

Una aproximación al conflicto árabe-israelí

Grupo de Investigación de Thémis*

El conflicto árabe-israelí, que se remonta a varios siglos atrás, tiene su origen —entre otras razones— en las distintas concepciones filosóficas, religiosas, sociales y jurídicas de ambos pueblos. En este sentido, no sólo encontramos un problema territorial, sino que el estudio del tema también supone reconocer que hay de por medio idiosincrasias diferentes.

Asimismo, queremos destacar que el objeto de este artículo se centra básicamente en el deseo de ofrecer a nuestros lectores una aproximación desde la perspectiva del Derecho y no en determinar si la postura de alguna de las partes involucradas resulta más o menos valedera. De esta manera y en vistas a la mejor comprensión del asunto, hacemos referencia a diversos antecedentes, que, como se verá líneas después, sirven para explicar el curso de los acontecimientos.

Finalmente, llegamos a ciertas conclusiones —de ningún modo definitivas—, por las que insistimos en la necesidad de implementar fórmulas equitativas orientadas al pronto establecimiento de la paz en tan convulsionada región

ANTECEDENTES

En la Conferencia de San Remo de 1920, se otorgó a Gran Bretaña el Mandato sobre Palestina¹ —antes parte del imperio otomano—, a raíz de la importancia política y comercial que estos territorios tenían para algunos países europeos luego de la Primera Guerra Mundial.

Esta concesión consideraba el establecimiento de un "hogar nacional" para el pueblo judío y tenía antecedentes en el ofrecimiento británico de crear dicho hogar en Africa Oriental y en la "Declaración Balfour" de 1917, por la que, a consecuencia del influjo del sionismo en Londres, se insistía —con el respaldo de Francia e Italia— en constituirlo en Palestina.

La presencia, al inicio de la década del veinte, de grupos judíos en los territorios palestinos resultante en su mayoría de procesos migratorios, se vio tácitamente reconocida, cuando en 1922 la potencia mandataria dispuso que el inglés, el árabe y el hebreo fueran

los idiomas oficiales. Ese año, Gran Bretaña dividió Palestina en dos partes, creando un emirato árabe al este del río Jordán (Transjordania) y dejando sólo la porción occidental para el establecimiento del "hogar nacional judío".

Con la aparición —en las postrimerías del siglo pasado— del movimiento sionista, que alentaba la construcción del Estado de Israel, se intensificó la migración de judíos hacia Palestina. Tal actitud encuentra su explicación en el interés por recuperar a la que consideraban su antigua patria, de la que habían sido expulsados tras los sucesos de los años 70 y 135 de nuestra era².

El impulso de este movimiento y la acción de organizaciones encargadas de recibir a los inmigrantes y de proporcionarles algún trabajo, junto con la ascensión de Hitler al poder y su clara política antisemita, motivó a muchos judíos a marchar a tierras palestinas. Es así que rápidamente fueron sobrepasando a la población árabe, al mismo tiempo que acrecentaban su poder político y comercial y se constituían en un fuerte rival para aquélla.

* Integrado por: Lorena Borgo, Carlos Garatea, Juan García Montúfar, José Alfredo Jiménez, Juan Carlos Mejía, Mario Pasco y Juan José Ruda.

1. El emirato de Transjordania cambió posteriormente su nombre por el de Reino Hachemita de Jordania.

2. Los sucesos a los que se alude corresponden a la destrucción del templo de Jerusalem por los romanos y a la rebelión de Bar Kojba, respectivamente.

Con el transcurso de los años, las asperezas se fueron haciendo cada vez más frecuentes. Ello ocasionó que el gobierno de Londres enviara, en 1936, una comisión a Palestina con el fin de realizar un estudio sobre la posibilidad de dividirla en dos Estados: uno judío y otro árabe.

No obstante, Gran Bretaña decidió "regular la inmigración judía al territorio Palestino hasta 1944, y luego cancelarla, salvo que los propios árabes lo concientan". Esta decisión, contenida en el llamado "Libro Blanco", respondía a la preocupación británica para obtener el respaldo árabe frente a una eventual confrontación en esa zona con la Alemania hitleriana.

Los judíos, mientras tanto, emprendieron una intensa campaña orientada a captar la solidaridad de la Comunidad Internacional. En este sentido, David Ben Gurión pronunció un célebre discurso en los Estados Unidos, consiguiendo que, en 1942, el Congreso Americano abogara por la supresión de la referida restricción y sugiriera la formación de una comisión anglo-americana para analizar los problemas existentes en Palestina.

Cabe destacar que, pese a las estipulaciones del "Libro Blanco", los judíos fueron adquiriendo mayor fuerza y, consiguientemente, el respaldo necesario para enfrentar a las autoridades británicas, a través de dos organizaciones: el "Irgun Zvai Leumi" y el "Stern". La respuesta árabe, igualmente violenta, no se hizo esperar.

En 1947, el anuncio británico de entregar el Mandato sobre Palestina a la ONU, originó una serie de debates respecto a la suerte de la región. De esta manera, el 31 de agosto del mismo año, el Comité Especial de Naciones Unidas para Palestina propuso dos posibles soluciones:

— La primera sugería lo siguiente:

- a. La creación de dos Estados: uno judío y otro árabe;
- b. La admisión en Palestina de 150,000 inmigrantes judíos;
- c. La abolición de la ley que impedía la compra de tierras por los judíos³;
- d. Dar a Jerusalem un estatuto internacional; y
- e. La culminación del Mandato británico.

— La segunda:

3. El "Libro Blanco" de 1939, buscaba limitar la transferencia de tierras en favor de los judíos y prescribía que "... el Alto Comisionado tendría poderes generales para prohibir y regular tales operaciones.

- a. La constitución de un Estado binacional, árabe-judío, con respectiva autonomía.
- b. El fin del Mandato Británico.

Las discusiones en torno a estas propuestas terminaron el 29 de noviembre de 1947, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió dividir Palestina Occidental⁴, dejando Jerusalem bajo control internacional. Esta partición otorgó a los judíos un 56% del territorio y 44% a los árabes, quienes manifestaron su desacuerdo y expresaron que no acatarían la resolución.

Paradójicamente, el gobierno británico solicitó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que replanteara la solución dada a la cuestión palestina.

La negativa árabe a aceptar la fórmula adoptada por la Asamblea General se materializó a través de continuos ataques a las propiedades de los judíos, quienes pretendían sostener la decisión de la ONU y mantener bajo su control Jerusalem. Por otro lado, los países limítrofes iniciaron una campaña encaminada a que los árabes dejaran Palestina, en tanto consideraban que su permanencia en esa zona era indigna bajo tales circunstancias.

El 14 de mayo de 1948, víspera del retiro de los ingleses, se reunieron en Tel-Aviv los miembros de la Administración Nacional Sionista y redactaron la declaración de independencia de Israel, que, poco después, fue reconocido por los Estados Unidos y la Unión Soviética.

Al día siguiente, se producía, en señal de rechazo, el ataque de las naciones vecinas, cuya desorganización permitió que los israelíes logaran la victoria y llegaran a ocupar el Sinaí, que formaba parte de Egipto.

A comienzos de 1949, tuvieron lugar en Rodas, tratativas destinadas a detener la lucha. Entre los acuerdos alcanzados en esas negociaciones destacan los siguientes:

- admitir el hecho de la administración egipcia sobre la franja de Gaza;
- reconocer de facto la anexión por Jordania de Judea y Samaria que fueran otorgadas a los árabes-palestinos en 1947; y
- establecer líneas de "alto al fuego" entre Israel, Líbano y Siria.

La indeterminación en lo que a las fronteras israelíes se refiere, ligada a la falta de reconocimiento árabe

4. Cabe recordar, como señaláramos líneas atrás, que la parte oriental de Palestina dio lugar a la actual Jordania.

del nuevo Estado, hizo presagiar la continuación del conflicto.

El triunfo de Israel condujo a que muchos árabes-palestinos abandonaran la zona ocupada con rumbo a algunos de los países limítrofes, donde serían acogidos en calidad de refugiados.

Asimismo, durante el transcurso de ese año, Israel fue admitido como miembro en el seno de las Naciones Unidas, con lo cual se retificaba su condición de sujeto de Derecho Internacional.

A fines de 1955, se unieron Egipto y Libia, con el propósito de hacer frente a Israel. Esta alianza, a la que posteriormente se sumaría Jordania, contó con el apoyo de la Unión Soviética, que buscaba puntos estratégicos en el Medio Oriente.

La ocupación israelí del Sinaí, motivada por el cierre del Canal de Suez y de los estrechos de Tirán, posibilitó la reapertura de tales pasos de navegación.

La posterior intervención norteamericana propició el abandono de la referida península.

Esta situación se mantuvo hasta 1967, en que se produjo la llamada "Guerra de los 6 días", a raíz de la cual Israel tomó los territorios de Judea y Samaria —sometidos a la jurisdicción jordana— y Gaza —administrado por los egipcios—, junto con la península del Sinaí hasta el canal de Suez y la meseta del Golán, perteneciente a Siria. En este contexto, Naciones Unidas propuso el retiro israelí, previa negociación entre las partes.

Sería recién en 1973, con la guerra del Iom Kipur —día del perdón— en que los egipcios cruzarían el Canal de Suez y los Sirios recuperarían el Golán, a excepción de los altos de la meseta.

Un avance significativo se logró con los acuerdos de "Camp David" de 1978, por los que Israel, que asumía el compromiso de abandonar progresivamente los territorios de Egipto, obtenía el reconocimiento de este último. Tal entendimiento, sumado al establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos Estados, originó la reacción hostil del mundo árabe hacia el país que otrora fuera uno de sus líderes.

El cumplimiento de los acuerdos asumidos en "Camp David" llevó al retiro del Sinaí de los colonos israelíes. Este significó que Israel dejara una zona de potencial económico considerable y con gran valor estratégico.

Mientras tanto, la reivindicación de los derechos del pueblo palestino frente a la presencia de Israel ha recaído fundamentalmente en la OLP (Organización para la Liberación de Palestina), que obtuvo que las Naciones Unidas le confiera la calidad de "observadora".

La OLP —expulsada de Jordania a comienzos de la década pasada— instaló sus bases en el sur del Líbano, desde donde emprendió diversas acciones contra el Estado Judío, que, a su vez, reaccionó interviniendo militar y políticamente en esa nación.

ANALISIS

A partir de lo señalado en el punto anterior, podemos observar que la realidad existente en el Medio Oriente responde a un pasado conflictivo y confuso.

A la fecha, el problema gira —pese a la resolución de la ONU de 1947— en torno a dos cuestiones fundamentales: por un lado, la falta de reconocimiento de Israel por las naciones árabes y, por otro, que persista la ocupación israelí de Judea, Samaria y Gaza.

En vistas a una mejor comprensión, cabe hacer referencia a algunos conceptos jurídicos vinculados al asunto:

I. Anteriormente se señaló que Palestina estuvo bajo mandato británico. Este sistema creado por la Sociedad de Naciones, contemplado en el Art. 22 de su pacto constitutivo, suponía confiar la administración de un territorio a una potencia llamada "mandataria", quien ejercía tal atribución en nombre de aquella y bajo su vigilancia.

Esta institución buscaba el "bienestar y desarrollo del Estado bajo mandato", que tenía "una personalidad jurídica propia, era capaz de adquirir derechos, pero carecía de la capacidad de obrar por sí mismo"⁵.

Así, para el cabal cumplimiento de sus fines, se confirió a la potencia mandataria una serie de facultades, entre las que destacan:

a. En el ámbito territorial:

La representación internacional del territorio bajo mandato —a semejanza de los protectorados— era ejercida por la potencia mandataria, lo cual no suponía que el Derecho Interno de aquella también le resultara aplicable. En ese sentido, se presentaban dos órdenes jurídicos diferenciados;

b. En el aspecto personal:

Se establecía que los habitantes eran administrados y no súbditos de la potencia mandataria; y

c. En lo relativo a los servicios públicos:

A quien ejercía el mandato se le permitía controlar y dirigir los servicios públicos locales y defender el territorio bajo su administración.

5. Verdross, Alfred. "Derecho Internacional Público." Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1976, p. 75.

El Mandato, a su vez, podía ser de tres tipos:

— De "Categoría A":

El Estado bajo mandato gozaba de existencia política propia y estaba sometido provisionalmente a la administración de la potencia mandataria, dándose un autogobierno parcial. Estuvieron sometidas a esta categoría regiones antes pertenecientes a Turquía, como Líbano y Siria —conferidas a Francia— y Palestina, Transjordania e Irak, que fueran asignadas a Gran Bretaña. A nivel de la Comunidad Internacional, se consideraba que las poblaciones antes enumeradas habían alcanzado un desarrollo tal que " (...) su existencia independiente podía ser reconocida provisionalmente a condición de que la ayuda y los consejos del Estado mandatario guiaran su administración hasta el momento en que fueran capaces de manejarse por sí mismas"⁶;

— De "Categoría B":

La potencia mandataria asumía la administración bajo ciertas condiciones y otorgando determinadas garantías, como, por ejemplo, asegurar la igualdad económica, no beneficiando a sus súbditos.

— De "Categoría C":

El territorio sometido a mandato se encontraba bajo las leyes de la potencia mandataria, como si fuera parte integrante de ésta.

Este régimen culminaba con la emancipación de la colectividad sometida a él, la dimisión de la mandataria o cuando se produjera la revocación por el Consejo de la Liga de Naciones. De esta manera, la comisión permanente de mandatos estableció como condiciones para su extinción la presencia de un gobierno regularmente constituido capaz de mantener la integridad territorial y la independencia política, el orden público, la autonomía financiera, así como la existencia de cuerpos legislativos y judiciales idóneos⁷.

6. Podesta Costa, L.A. y José María Ruda: *Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1985, pp. 91-92

7. Tras el surgimiento de las Naciones Unidas, los mandatos B y C —a excepción de Africa del Sudoeste— se convirtieron en fideicomisos. Estos últimos, se diferencian del régimen anterior en lo siguiente:

- a. No son divididos en categorías, en tanto que cada caso es tratado de manera individual.
- b. Contribuyen, a través de los fideicomisos estratégicos, al sistema de seguridad de la ONU. Esta modalidad otorga a la potencia administradora una serie de facultades, como la de poder instalar bases aéreas, militares y navales en el territorio fideicometido.

Actualmente, el Consejo de Seguridad de las N.U. y la Corte Internacional de Justicia, se han pronunciado por la ilegalidad de la ocupación que viene realizando la Unión Sudafricana del territorio de Namibia. Sin embargo, este país alega seguir ejerciendo el mandato que le fuera conferido por la Sociedad de Naciones.

El carácter autónomo del mandato y el hecho de haber sido creado por una organización distinta, hacía dudar a algunos sobre la competencia de las Naciones Unidas para conocer de la materia. Sin embargo, tal objeción fue salvada considerando que:

1. El mandato era de "Categoría A", por lo que existía una obligación por parte de la potencia mandataria de buscar el "bienestar y desarrollo" del Estado administrado, cuyo cumplimiento será fiscalizado por un órgano análogo al establecido, en su momento, por la Sociedad de Naciones: la Asamblea General de las Naciones Unidas⁸;

2. La potencia mandataria renunció al mandato que se le había conferido.

De acuerdo a lo expuesto y en razón de lo establecido por los Arts. 10 y 14 de su Carta, la ONU podía pronunciarse al respecto con las siguientes limitaciones:

— La imposibilidad de la toma de decisiones por la Asamblea General —que sólo podía formular recomendaciones—, en virtud de lo prescrito por los artículos mencionados.

— Las propias estipulaciones del estatuto que regulaba el mandato, del cual la Asamblea General debía derivar la solución definitiva.

II. Una de las cuestiones jurídicas más controvertidas radica en determinar si Israel constituye o no un Estado. Los tratadistas enfatizan que para que este último se configure, ha de darse "(...)" la coexistencia de tres elementos: un territorio determinado, una población asentada en ese territorio y una autoridad común o gobierno que rige dentro de él de modo exclusivo⁹.

Así, a la luz de lo expuesto y al analizar el caso de Israel, verificamos que se trata de una entidad estatal, en tanto cuenta con los tres elementos mencionados: un número de habitantes no nómades, la presencia de un gobierno provisto de poder efectivo y una extensión geográfica estable, que, sin considerar a lo obtenido en los sucesivos enfrentamientos, corresponde a la porción de Palestina que le asignara la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 1947. Tal situación, pese a que desde tiempo atrás el pueblo hebreo conformaba una nación, difiere de la existente hasta 1948¹⁰.

8. Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, de 1971, en torno a "la consecuencia legal para los Estados de la continua presencia de Sudafrica en Namibia". I.C.J., Reports, 1971, p. 32

9. Podesta Costa y Ruda: Op cit., p. 53. Biscaretti di Ruffia, Paolo: "Derecho Constitucional General", Madrid, Editora Tecnos, 1984, p. 109.

10. Podesta Costa y Ruda: Ibid., p. 59

Esta conclusión nos lleva también a tratar lo relacionado con la pertenencia del nuevo Estado a la Comunidad Internacional, en la medida que aquél formará parte de la segunda cuando vaya siendo reconocido por los demás países. En este sentido, Israel no sólo logró el reconocimiento de, por ejemplo, los Estados Unidos y la Unión Soviética, sino que, por el mérito de haber sido incorporado a las Naciones Unidas, consiguió que operara respecto de los demás miembros de tal organización —incluyendo a los que votaron en contra de su admisión— la obligación de aceptar que se hallaba dotado de personalidad jurídica internacional¹¹.

Otro aspecto particularmente significativo es el anhelo de un "hogar palestino", que se vincula a:

- La suerte de Judea, Samaria y Gaza, que, por su valor estratégico, Israel retiene desde 1967 y que, en el caso de las dos primeras, habían estado —junto con la parte antigua de Jerusalem— bajo control jordano.
- La actividad que realiza la OLP, en nombre de los árabes-palestinos.

Al respecto, se han planteado dos posturas encaminadas a alcanzar una salida para tan grave problema. Una de ellas hace hincapié en que Israel y los árabes-palestinos efectúen negociaciones directas, mientras que la segunda insiste en que ellas tengan lugar dentro de un marco internacional capaz de asegurar el statu-quo entre las partes.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 242, se pronunció sobre cuál debía ser el camino a seguir en la búsqueda de una solución al conflicto, señalando lo siguiente:

1. Israel, con el previo reconocimiento árabe de su existencia, debe abandonar Cisjordania —Judea y Samaria— y Gaza; y
2. Que negociaciones previas antecedan al retiro israelí, debido a que éste no resultaría viable de continuar las actuales circunstancias.

La citada resolución, asimismo, trata el problema de los refugiados palestinos¹², cuando, sin referirse a la creación de un Estado, alude al establecimiento de un "hogar" para ellos.

No obstante, los árabes demandan la desocupación inmediata de los territorios en cuestión y subordinan la posibilidad de un arreglo a la materialización de este hecho. Entretanto, los israelíes ponen énfasis en lo relativo a las conversaciones, sin hacer caso suficiente al otro punto.

En vista del aparente entrampamiento originado por posturas tan disímiles, Egipto e Israel han venido realizando, desde inicios de 1987, una serie de consultas orientadas a lograr una pronta solución al problema. En este sentido, los Estados Unidos y otros miembros de la comunidad mundial han asumido —a través de diversas iniciativas— una posición activa conducente a la celebración de una conferencia internacional dirigida a que las partes entablen directamente un diálogo entre sí.

Cabe destacar, finalmente, la oposición de ciertos sectores de Israel a esa propuesta, en tanto alegan que dicha conferencia sería oportunidad propicia para que se vuelva a insistir en la idea del Estado Palestino.

CONCLUSIONES

1. Las Naciones Unidas resultaban competentes, en 1947, para pronunciarse sobre la suerte de Palestina, en tanto dicho territorio estaba sometido a un mandato de "Categoría A" y a que el Reino Unido había renunciado a su calidad de potencia mandataria.
2. Israel constituye un Estado, en razón de contar con los requisitos tradicionalmente señalados para ello (población, territorio y gobierno). Asimismo, a raíz del reconocimiento de varios miembros de la Comunidad Mundial y a su admisión en las Naciones Unidas, se encuentra provisto de personalidad jurídica internacional.
3. La solución del problema de los refugiados palestinos se vincula indisolublemente al retiro israelí de Judea, Samaria y la franja de Gaza, donde se establecería —de conformidad con los pronunciamientos de la ONU al respecto— un hogar nacional para ellos.
4. Es destacable, finalmente, que la conclusión del conflicto supone la realización de negociaciones entre las partes involucradas y que estas últimas se otorguen concesiones recíprocas.

11. *Ibid*, p. 65.

12. La instalación del Estado de Israel y los sucesivos enfrentamientos en la zona, ocasionaron que muchos árabes dejaran Palestina y se establecieran, en calidad de refugiados, en algunos de los países vecinos.