año después”, por lo menos en lo que se refiere a las partes firmantes del Protocolo.

Dice que:

“la aplicación de los Convenios y del presente Protocolo cesará, en el territorio de las partes en conflicto, al término general de las operaciones militares y, en caso de territorios ocupados, al término de la ocupación, excepto en ambas circunstancias por la persona cuya liberación definitiva, repatriación o reasentamiento tenga lugar posteriormente. Tales personas continuarán beneficiándose de las disposiciones pertinentes de los Convenios y del presente Protocolo hasta su liberación definitiva, repatriación o reasentamiento”.

La explicación se encuentra en que el artículo 6,3 del Cuarto Convenio de Ginebra es una cláusula especial para ciertos casos reales, como fueron los de Alemania y Japón,

después de la Segunda Guerra Mundial de manera que no hay motivo para continuar observando tal norma, prevista para casos muy concretos, en lo que hay acuerdo general, así como es conocido el deseo de mantener la aplicación del Convenio del año 1949, con carácter general, y a las zonas ocupadas por Israel, desde el año 1967, en particular. Sin embargo, la ignorancia del artículo 6,3 ha tenido poca relevancia para el caso de estos territorios, cuyo contenido no ha sido invocado nunca por Israel, aparte el hecho de que tampoco Israel ha ratificado el Protocolo I.

Si con la cláusula "un año después" se quiso destacar que la normas destinadas para aplicarse a una ocupación, durante una guerra, pueden requerir algunas modificaciones en caso de ocupación prolongada la solución propuesta no es apropiada para aplicarse a toda ocupación.

Otras posibles modificaciones

Los Convenios vigentes contienen un modesto número de normas que tienen por finalidad principal impedir excesos ya cometidos en el pasado. No regulan todos los aspectos de la vida y sus prescripciones, pero dejan mucho margen para diferentes sistemas y prácticas de forma que son bastantes las posibilidades de variación, que pueden ser comunes tanto en una ocupación prolongada como a otras ocasiones.

El margen de variación viene ilustrado por el tipo de autoridad que puede elegir el poder ocupante, adoptando diversas formas. Así las regulaciones de La Haya hacen referencia de forma diversa, tanto al "ejercicio enemigo" como al "ocupante", al "comandante en jefe", al "Estado ocupante" como a los órganos y autoridades individuales que ejercen la autoridad en le territorio ocupado (artículos 42 y 43, 48 y 49, 51 a 53 y 55). Y el Cuarto Convenio de Ginebra, que emplea constantemente el término de "potencia ocupante" nadie dice acerca de la forma concreta del régimen de ocupación. Lo mismo puede decirse el Portocolo I, siendo unánime el criterio de que la potencia ocupante tiene poder discrecional para actuar a través de una Administración civil o militar, y lo mismo si establece un sistema administrativo propio como si desea hacerlo a través de autoridades locales.

También puede encontrarse apoyadura para otras variaciones en el artículo 48 de las regulaciones de La Haya, que establecen que:

"Si en el territorio ocupado, el ocupante recauda los tributos, tasas y exacciones, así como impuestos, en beneficio del Estado, deberá hacerlo, siempre que sea posible, de acuerdo con las normas en vigor sobre valoraciones e incidencia, y consiguientemente, quedará obligado a sufragar los gastos de administración del territorio ocupado en la misma medida que lo estuviera el gobierno legítimo".

Esta disposición no parece excluir el aumento de los impuestos y cargas, particularmente los que se hacen aconsejables por el desarrollo de la guerra o los cambios de situación económica en los casos de ocupación prolongada.

También puede ocurrir, que, tras varios años de ocupación, el gobierno legítimo, en el transcurso normal de los acontecimientos, hubiera considerado necesario modificar la legislación impositiva, en cuyo caso, si se ignorase tal medida por el ocupante podría suponer un obstáculo para el bienestar del país y el aseguramiento del orden público.

Igualmente, son posibles acuerdos especiales entre las partes ocupantes y ocupado, prácticamente sobre cualquier materia, siempre que se observe el precepto establecido en el artículo 7, párrafo 1, del Cuarto Convenio, del año 1949, que establece que:

“Aparte de los Acuerdos expresamente previstos en los artículos 11, 14, 15, 17, 36, 108, 109, 132, 133 y 149, las altas partes podrán concertar otros acuerdos especiales sobre cualquier cuestión que les parezca oportuno zanjar particularmente. Ningún acuerdo especial podrá perjudicar a la situación de las personas protegidas, tal como se reglamenta en el presente Convenio, ni restringir los derechos que en éste se les otorga”.

Que se ve reiterado en el artículo 47 del mismo Cuarto Convenio del año 1949, diciendo:

“No se privará a las personas protegidas que están en 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... sea por acuerdo concertado entre las autoridades del territorio ocupado y la potencia ocupante...”

Los territorios de ocupados Gaza y la Orilla Occidental

A la terminación de la guerra de junio del año 1967, Israel e encontraba ocupando los siguientes territorios:

- a) *La franja de Gaza*. Administrada por Egipto del año 1948 a 1967, denominaba “región de Gaza” por Israel, Egipto y Estados Unidos, y en el tratado de Paz, del año 1979, entre Egipto e Israel.
- b) *Jerusalén Oriental*. Anteriormente, formalmente parte de la Orilla Occidental, después en el día 28 de junio del año 1987, por ley de 22 del mismo mes y año, se puso bajo la ley israelí y, en el día 30 de julio del año 1980, fue formalmente anexionada.
- c) *La Orilla Occidental*. Previamente dependiente de Jordania, se trata de la zona que se encuentra entre el río Jordán e Israel, en sus límites anteriores al año 1987. El día 17 de diciembre del año 1967, el Gobierno militar israelí dictó una disposición por la que el término de “Región de Judea y Samaria” se sustituiría por el de “Región de la Orilla Occidental” y, desde entonces, es el utilizado en las declaraciones oficiales israelíes. Los Acuerdos de Camp David preveían una “autoridad autosuficiente” para la franja de Gaza y la Orilla Occidental, pero esta medida, ampliamente criticada por los gobiernos árabes, la OLP y los propios residentes en dichos territorios, nunca se llegó a materializar.
- d) *Los Altos del Golán*. Esta zona siria, bajo control israelí desde el año 1967, fue ampliada en el año 1973 por Israel, que adquirió una nueva parte de ella, por acuerdos de 31 de mayo y 5 de junio del año 1974, junto con algunos lugares ocupados anteriormente en la guerra del año 1967, en los que se incluía la destruida ciudad de Qenitra. El día 14 de diciembre del año 1981, se promulgó la ley que extendía a los Altos del Golán la aplicabilidad de la ley de Israel.
- e) *La península del Sinaí*. Esta zona egipcia pasó a control israelí en el año 1967 y fue dividida, a fines administrativos, en dos zonas de gobierno militar y la del norte y la del centro-sur que contenía sólo una escasa población beduina.

Israel se fue retirando del Sinaí, primeramente, según lo convenido con Egipto en los acuerdos del día 18 de enero del año 1974, que proveían la retirada de las Fuerzas israelíes de todas las zonas por ellas ocupadas al oeste del canal de Suez en el momento del alto el fuego en la guerra del año 1973, y del este de dicha línea a la zona dominada por los valles de Giddi y Mitla, y por los del día 4 de septiembre del año 1975, que proveían la retirada israelí de otros 6.400 km² de territorio egipcio del Sinaí, incluyendo los campos petrolíferos de Ras Sudar y Abu Rudeis, a cambio de ciertos compromisos políticos egipcios y de ciertas promesas de Estados Unidos.

Después, bajo las cláusulas del Tratado de Paz del día 26 de marzo del año 1979, que fijó un programa escalonado de retirada total israelí, terminada el día 25 de junio del año 1982, y cuyo artículo 2 establecía que:

“Los límites permanentes entre Israel y Egipto son los reconocidos internacionalmente entre Egipto y el antiguo territorio del mandato de Palestina... sin perjuicio del tema del *status* de la franja de Gaza”.

Posteriormente Israel se retiró también de una pequeña zona en disputa en Taba, por acuerdo bilateral egipcio-israelí del día 26 de febrero del año 1989, que siguió al laudo arbitral de un tribunal, de ambas nacionalidades, del día 29 de septiembre del año 1988. La zona de Taba fue devuelta a Egipto en el día 15 de marzo del año 1989.

- f) Además Israel ocupó por breve tiempo zonas del sur del Líbano, durante la operación litani de marzo-junio del año 1978; zonas algo mayores, también libaneses, después de la invasión del año 1982; y ha mantenido una línea de seguridad, también en el sur, desde su retirada en el año 1985, del resto del país. Y si bien Israel no ha establecido una estructura administrativa militar según el sistema implantado en otras zonas, su posición es calificada como de ocupante.

En su mayor parte, la ocupación israelí de territorios desde el año 1967 contradice la idea de que se trata de una ocupación de carácter temporal. Sin embargo, esta ocupación prolongada no significa necesariamente, control permanente, pues como se ha visto, algunas regiones por lo menos, como el Sinaí, y parte de los Altos del Golán, se han devuelto a sus primitivos soberanos después de una prolongado ejercicio del dominio israelí.

Aparte los problemas étnicos y de nacionalidad que tienen profundas raíces históricas como causas de la situación actual de los territorios ocupados desde el año 1967, por Israel, tampoco los poderes públicos que no pertenecen a la zona de que se trata, pero afectadas en el pasado por el desarrollo histórico de la misma, incluyendo a Francia e Inglaterra, hicieron mucho por resolver la situación, antes al contrario la empeoraron. De otra parte, está el empecinamiento israelí en su postura de hacer perdurar la situación por sus comprensibles preocupaciones por su seguridad nacional y por el expansionismo fundamentalista religioso en la zona; sin olvidar la larga historia de desacuerdos soviético-norteamericanos durante el período de la guerra fría.

Finalmente, se dan algunos aspectos peculiares en esta ocupación que dura ya 24 años, tales como:

- a) El dudoso *status* jurídico previo de Gaza y la Orilla Occidental.
- b) Las ideas israelíes de expansionismo y anexionismo, que ponen en tela de juicio sus declaraciones de que su presencia en los territorios ocupados sólo tienen carácter provisional.

- c) La continuidad de los incidentes violentos que tienden a imposibilitar una clara divisoria entre la guerra y la paz.

Aplicabilidad del derecho de ocupación a los territorios árabes ocupados por Israel

Para empezar, conviene hacer observar que los Estados más directamente implicados en la disputa, como Jordania, Egipto, Siria e Israel están, todos oficialmente obligados por los cuatro Convenios que regulan las ocupaciones militares, que son:

- *El Cuarto Convenio de La Haya, del año 1907*. Si bien ninguno de los cuatro Estados han sido nunca parte del mismo siguen estando vinculados por el carácter de ley consuetudinaria de las regulaciones anejas al Convenio.
- *Los cuatro Convenios de Ginebra, del año 1949*. Ratificados por Israel y Jordania, en el año 1951, por Egipto en el año 1952 y por Siria en el año 1953.
- *El Convenio sobre Bienes Culturales, de La Haya y su Protocolo del año 1954*. Ratificados por Egipto, en el año 1955, por Jordania en el año 1957, y por Siria en el año 1958. Israel ratificó el Convenio, en el año 1957, y registró su adhesión al Protocolo, en el año 1958.
- El Protocolo I, del año 1977, del Convenio de Ginebra, del año 1949.

Posición oficial israelí

La posición israelí sobre la aplicabilidad de las normas legales internacionales es compleja y a veces, incomprensible por las variaciones que ha adoptado con el tiempo. Desde finales de la guerra de junio del año 1967, Israel no ha afirmado nunca que el Convenio fuera de aplicación, formalmente *de iure*, en los territorios ocupados aunque sí ha expresado sus deseos de observarlos, voluntariamente.

Durante años, en sus votaciones en la Asamblea General, señaló que la aplicabilidad del Convenio era un problema abierto, pero desde el año 1977 ha estado siempre contra su aplicación *de iure*. Así, en las Resoluciones 3.092A (7-XII-1973); 3.204B (29-XI-1974); y 31/1.068 (16-XII-1976), en las que se abstuvo. Desde el año 1977, siempre ha votado contra esta aplicabilidad.

En lo que se refiere a las regulaciones de La Haya, del año 1907, su aplicabilidad es generalmente aceptada, tanto *de facto* como *de iure*, residiendo el principal problema en los Altos del Golán y en Jerusalén Oriental, que Israel ha pretendido anexionarse. Sin embargo, a finales de los años setenta, algunas manifestaciones autorizadas arrojaron dudas sobre esta aplicabilidad afirmativa cuando algunas decisiones del Tribunal Supremo, anteriores al año 1979, habían evitado pronunciarse sobre el tema; pero después de esta fecha se adoptó una postura positiva sobre tal aplicabilidad.

La postura de Israel contrasta, a su favor, con la de muchas potencias ocupantes que, en los últimos 40 años, han eludido pronunciarse sobre la aplicabilidad de los convenios internacionales, como, por ejemplo, la Unión Soviética en los casos de Hungría, Checoslovaquia y Afganistán, y África del Sur en el de Namibia. Lo mismo puede decirse de su cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que ha jugado un importante papel en los territorios ocupados, en un amplio número de actividades humanita-

rias y que ha indicado, en su *Boletín núm. 137*, del mes de junio del año 1987, que había disfrutado de libre acceso a todos estos territorios, aunque, al mismo tiempo, señalara violaciones reiteradas del Cuarto Convenio de Ginebra.

No obstante, la posición de Israel respecto a dicho Convenio no es satisfactoria en varios aspectos, particularmente en la aplicación de su artículo 2 que dice:

- “1) Aparte las disposiciones que deben entrar en vigor ya en tiempo de paz, el presente Convenio se aplicará en todos los casos de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que surja entre dos o varias de las partes contratantes, aunque una de ellas no haya reconocido el estado de guerra.
- 2) 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”.

Los argumentos esgrimidos por Israel para justificar su escepticismo sobre la aplicabilidad de la Convención se apoyan en el *status*, de Gaza y la Orilla Occidental, anterior al año 1967, cuando Israel no aceptaba que esos territorios fueran parte, respectivamente de Egipto y Jordania y por tanto, que fueran considerados como territorios de una alta parte contratante, dentro del artículo 2, párrafo 2, por lo que habrían estado bajo la ocupación de los citados países. Israel mostraba su preocupación de que aceptando la aplicación automática del Convenio pudiera parecer que concedía a Egipto y Jordania *status* de soberanos despojados con derechos de reversión.

A esta finalidad conviene recordar que el príncipe heredero de Jordania, Hassan Bin Tallal, negó que su país en el año 1967, fuera ocupante de la Orilla Occidental, aunque no indicó cual era su *status* respecto a esta zona, pero sí señaló que incluso en el caso de que Jordania fuera un ocupante beligerante hasta el año 1967, no por ello podría deducirse que Israel se encontraba libre de limitaciones después de dicha fecha, especialmente a la vista de las disposiciones del Convenio de Ginebra.

A la interpretación israelí se le puede objetar:

- a) La referencia al párrafo 2 del artículo 2 es de limitada relevancia pues es el 1 el que se aplica cuando una ocupación beligerante empieza durante una guerra. El párrafo 1 no dice nada sobre “el territorio de una alta parte contratante”, refiriéndose simplemente a “todos los casos de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado” que surja entre dos o varias de las altas partes contratantes.
- b) La interpretación israelí nunca afectó a los territorios del Sinaí y del Golán, cuyo *status* anterior al año 1967, no se discutió por Israel, que era por tanto, a todas luces “territorio de una alta parte contratante”.
- c) La posición israelí ignora los precedentes como formalmente aplicables, incluso en los caos en que difieran en algunos aspectos de las condiciones de aplicación señaladas en las regulaciones de La Haya y Convenio de Ginebra.

Israel ha sostenido que el *status* de ocupación beligerante depende de la existencia continuada de un estado de guerra entre dos países, y se termina si el ocupante se retira de la zona o porque la guerra llega a su fin, con la victoria o derrota del ocupante. En una sentencia del Tribunal Supremo (15-III-1979), se dijo también que la aplicación de la Ley estaba ligada a un estado de beligerancia. Sin embargo, desde el Tratado de Paz egipcio-israelí (26-III-1979) no puede hablarse de estado de beligerancia entre los dos

países, por lo que la franja de Gaza no era ahora menos que nunca, "territorio del Estado hostil".

La insistencia de Israel en no aceptar la plena aplicabilidad del Cuarto Convenio de Ginebra no es convincente y se ha criticado incluso por algunos israelíes. Así lo han interpretado también, prácticamente, todos los miembros de la comunidad internacional en sus votaciones en las Naciones Unidas.

Posición de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP)

La OLP nunca hizo una exposición clara y autorizada, habiendo permanecido sumida en un estado confuso a causa del compromiso contraído, en julio del año 1968, con el Pacto Nacional Palestino, donde se dice que "Palestina, en los límites que tenía durante el mandato británico, es una unidad territorial indivisible". Y se debe recordar que en esa época, que terminó en el año 1949, sus límites encerraban todo el territorio de Israel en las del período 1949-1967 más la franja de Gaza y la Orilla Occidental; además hasta el año 1922, incluían también a Jordania.

Israel ha sido acusado, a veces, por la OLP de ser un agresor o de "ocupante ilegal" y que, como tal, carece de derechos bajo la Ley internacional sobre los habitantes de las zonas ocupadas, con lo cual sigue una línea semejante a la que algunos escritores comunistas siguieron acerca de la ocupación nazi durante la Segunda Guerra Mundial. Así lo hizo, en el año 1981, en un escrito a la UNESCO sobre la inexistencia del derecho de las autoridades israelíes a adoptar ciertas medidas porque la ocupación existente había sido declarada ilegal por la Comunidad de Naciones que unánimemente, había solicitado se pusiera fin a esta situación en varias ocasiones y diversas resoluciones.

Lo que parece querer sugerirse no es que no sea de aplicación el derecho de ocupación sino más bien que Israel carece de facultades bajo este derecho. Pero, este argumento es discutible porque es dudoso que Israel pueda calificarse de agresor, en el año 1967, o que su actuación no estuviera fundamentada en un propósito defensivo y, además también lo que la ocupación en sí haya sido definitivamente calificada de ilegal por la Comunidad Internacional. De todas formas, lo más relevante en contra de la OLP es que el derecho de la guerra, incluido lógicamente el de ocupación, se considera aplicable a todos los Estados, sean agresores o sus víctimas. También parece extraño insistir en que Israel u otro Estado tenga que cumplir las obligaciones que les imponen los convenios sin que, al mismo tiempo, disfrute de ciertos derechos.

Por cuanto se ha dicho, el punto de vista palestino no ha disfrutado de un apoyo internacional sólido y, de otro lado, tampoco hay unanimidad entre los mismos palestinos, sin que las declaraciones de la OLP, de los últimos años, hayan reiterado esta postura, que más bien parece orientarse hacia una gradual aceptación de la existencia de Israel, sin renunciar clara y abiertamente a sus posiciones primitivas.

El concepto de "ocupación fideicomisaria"

La Ley y los organismos internacionales reconocen esta figura, según la cuál ciertos territorios se pueden administrar por potencias ajenas. Ya en el año 1973 se apuntó la idea de que podía aplicarse al *status* existente en la Orilla Occidental, según este razonamiento: como los derechos de Israel a la soberanía sobre esta Orilla no eran mejores que los de Jordania a la población indígena, Israel disfrutaba del *status* de ocupante no de sobe-

rano. Sin embargo, el derecho de ocupación impone serias limitaciones a la modificación del *status quo* anterior, que incluso podría ser perjudicial a los mismos habitantes de la zona ocupada, bloqueando la marcha del proceso hacia la autodeterminación.

Con todo nace la duda sobre qué cuerpo legal se aplicaría, en todas circunstancias. En primer lugar, de acuerdo con su artículo 2, el Cuarto Convenio de Ginebra se puede aplicar a una amplia gama de ocupaciones y no sólo a una estrictamente calificada de "belerante"; además, todo derecho de ocupación contiene implícitamente, alguna forma de fideicomiso; y por último, y éste es un tema más complicado, es el de si los mismos palestinos o la comunidad internacional podrían considerar a Israel como adecuado fideicomisario para los intereses palestinos.

El punto de vista de la Comunidad Internacional

La aplicabilidad del Cuarto Convenio de Ginebra a los territorios ocupados por Israel ha sido amplia e internacionalmente aceptada, predominando un alto grado de unanimidad, tanto entre organismos privados como intergubernamentales, lo mismo por el CICR, que la ha mantenido ininterrumpidamente, como por la Asamblea General de la ONU, desde el comienzo de la ocupación, siendo la primera la Resolución 2.252 ESV (4-VII-1967), adaptada por 116 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones, y en la que, en términos generales, se urgía el respeto de los principios contenidos en los Convenios Tercero y Cuarto de Ginebra del año 1949.

En el año 1968, se produjeron una nueva serie de resoluciones con comentarios específicos sobre los territorios ocupados pidiendo a Israel el cumplimiento del cuarto Convenio de Ginebra, así como otros, incluida la Declaración Universal de Derechos Humanos del año 1948.

En los cinco primeros años de ocupación, siguieron las Resoluciones 2.727 (XXV) (15-VII-1970), adoptada por 52 votos a favor, 20 en contra y 43 abstenciones, y la 5.005 (XXVII) (19-XII-1972) por 65, 10 y 49 respectivamente.

Desde el año 1973, Israel ha carecido totalmente de apoyo en las votaciones de la Asamblea General de la ONU, como puede verse en esta relación de Resoluciones (cuadro 1).

Cuadro 1.—Resoluciones de la Asamblea General de la ONU, con expresión de los votos.

Número	Fecha	Resultado de Votos		
		Favor	Contra	Abstenciones
3.092A (XXVIII)	7-XII-1973	120	4	5
32.408 (XXIX)	29-XI-1974	121	0	7
32/3	28-X-1977	131	1	7
35/122A	11-XII-1980	141	1	1
38/79B	15-XII-1983	145	1	1
41/63B	3-XII-1986	145	1	1
43/58B	6-XII-1988	148	1	4

En los años 1973, 1974 y 1980 Estados Unidos votaron a favor, absteniéndose las restantes veces. Sin embargo, continuaron manifestando que consideraban aplicable el Cuarto Convenio. Por ejemplo en el informe del Departamento de Estado USA, a la Segunda Sesión del Centésimo Congreso, donde se dice que Estados Unidos "reconocen a Israel

como potencia ocupante en todos los territorios y por tanto considera a la Administración israelí sometida a las regulaciones de La Haya, del año 1907, y al Cuarto Convenio de Ginebra, referentes a la protección de la población civil bajo ocupación militar”.

También el Consejo de Seguridad de la ONU ha venido urgiendo reiteradamente la aplicación de los Convenios, en sus Resoluciones 237 (14-VI-1967), que adoptada unánimemente, recomendaba a los gobiernos “el detallado respeto de los principios humanitarios que regulan el trato a los prisioneros y civiles en tiempo de guerra contenidos en los Convenios de Ginebra, de 12 de agosto del año 1949”; 446 (22-III-1979), adoptada por 12 votos, ninguno en contra y las abstenciones de Noruega, el Reino Unido y Estados Unidos, reafirmó la aplicabilidad del Cuarto Convenio, al mismo tiempo que se oponía al establecimiento de israelíes en los territorios ocupados.

Aplicabilidad de las Leyes sobre derechos humanos

Con frecuencia, el Gobierno de Israel ha mostrado una actitud escéptica respecto a la aplicabilidad de los derechos humanos; y una publicación del Ministerio de Defensa, del año 1983, del Coordinador de las Operaciones en Judea-Samaria y en el distrito de Gaza ha expuesto implícitamente la idea de que los derechos humanos son plenamente dependientes de la existencia de un estado de paz, habiéndose citado el artículo 4 del Acuerdo Internacional del año 1966 sobre Derechos Civiles y Políticos, omitiendo convenientemente toda referencia a las cláusulas del artículo que señalan que determinadas obligaciones generales, y algunas particulares, continúan siendo de aplicación aún en casos de crisis o emergencia.

Existe un memorándum, preparado por los servicios jurídicos del Ministerio israelí de Asuntos Exteriores, del día 12 de septiembre del año 1984, redactado para considerar el tema de la aplicabilidad de una serie de acuerdos sobre derechos humanos, donde se afirma que la política seguida por Israel en Gaza y la Orilla Occidental sobre importación de materiales culturales, educativos y científicos estaba de acuerdo con las normas del año 1950 sobre tales materiales; y del Convenio Internacional sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial. Sin embargo, respecto a otros Acuerdos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos del año 1948, y los dos Acuerdos del año 1966, dice el memorándum que:

“las circunstancias políticas particulares así como la realidad emocional presente en las zonas en cuestión que cayeron bajo Administración israelí, hacen que la situación sea peculiar y como tal no propiamente clásica, en la que puedan aplicarse como se aplican en cualquier sistema democrático normal los componentes de las Leyes de Derechos Humanos dentro de la relación ciudadano-gobierno. De ahí que el criterio seguido en las zonas administradas por Israel, a la vista de una situación *sui generis*, equilibra las necesidades de humanización con las exigencias del Derecho internacional respecto de la zona administrada, al mismo tiempo que se garantiza el orden público y la seguridad”.

Se podría hacer un gran tema de discusión de la aplicabilidad general de las normas sobre derechos humanos a las ocupaciones militares, pero esto no resolvería nada práctico porque la importancia de este cuerpo legal para el caso de ocupaciones prolongadas la

tienen solamente aplicada a los casos individuales, tomando en consideración los aspectos siguientes:

- a) Son menos los Estados firmantes de los Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos que de los Convenios de Ginebra que contaban, en el día 31 de diciembre de 1988, con 165 Estados-partes, incluyendo todos los de la zona que se está considerando, mientras los dos pactos internacionales de derechos humanos tienen sólo 92 y 87, respectivamente, Egipto, Jordania y Siria son firmantes de estos dos, pero Israel, aun siendo firmante, no los ha ratificado todavía.
- b) Muchos convenios sobre derechos humanos permiten derogaciones de algunas de sus disposiciones —por ejemplo en tiempo de crisis o emergencia—. Israel, claramente está inclinado a considerar su ocupación militar como una situación de tal naturaleza.
- c) En un amplio número de casos, el derecho de la guerra aplicable a las ocupaciones militares puede ofrecer, tal como se contiene en las regulaciones de La Haya y Convenios de Ginebra, una guía más detallada que los Convenios sobre Derechos Humanos, de carácter general, y sus métodos de supervisión pueden ser más apropiados a las circunstancias.
- d) En unos pocos casos puede darse un conflicto entre las normas de ocupación y las de derechos humanos. Por ejemplo, el artículo 13 de la Declaración de Derechos Humanos dice: "Todos tienen derecho a libertad de movimientos y de residencia, dentro de los límites de cada Estado." El artículo 78, párrafo 1, del Cuarto Convenio dice que: "si la potencia ocupante lo considera necesario, por razones imperativas de seguridad, tomar medidas relacionadas con las personas protegidas puede en el mejor de los casos, someterlos a internamiento a asignación de residencia".
- e) Hay muchas ocasiones, tales como en discriminación de empleo, o en la educación y la importación de material educativo, que se trata detalladamente en ciertos acuerdos sobre derechos humanos, y que no son igualmente las normas legales de ocupación, siendo deseable se observen las primeras.

Punto de vista de la Comunidad Internacional

La atención e interés despertados por la ocupación israelí desde el año 1967, ha sido enorme en todos los ámbitos internacionales: de los gobiernos y de personas y organizaciones privadas, siendo varias las causas. Políticamente la ocupación ha sido objetivo de los valores y retórica del anticolonialismo. La importancia del Oriente Medio en la política mundial, el papel fundamental de sus recursos petrolíferos, particularmente a partir del año 1973, ha sido otro factor primario. De todas formas, es lógico que naciera un interés internacional por los efectos de una ocupación prolongada, particularmente donde existe un claro conflicto de intereses entre ocupante y ocupado. Además, en el artículo 1 de los cuatro Convenios se dice que los Estados-partes se comprometen a respetar el presente convenio en todas las circunstancias.

Un motivo más para despertar el interés internacional por los territorios es el gran número de refugiados, con derecho a recibir ayuda internacional.

También las Naciones Unidas le han prestado una atención especial. Muchas de sus actuaciones han generado comentarios críticos, particularmente la labor de la Comisión Especial para Investigar la Conducta de Israel, que ha acrecentado la desconfianza israelí

por las Organizaciones internacionales, a las que considera dominadas por potencias hostiles, desconfianza que se incrementó en el decenio de los años ochenta con los reiterados intentos de privar a Israel del derecho de participar en diferentes Organismos de la ONU.

La actitud de la Asamblea General, particularmente en ocasión de la Resolución 3.379 (XXX) (10-XI-1975), que trataba de fenómenos semejantes, comparándolos, al sionismo y al racismo, ha sido muchas veces la de un organismo denunciante, lo que ha contribuido a reforzar el sentido de aislacionismo y desafío israelí a la opinión internacional.

El status de territorio y la autodeterminación

Cuando tiene lugar una ocupación prolongada a causa de antiguas y arraigadas rivalidades y disputas ocurre que no existe un *status* que dé una situación única al cual poder referirse como punto al que se pretende regresar, como parte de unas conversaciones diplomáticas. Además, durante una ocupación prolongada pueden cambiar las aspiraciones de los habitantes y de la misma Comunidad Internacional. De esta manera, pueden surgir cuestiones acerca de la extensión en la cual el Estado, despojado de su soberanía continúa teniendo competencias y derechos respecto al territorio; y si los habitantes del territorio ocupado tienen derecho a la autodeterminación y cómo se le puede reconocer y ejercitarse.

La Comunidad Internacional ha favorecido la autodeterminación en varias ocupaciones recientes, entre otras en el caso de Kampuchea, Namibia y Sáhara Occidental. Sin embargo, la autodeterminación no se ha propugnado allí donde el territorio ocupado es ampliamente aceptado como formando parte de un Estado existente como tal, del cual ha sido separado por la fuerza y al cual puede esperarse que eventualmente, revierta. Un caso a citar es el del norte de Chipre donde cada acción en pro de la determinación propia puede verse como una amenaza a la soberanía e integridad territorial de Chipre y una victoria a favor de la invasión y ocupación turca.

La idea de autodeterminación palestina, que se ha venido extendiendo desde el año 1967 no es nueva. Existen fuertes argumentos para dudar que la Orilla Occidental y Gaza fueran, antes de esa fecha partes integrantes, respectivamente, de Egipto y Jordania, habiendo también, aún antes de ese año, señales de una tendencia a considerar a los habitantes de Palestina como a un pueblo y candidatos a la autodeterminación.

Desde el año 1967, ha crecido el nacionalismo palestino en los territorios ocupados; además, en diferentes maneras la Comunidad Internacional ha venido en aceptar la idea de la existencia de un pueblo palestino, con derecho a la autodeterminación, aplicable por lo menos a los territorios de Gaza y Orilla Occidental si bien no en toda la antigua región del Mandato de Palestina. De todas formas, no se trata de una afirmación sin discusión, y así en las Resoluciones 242 (22-XI-1967) y 338 (22-X-1973), del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que tratan de la retirada israelí y del establecimiento de negociaciones que llevaran a una paz duradera en el Oriente Medio, respectivamente, sin hacer ninguna mención específica de la autodeterminación palestina.

Desde el año 1969 en adelante se han formado Resoluciones por la Asamblea General donde se han reafirmado los "inaliablables derechos del pueblo de Palestina", entre ellos la primera, que es la 2.235B (XXIV) (10-XII-1969), que reconocía "que el pueblo de Palestina tenía derecho a la autodeterminación de acuerdo con la Carta de las Naciones

Unidas''. Aunque con un apoyo no masivo en las votaciones, que fueron de 48, 22 y 47 y 47, 22 y 50 votos a favor, en contra y abstenciones, respectivamente. También es importante citar los Acuerdos de Camp David, entre Carter, Sadat y Begin, con sus presupuestos de un órgano de autogobierno para Gaza y la Orilla Occidental, durante un período de transición de cinco años; la Declaración de Venecia, del mes de junio del año 1980, de los jefes de Gobierno de los miembros de la CEE, pidiendo el reconocimiento de la existencia de todos los Estados de la región y los legítimos derechos del pueblo palestino; el plan de paz adoptado por los árabes en Fez, en el mes de septiembre del año 1982, aceptado por la OLP, donde se pedía un arreglo del problema basado en la retirada israelí de los territorios ocupados en el año 1967; la Declaración de Ginebra, de septiembre del año 1983, realizada a la terminación de la Conferencia Internacional sobre la Cuestión Palestina; y el Acuerdo entre Jordania-OLP, de corta vida, del día 11 de febrero del año 1985.

En los años 1988 y 1989 tuvieron lugar importantes acontecimientos diplomáticos, entre los cuales la aceptación, en el día 31 del mes de julio de 1988 por el rey Hussein de Jordania de los "deseos de la OLP, única representante legítima del pueblo palestino, de separarse de nosotros como Estado palestino independiente", indicando que terminarían los "vínculos legales y administrativos" entre Jordania y la Orilla Occidental.

El día 15 del mes de noviembre del año 1988, el Consejo Nacional Palestino, haciendo su declaración de independencia, propuso una conferencia internacional sobre Oriente Medio apoyada en las Resoluciones 242 y 338, antes citadas, con lo que aceptaban implícitamente la existencia de Israel y una solución sobre la base de la creación de dos Estados. Esta proclamación del Estado de Palestina fue ampliamente reconocido, si bien no unánimemente, por la Comunidad Internacional.

Estos acontecimientos fueron seguidos por un período de continuados incidentes y una parálisis diplomática. El día 14 del mes de mayo de 1989 el Gabinete israelí aprobó el Plan de Shamir de elecciones entre los palestinos de los territorios ocupados para establecer una autonomía estrictamente limitada, que fue rechazado por la OLP, que admitió algunos de sus puntos si se incorporaban en un acuerdo generalizado. Shamir siguió opuesto a todo Estado palestino, manifestando que no negociaría la paz a cambio de territorios. Por su parte, el Gobierno egipcio anunció su propio plan, en el mes de septiembre del año 1989, que contenía detalladas propuestas de elecciones en la Orilla Occidental, Jersualén Occidental incluido, y Gaza, internacionalmente vigiladas, así como previas negociaciones en tres a cinco años, para llegar a un acuerdo final.

Estos movimientos ocurrieron junto con ciertos hechos diplomáticos y demográficos que debilitaron las posiciones extremas de ambas partes, de forma que a finales del decenio de los años ochenta no se observaban con tanta firmeza sus pretensiones, pero tampoco hay que ser exageradamente optimistas por esos limitados efectos.

La legitimidad y tratamiento de la resistencia

En casos de prolongada ocupación, de una forma u otra surge la resistencia, violenta o no. Sin embargo, los principales convenios aplicables a las ocupaciones tratan muy poco de su legitimidad y poco más sobre el tratamiento de las personas implicadas, siendo los artículos 5, 49 y 68 del Cuarto Convenio los que con más detalle lo hacen.

La legitimidad de la resistencia en un territorio ocupado y sobre el apoyo que pueda recibir del exterior se ha discutido siempre, con complicaciones diplomáticas y jurídicas, como igualmente entre los gobiernos, habiendo sido puesto claramente a la luz de los acontecimientos, en los años ochenta, en Afganistán, Namibia y algunos otros lugares. Sin duda, es muy difícil para el Derecho internacional encontrar respuestas a preguntas tales como: ¿cuál es el *status* de combatientes aplicado a otras personas que no sean miembros de las Fuerzas Armadas?, ¿está justificado el apoyo exterior activo en zonas ocupadas?, ¿es la recuperación de territorios ocupados, incluso los de ocupación prolongada, una justificación de la guerra? Y así otras muchas.

En los años siguientes a 1945, finalizados los imperios coloniales europeos, la Comunidad Internacional no sólo ha apoyado, en principio, la autodeterminación sino que ha tendido a considerar justificada la resistencia contra la dominación exterior. Se decía en la definición de "agresión" contenida en el artículo 7 del anejo a la resolución de la Asamblea General número 3.314 (XXIX):

"nada en esta definición... puede, en ninguna forma, perjudicar el derecho de autodeterminación, libertad e independencia, tal como se deriva de la Carta, de los pueblos forzosamente privados de tal derecho... particularmente bajo regímenes racistas o coloniales u otras formas de dominio extranjero; tampoco al derecho de estos pueblos a luchar por tales fines y buscar y recibir apoyo, de acuerdo con los principios de la Carta...".

Como corolario, se ha concedido cierto grado de reconocimiento a determinados movimientos de liberación (22-XI-1974), por Resolución 3.314 (XXIX), la OLP fue uno de los movimientos de liberación al que se concedió *status* de observador en la Asamblea General y conferencia patrocinadas por la ONU.

En numerosas manifestaciones, los órganos de la ONU han criticado las acciones adoptadas por Israel en respuesta a la resistencia como, por ejemplo, un telegrama enviado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en fecha del día 8 del mes de marzo del año 1968, pidió a Israel que desistiera de actos de destrucción de viviendas de la población civil árabe en las zonas ocupadas. Dieciocho años más tarde, en el año 1986, una Resolución de la Asamblea General, la 41/63A, de 8 de diciembre, pedía al mismo país que "liberarse a todos los árabes arbitrariamente detenidos, o en prisión como resultado de su lucha por la autodeterminación y liberación de sus territorios".

En el año 1988, a poco de un año del comienzo de la Intifada, la Resolución de la Asamblea General 43/21, del día 3 del mes de noviembre del año 1988, decía que se condenaban:

"las persistentes prácticas y comportamiento de Israel que violaban los derechos humanos del pueblo palestino en los territorios palestinos ocupados, incluyendo Jerusalén y, particularmente, tales actos como el abrir fuego por el Ejército y los colonos israelíes, que ocasionan muertes y heridos entre los indefensos ciudadanos palestinos, los ataques físicos, el quebrantamiento de huesos y la deportación de civiles palestinos".

Gran parte de los métodos israelíes de hacer frente a la resistencia han merecido críticas. Sin embargo, la tendencia de la Asamblea General a criticar casi todas las acciones israelíes frente a la resistencia ha reducido su importancia crítica. En general, la participación de las Naciones Unidas en el tema de la resistencia ha sido muy controvertido

y ha contribuido a las críticas al Organismo internacional, habiendo pretendido simultáneamente observar las prohibiciones de la Corte sobre el uso de la fuerza y el ofrecimiento de unos comienzos innovatorios de principios de guerra justa.

El apoyo de la ONU a la lucha por la liberación nacional se ha expresado, frecuentemente en forma retórica, sin dirigirse a temas importantes; además, sus resoluciones no han mostrado claridad a la respuesta sobre si las luchas de liberación deben realizarse dentro de los límites derivados de las leyes de la guerra, siendo ésta una omisión especialmente seria desde que los ataques terroristas contra civiles ajenas a la lucha se desarrolló alarmantemente a comienzos de los años setenta.

La crítica real es que las Resoluciones de la ONU que se refieren a aspectos diversos del terrorismo han carecido de coherencia intelectual y, al menos durante un tiempo, perdieron de vista las leyes de la guerra como una posible limitación no sólo sobre las potencias ocupantes sino sobre los propios movimientos de liberación.

El aspecto de aplicar limitaciones legales claramente aplicables a los movimientos de liberación se encuentra en el Protocolo I de Ginebra (artículo 1,4) donde se incluyen, dentro de su ámbito de aplicación "los conflictos armados en los que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas en el ejercicio de los derechos de los pueblos a la libre determinación". Esta fórmula que se repite en múltiples documentos de la ONU claramente incluye a Palestina, si bien el hecho de que Israel no sea parte del Protocolo crea la duda de su aplicabilidad formal. De aplicarse, el Protocolo exigiría de todo movimiento de liberación la observancia de rígidas restricciones en cuanto a los métodos de actuación, armas y objetivos.

Deportaciones palestinas y asentamientos israelíes

Los cambios registrados en la demografía de los territorios ocupados han sido muy sensibles. En el mes de septiembre del año 1967, la población palestina de Gaza y la Orilla Occidental estaba ligeramente por debajo del millón, mientras que 20 años después, a fines del año 1987, su estimación de 1.424.000 habitantes reflejaba un crecimiento impresionante, teniendo en cuenta la importante emigración laboral, principalmente, durante la subida de producción del petróleo, en los años setenta. Entre los israelíes estas cifras han causado grave preocupación ya que sugieren que dentro de unas pocas decenas de años habrá mayoría árabe en toda la zona que comprende a Israel y los territorios ocupados.

Por parte palestina también preocupan las deportaciones de sus compatriotas y los asentamientos israelíes. De acuerdo con el punto de vista de que la ocupación es una situación provisional, la imposición de cambios demográficos ha sido algo que se pretende evitar. El Cuarto Convenio de Ginebra es preciso en esta materia, cuando dice en su artículo 49, 1):

"Los traslados en masa o individuales, de índole forzosa, así como las deportaciones, de personas protegidas del territorio ocupado al de la potencia ocupante o al de cualquier otro país, ocupado o no, están prohibidas, sea cual fuere el motivo. La potencia ocupante no podrá efectuar la evacuación o el traslado de una parte de la propia población civil al territorio por ella ocupado".

Los individuos deportados de los territorios ocupados se pueden dividir en dos categorías:

- a) Los dirigentes políticos.
- b) Los implicados directamente en actividades hostiles.

Estas deportaciones empezaron ya en el año 1967, en los primeros meses de la ocupación y afectaron principalmente, a los dirigentes, en número superior a mil. Algunas de estas deportaciones han sido justificadas por el Tribunal Supremo israelí diciendo que no se trataba de "personas protegidas" o que no se les enviaba a "otro país" sino al que pertenecían por su origen, por ejemplo Jordania, lo que no ha hecho más que despertar el recelo entre los palestinos de que las deportaciones continuarían, y en mayor número. De otra parte, se da un aspecto preocupante como es el que haya aumentado el número de israelíes que se muestran partidarios de las deportaciones, como lo ha puesto de manifiesto una encuesta que realizó la Universidad de Tel Aviv.

El aumento de los asentamientos israelíes en los territorios ocupados, que se hizo más patente desde el año 1977, ha incrementado también los temores de expulsiones masivas. A finales del año 1976, había una cantidad estimada de 3.176 judíos en la Orilla Occidental, mientras en el mes de abril del año 1987 eran ya unos 65.000 los judíos residentes en dicha zona y 2.700 en la franja de Gaza.

También en los asentamientos se han expuesto pretensiones israelíes de su compatibilidad con las normas internacionales incluso con el Cuarto Convenio de Ginebra, haciéndose una distinción entre las transferencias de población —que prohíbe el artículo 49— y el establecimiento voluntario de nacionales, sobre base individual, señalándose que nada ilegal aparece en la creación de bases militares donde los soldados se dedican a la agricultura en sus horas libres. También se ha dicho que los asentamientos son necesarios para la seguridad del poder ocupante, contándose con ellos para la preservación del orden público.

Pero todo esto no es muy convincente, siendo por otra parte dudoso que estos programas hayan contribuido a la seguridad del ocupante. Incluso, originando fricciones con los habitantes palestinos de los territorios pueden haberse añadido nuevas misiones a las Fuerzas Armadas de Israel. Pero, el programa de asentamientos están tan desarrollado que da lugar a una continuada negativa de Israel a aceptar la aplicabilidad, *de iure*, del Cuarto Convenio de Ginebra.

La Comunidad Internacional ha criticado tanto los asentamientos como las deportaciones, y lo mismo la Asamblea General que el Consejo de Seguridad de la ONU, y por mayorías abrumadoras, como reflejan los siguientes ejemplos de Resoluciones contra los asentamientos dictadas en las fechas que se indican. La primera resolución contra las deportaciones dictada por la Asamblea General fue la 2.546 (XXIV) (11-XII-1969), siendo otras las 41/63E (3-XII-1986), por una votación de 131, 1 y 21; y la 43/58E (6-XII-1988), por votación de 152, 1 y 1. En ambas se abstuvieron Estados Unidos, aunque manifestando que las deportaciones violan el Convenio de Ginebra.

Igualmente reflejaron la unanimidad los siguientes ejemplos de Resoluciones contra los asentamientos, dictadas a intervalos cuatrienales, cuadro 2.

Cuadro 2.—Resoluciones contra los asentamientos, con expresión de los votos.

Número	Fecha	Resultado de Votos		
		Favor	Contra	Abstenciones
31/106A	16-XII-1976	129	3	4
35/122B	11-XII-1980	140	1	3
39/ 95C	14-XII-1984	143	1	1
43/ 58C	6-XII-1988	149	1	2

Estados Unidos votaron contra la Resolución del año 1976, relacionada en primer lugar, y se abstuvieron en las demás. Cuando lo hizo en la 32/5 (28-X-1-977), su representante dijo que su país se oponía a los asentamientos israelíes pero que tenía aceptada una responsabilidad especial, como copresidente de la Conferencia de Paz sobre el Oriente Medio, de Ginebra, de permanecer imparcial cuando se tratara de temas complejos.

Igualmente, el Consejo de Seguridad ha sido crítico en este tema de las deportaciones y asentamientos:

- a) En la Resolución 469 (20-V-1980) en la que pidió a Israel que suspendiera la expulsión de los alcaldes de Hebron y Halhoul, así como del juez Sharia, de Hebron.
- b) En la 465 (1-V-1980) que calificó a los asentamientos de "flagrante violación del Convenio de Ginebra, adaptada unánimemente, si bien Estados Unidos manifestaron posteriormente, que retiraban su voto.

Modificaciones de carácter económico

En Gaza y la Orilla Occidental, desde el año 1967, se han introducido amplias modificaciones de naturaleza económica en sectores agrícolas, en la propiedad de la tierra, el empleo de recursos agrícolas, el sistema de carreteras, construcción de inmuebles y sistema impositivo. Aunque no todos estos cambios empeoraron la situación, algunos sí que crearon preocupación por lo que supusieron de discriminación contra las actividades económicas palestinas, la creación de un sistema dependiente de Israel y el aprovechamiento por éste de ciertos recursos naturales propios de los territorios ocupados.

Ciertas Resoluciones de la Asamblea General, pronunciadas entre los años 1973 y 1983, respecto a la permanente soberanía sobre los recursos naturales en los territorios árabes ocupados, afirmaron que Israel, como país ocupante, tenía muy limitados derechos económicos. La primera fue la 3.175 (XXVIII) (17-XII-1973), que hacía referencia al Cuarto Convenio de Ginebra, y hasta la quinta, la 32/161 (19-XII-1977), no se hizo referencia al Convenio de La Haya, más directamente relacionado con la explotación de recursos naturales. Estas Resoluciones encontraron apoyo sustancial, si bien no abrumador, aunque la última de la serie obtuvo 120 votos a favor, dos en contra y una abstención.

Las Resoluciones del período 1981-1984, referidas a la construcción de un canal que uniría el Mediterráneo con el mar Muerto, parte del cual atravesaría la franja de Gaza, exigieron que "Israel interrumpiera el desarrollo de este proyecto". La primera Resolución crítica fue la 36/150 (16-XII-1981). La 39/101 (14-XII-1984), señaló que "si se construyese el canal se trataría de una violación de las normas y principios de Derecho internacional, especialmente de las referidas a los derechos y deberes de los Estados y ocupación beligerante de territorios". Obtuvo 143 votos a favor, dos en contra y una abstención.

El petróleo fue también un tema causa de tensiones en las relaciones con Egipto y Estados Unidos, pero no por los pozos existentes en la península del Sinaí, que funcionando durante la ocupación israelí, fueron devueltos a Egipto, en el mes de noviembre del año 1975, sino sobre las prospecciones en dicha zona y el golfo de Suez, que provocaron problemas sobre el derecho de un ocupante a introducir modificaciones sensibles en la economía del territorio ocupado.

Conclusiones

Respecto a las ocupaciones prolongadas

Después del año 1945, las ocupaciones que han durado más de cinco años no han sido infrecuentes. Aunque se considera como una cosa natural, también hay que intentar comprender por qué se presentan estas situaciones y de qué manera pueden equilibrarse los intereses del ocupante y del ocupado.

Algunos o todos de los propósitos que persigue el derecho de ocupación siguen siendo aplicables en las ocupaciones prolongadas.

El único intento diplomático de establecer por medios legales qué normas son de aplicación en una ocupación, de acuerdo con su duración — el artículo 6, párrafo 3 del Cuarto Convenio de Ginebra, del año 1949 — señaló qué disposiciones se deben aplicar en una ocupación prolongada. Pero nunca se han observado y, de hecho, se aprobó por el Protocolo 1, por lo que dicho artículo 6 puede considerarse un fracaso.

En una ocupación prolongada, las Organizaciones internacionales pueden hacer recordar a todos los afectados cuáles son sus obligaciones bajo la ley internacional e interpretar ésta en las nuevas circunstancias, sugerir medidas adecuadas allí donde se produzca un conflicto de principios o normas legales, participar en arbitrajes o enviar observadores.

Dada la improbabilidad de un acuerdo formal internacional que aborda problemas que presentan las ocupaciones prolongadas, podrían considerarse otros que garantizaran dicho fin, especialmente procedimientos de interpretación y aplicación de la Ley a la luz de un cambio de circunstancias.

Entre los motivos de preocupación que actualmente existen dentro del problema general de la ocupación prolongada, se encuentran:

- a) La ligereza con que los Convenios vigentes abordan ciertos temas, tales como el de la conservación y promoción del sistema económico del territorio ocupado.
- b) Excepto unas referencias en los artículos 5, 49 y 68 del Cuarto Convenio de Ginebra, tampoco tratan adecuadamente de aquellas personas que participan en actividades de resistencia del tipo que sean, violentas o no violentas.
- c) Las leyes de ocupación parecen, interpretadas según los escritores y manuales militares, dar al ocupante un amplio nivel de autoridad respecto a determinados asuntos tales como su propia seguridad, el control de los medios de comunicación, el mantenimiento del orden público, etc. que sin duda, puede admitirse en tiempo de guerra; pero ¿está justificado en una ocupación indefinida?

Hay fundamento para considerar aplicables en las ocupaciones prolongadas las leyes de derechos humanos, a pesar de reconocerse las dificultades de su aplicación, especialmente durante un conflicto armado.

Es dudoso que puede reconocerse un derecho de resistencia que dé respuesta general a las ocupaciones prolongadas sobre si está justificado la ayuda extranjera y otros temas que pueden surgir, teniendo en cuenta la gran variabilidad de circunstancias que se presentan en cada caso.

El sistema legal actualmente vigente sobre protección de las poblaciones de los territorios ocupados dejan lugar para que se concierten acuerdos especiales entre las partes si así lo desean: sobre interpretación, de competencias de distintos órganos, para complementar lo existente, etc.

Respecto a los territorios ocupados por Israel

A Israel debe reconocérsele su voluntad de aceptar la aplicación de la Ley internacional en estos territorios, incluido el Cuarto Convenio de Ginebra, aunque no resulta convincente su posición de que no tiene aplicación *de iure*.

A lo largo de la ocupación se ha producido una dilatada serie de quejas por la gestión israelí motivadas por diferentes causas tales como las anexiones de los Altos del Golán y Jerusalén Oriental, los asentamientos, las deportaciones, las adquisiciones de tierras, la aplicación del sistema judicial, etc.

Tanto Israel como los palestinos pueden en su opinión, exponer casos en los que se ha ignorado la Ley. Así Israel se quejó de que las leyes de ocupación han permitido a los ocupados evitar las consecuencias de las acciones terroristas de sus dirigentes. De su parte, los palestinos se lamentan de que Israel, mientras respeta la Ley internacional, la ha interpretado acomodándola a sus fines e intereses, exigiendo todos los derechos de beligerante ocupante pero eludiendo algunas de sus obligaciones e introduciendo un sistema de control permanente bajo una cobertura legal calificada de temporal.

Ambas posturas indican los riesgos de utilizar la Ley selectivamente, tanto los palestinos, no teniendo en cuenta los efectos del terrorismo, como los israelíes, utilizando las leyes de ocupación como una justificación para controlar indefinidamente la actividad política en los territorios ocupados.

Algunas de las medidas aplicadas por Israel han sido de naturaleza innovadora y beneficiosa, por ejemplo, la abolición de la pena de muerte por homicidio y la introducción del derecho de petición al Tribunal Supremo israelí respecto a otros ilegales o arbitrarios cometidos por el ocupante.

Respecto al interés internacional

Hay un legítimo interés del mundo exterior en los sucesos, que tienen lugar en los territorios ocupados por Israel, no sólo por una preocupación por el respeto de los derechos humanos sino de los habitantes que tienen *status* especial de refugiados. Y la prolongación de la ocupación no hace más que agravar la situación.

Se han puesto en juego mecanismos del mundo exterior además de los enunciados en el Cuarto Convenio de Ginebra: CICR, gobiernos y también otros organismos no mencionados en él.

Estados Unidos ha jugado un importante papel en negociaciones como las que condujeron a las retiradas israelíes del Sinaí y parte de los Altos del Golán y que han hecho que Israel no se anexe a la franja de Gaza y la Orilla Occidental. En los años 1988 y 1989

empezó a cambiar la política de Estados Unidos sobre una serie de asuntos relacionados con los territorios ocupados, como señaló el secretario de Estado Baker, el día 23 del mes de mayo del año 1989, al decir que Israel tendría que "renunciar a la anexión de Gaza y la Orilla Occidental" poniendo fin a "los asentamientos en estos territorios debiendo dejar de lado, de una vez por todas, la ilusión israelí del gran Israel" (Publicado en *The Independent*, de Londres, el 24 de mayo de 1989).

Durante la ocupación, las Organizaciones internacionales no sólo han producido Resoluciones sino que también han actuado en misiones humanitarias. Desde los primeros momentos, el CICR desarrolló una amplia gama de actividades, entre ellas inspeccionando las condiciones en las cárceles, realizando intercambios de detenidos y haciendo declaraciones públicas sobre disposiciones de aplicación en ciertos casos. Por su parte, la Agencia de las Naciones Unidas para Obras Públicas y Socorro de Refugiados de Palestina (UNRWA) ha venido prestando ayuda constantemente, a los refugiados en Gaza y la Orilla Occidental, actuando como enlace entre estos territorios y la ONU. Por lo demás, la ONU ha facilitado fuerzas de observación en el Sinaí y Altos del Golán, cooperando en la retirada israelí.