
LA
CONDICIÓN JURÍDICA
DE JERUSALÉN

*Preparado por el Comité para el ejercicio de los
derechos inalienables del pueblo palestino y
bajo su orientación*



Naciones Unidas
Nueva York, 1997



ÍNDICE

Página

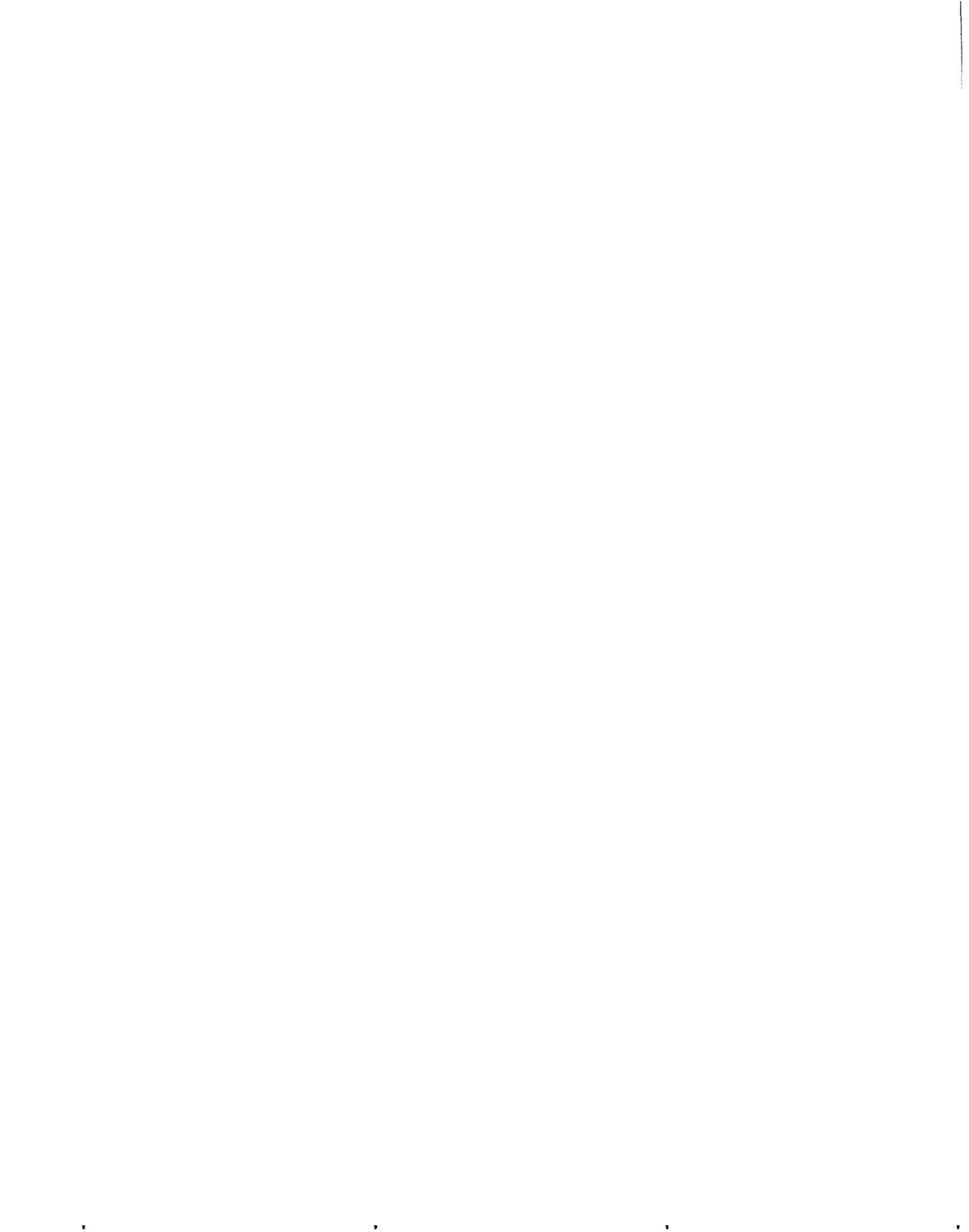
INTRODUCCIÓN	1
------------------------	---

Capítulo

I. EL MANDATO BRITÁNICO, LA PARTICIÓN DE PALESTINA POR LAS NACIONES UNIDAS Y LA DIVISIÓN DE FACTO DE JERUSALÉN (1922-1966)	3
Jerusalén bajo el Mandato Británico	3
El régimen internacional de Jerusalén con arreglo a la resolución sobre partición	4
La división de facto de Jerusalén, 1948	8
Las propuestas de las Naciones Unidas respecto de un régimen internacional para Jerusalén	8
II. LA GUERRA DE 1967 Y LA OCUPACIÓN MILITAR DE JERUSALÉN ORIENTAL Y OTROS TERRITORIOS PALESTINOS	13
Medidas adoptadas por Israel	13
Los Santos Lugares	18
Expropiación de tierras y asentamientos	20
Cuestiones sociales y económicas	24
III. POSICIÓN INTERNACIONAL Y MEDIDAS ADOPTADAS DESDE 1967	27
Estatuto jurídico	27
Decisiones contra los asentamientos	32
Protección del patrimonio cultural de Jerusalén y asistencia a los palestinos	36
IV. EN BUSCA DE UNA SOLUCIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS INDEPENDIENTES	39
V. EL PROCESO DE PAZ Y LA REAFIRMACIÓN DE LA POSICIÓN INTERNACIONAL SOBRE JERUSALÉN	42
Notas	44

Mapas

1. El Plan de Partición de las Naciones Unidas, 1947	6
2. Ciudad de Jerusalén: límites propuestos	7
3. Territorios palestinos ocupados en 1967: incluida Jerusalén	15
4. Jerusalén ocupada y ampliada por Israel en junio de 1967 .	16
5. Asentamientos judíos en Jerusalén y sus alrededores	22



INTRODUCCIÓN

La condición jurídica de Jerusalén es una de las cuestiones más delicadas y controvertidas del conflicto árabe-israelí, con repercusiones que trascienden con mucho las partes implicadas. Debido al significado que tiene esta cuestión, tan emotiva como potencialmente explosiva, las negociaciones sobre Jerusalén han quedado supeditadas a las negociaciones entre Israel y la Organización de Liberación de Palestina (OLP) sobre el estatuto permanente de la Ciudad. Dichas negociaciones, cuyo inicio se acordó para el comienzo del tercer año del período provisional a más tardar, comenzaron en mayo de 1966, pero quedaron interrumpidas tras la primera reunión. El presente documento tiene por objeto dar a conocer a los interesados los aspectos básicos de la cuestión tal como ha sido examinada en las Naciones Unidas.

Jerusalén, Al-Quds en árabe o Jerushalayim en hebreo, alberga el Muro Occidental (o Muro de las Lamentaciones), el último vestigio del segundo Templo Judío, la Iglesia del Santo Sepulcro y de la Pasión de la Crucifixión y la Mezquita Al-Aqsa, primera kiblah y tercer santuario entre los más sagrados del Islam. Por consiguiente, la Ciudad posee un gran significado religioso para los millones de creyentes que las tres religiones monoteístas tienen en todo el planeta. Una de las más antiguas ciudades del mundo, Jerusalén ha sido a lo largo de la historia un cruce de culturas y civilizaciones, así como lugar de destino de peregrinos y conquistadores. Desde la antigüedad, diversos pueblos y grupos se han trabado en innumerables batallas por el dominio de la Ciudad lo cual le ha dado una dimensión y textura religioso-cultural y única en su género. Desde el siglo XIX, judíos y árabes palestinos se han disputado la Ciudad, no sólo en el ámbito religioso, sino también en el territorial y el político, pues ambos pueblos ven en ella la encarnación de su esencia nacional y de su derecho a la libre determinación.

Durante cuatrocientos años, hasta la primera guerra mundial, Palestina fue una provincia del Imperio Turco. Tras la derrota de ese Imperio y la concesión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en 1922 del Mandato de la Sociedad de las Naciones sobre Palestina, crecieron las tensiones entre árabes y judíos en relación con los Santos Lugares, en especial el Muro de las Lamentaciones. Las condiciones del Mandato, al que los árabes se oponían, agravaron la tensión, pues favorecían un aumento de la emigración judía a Palestina y suscitaban el temor de que los judíos se apoderasen de Jerusalén y el resto del país. Los intentos de las autoridades británicas para calmar los ánimos y remediar la situación tuvieron como fruto algunos acuerdos provisionales aceptables, que, sin embargo, no lograron a largo plazo dar solución al conflicto.

El aumento de la violencia en 1947 y la guerra en gran escala entre las dos comunidades en 1948, a la que se incorporaron los Estados árabes vecinos, pusieron a Jerusalén en el centro del conflicto, por lo que los beligerantes establecieron como objetivo fundamental el control de la Ciudad. En 1947, en un intento de encontrar una solución definitiva, las Naciones Unidas aprobaron el Plan de Partición de Palestina que, si bien dividía al país en un Estado árabe y en un Estado israelí, mantenía la unidad de Jerusalén, al dotarla de un régimen internacional administrado por las Naciones Unidas.

Sin embargo, esta fórmula no se llegó a poner en práctica, no puso fin a la violencia, ni consiguió que las partes desistieran de hacerse con el control de la Ciudad por la fuerza. El Acuerdo de Armisticio General de 1949 entre Israel

y Jordania formalizó la división de facto de la Ciudad en un sector oriental, que incluía la Ciudad Vieja, bajo control de Jordania (que también administraba la Ribera Occidental) y un sector occidental, o Ciudad Nueva, que había estado creciendo desde el siglo XIX, controlado por el nuevo Estado de Israel.

La guerra de 1967, tras la cual Israel ocupó Jerusalén oriental y los territorios palestinos, puso fin a la línea de demarcación entre los sectores oriental y occidental establecidos por el Armisticio y reavivó con más ahínco aún la controversia entre ambas partes. Israel, que en 1980 se anexó Jerusalén oriental, considera que "Jerusalén, entera y unida es la capital de Israel" y quiere que la Ciudad siga siempre bajo soberanía de Israel¹. El control de facto que Israel ejerce sobre el terreno le ha permitido dedicar múltiples recursos e iniciativas a la modificación de las características físicas y demográficas de la Ciudad. Sin embargo, la comunidad internacional no reconoce las pretensiones israelíes a Jerusalén, pues rechaza la adquisición de territorios por medios bélicos y considera nulo e írrito todo cambio realizado sobre el terreno. Por otra parte, los palestinos reclaman Jerusalén oriental como capital del futuro Estado palestino independiente, que se establecería en los territorios ocupados desde 1967. La condición jurídica de los Santos Lugares, es de especial relevancia en esta controversia, por lo que ha suscitado propuestas de internacionalización. Habida cuenta de cómo se ha desarrollado el proceso de paz desde 1991, se ha hecho urgente el logro de una avenencia mutuamente aceptable entre posturas e intereses aparentemente irreconciliables.

Durante las negociaciones anteriores a la Conferencia de Paz sobre el Oriente Medio, celebrada en Madrid en 1991, y las negociaciones bilaterales de Washington de 1992-1993, palestinos y árabes no lograron que se incluyera Jerusalén en el orden del día.

No obstante, la Declaración de principios, firmada en septiembre de 1993 por el Gobierno de Israel y la Organización de Liberación de Palestina, contiene un planteamiento diferente, pues estipula que las negociaciones sobre el Estatuto de la Ciudad se emprendan lo antes posible, a más tardar al comenzar el tercer año del período provisional de autonomía, que empezó en mayo de 1994 con la retirada de Israel de la Faja de Gaza y la zona de Jericó. Este acuerdo ha dado nuevo impulso al debate sobre las propuestas y los proyectos para el futuro de la Ciudad. Entretanto, hay una grave preocupación de evitar que la evolución de la situación de facto sobre el terreno prejuzgue el resultado de las negociaciones.

Capítulo I

EL MANDATO BRITÁNICO, LA PARTICIÓN DE PALESTINA POR LAS NACIONES UNIDAS Y LA DIVISIÓN DE FACTO DE JERUSALÉN (1922-1966)

Jerusalén bajo el Mandato Británico

El Mandato de la Sociedad de las Naciones sobre Palestina, concedido al Reino Unido en 1922, incorporaba la Declaración de Balfour de 1917 y tenía como objeto principal "el establecimiento en Palestina de un hogar nacional para el pueblo judío", así como salvaguardar "los derechos civiles y religiosos de las comunidades no judías existentes en Palestina". Dada la importancia de Palestina para las tres religiones monoteístas, la Potencia Mandataria asumió toda la responsabilidad en cuanto se refería a los "Santos Lugares", incluso "la de conservar los derechos vigentes" y "la de garantizar el libre acceso" y "el libre ejercicio del culto", excepto en relación con la administración de los templos sagrados puramente musulmanes, cuya inmunidad quedaba garantizada por el Mandato (artículo 13). Asimismo, el Mandato disponía que se designara una Comisión Especial "para estudiar, definir y determinar la validez de los derechos y de las reclamaciones referentes a los Santos Lugares y los derechos y reclamaciones de las diversas comunidades religiosas en Palestina" (artículo 14). Sin embargo, dadas las dificultades para establecer la representación de todas las comunidades religiosas, no llegó a designarse la Comisión y la responsabilidad en todo lo referente a los Santos Lugares siguió recayendo en la Potencia Mandataria, que mantuvo el statu quo que regía las relaciones entre las diversas comunidades bajo el Imperio Otomano.

En el decenio que siguió al establecimiento del Mandato llegaron a Palestina unos 100.000 inmigrantes judíos con lo que la población judía que había sido inferior al 10% pasó a superar el 17%. En la ciudad de Jerusalén (dentro de los límites municipales de la época), la población judía pasó de 34.100 a 53.800 personas, y en 1931 representaba el 57,8% del total².

El aumento de la inmigración judía a Palestina había originado un aumento de las tensiones entre ambas comunidades y, dada su importancia para los dos grupos, Jerusalén se convirtió rápidamente en un punto de conflicto. En agosto de 1929, se produjo un grave estallido de violencia en relación con el Muro Occidental (o Muro de las Lamentaciones) de las ruinas del antiguo Templo Judío, el lugar más sagrado de culto judío, situado en el borde occidental de Haram al-Sharif, el lugar más sagrado para los musulmanes de Jerusalén. La Potencia Mandataria designó una comisión internacional, con la aprobación de la Sociedad de las Naciones, "para determinar los derechos y reclamaciones de los musulmanes y los judíos en relación con el Muro Occidental (o "Muro de las Lamentaciones)". En 1930, la Comisión, formada por expertos de los Países Bajos, Suecia y Suiza oyó en Jerusalén las declaraciones de numerosos testigos de ambas partes durante un mes. Asimismo, la Comisión intentó promover un arreglo negociado entre las dos partes. Tras fracasar en el intento, emitió este veredicto:

"Pertenece a los musulmanes la propiedad exclusiva y el derecho exclusivo de propiedad del Muro Occidental, atendiendo a que forma parte integral de la zona de Haram al-Sharif, que es un habiz.

También pertenece a los musulmanes la propiedad del terreno situado al frente del barrio Maghreb (marroquí) frente al Muro, por cuanto dicha

propiedad se constituyó en habiz con arreglo a la ley cherámica musulmana y se destina a fines caritativos.

Los artículos de culto y otros objetos que los judíos puedan tener derecho a colocar cerca del Muro, ya sea de conformidad con el presente veredicto o mediante acuerdos a que se llegue entre las Partes no serán considerados en ninguna circunstancia, ni tendrán el efecto de establecer respecto de los mismos, ninguna especie de derecho de propiedad al Muro o al terreno adyacente ...

Los judíos tendrán libre acceso en todo momento al Muro Occidental para practicar el culto ..."³

Asimismo el fallo prescribía respecto de ambas comunidades religiosas determinados derechos y obligaciones subsidiarios que se convirtieron en ley el 8 de junio de 1931⁴.

Sin embargo, en el decenio de 1930, la seguridad siguió deteriorándose a medida que aumentaba el número de inmigrantes judíos que buscaban refugio del nazismo. Tras el levantamiento palestino, que comenzó en 1936 en protesta por la inmigración, la Potencia Mandataria constituyó una Comisión Real para Palestina, dirigida por Lord Peel. Vistas las diferencias irreconciliables entre los movimientos nacionales árabe y judío, la Comisión Real concluyó que el Mandato era inaplicable y recomendó su cesación. Asimismo, la Comisión Real propuso la partición de Palestina en un Estado árabe y un Estado judío. En vista de la santidad de Jerusalén y Belén para los tres credos, la Comisión estableció que los Santos Lugares serían, según palabras del Pacto de la Liga, "una misión sagrada de la civilización". Propuso que un enclave que abarcara a Jerusalén y Belén comprendiera todos los Santos Lugares, con un corredor hacia el mar que terminara en Jaffa, bajo la administración fiduciaria de Gran Bretaña con arreglo a un nuevo Mandato de la Sociedad de Naciones⁵.

Este primer plan de partición de Palestina con un estatuto especial para Jerusalén fue invalidado por acontecimientos políticos y militares. Después de la segunda guerra mundial, el Reino Unido se declaró incapaz de resolver el conflicto de Palestina y presentó el problema a las Naciones Unidas.

El régimen internacional de Jerusalén con arreglo a la resolución sobre partición

Cuando las Naciones Unidas se hicieron cargo de la cuestión de Palestina en abril de 1947, el país estaba asolado por el conflicto entre las comunidades judía y árabe, el cual también había tenido una profunda repercusión en Jerusalén. La mayoría de los judíos que habían inmigrado a la Ciudad se había asentado en un nuevo sector occidental ampliado, mientras el antiguo sector oriental, incluida la Ciudad amurallada y los pueblos y aldeas vecinos, siguió predominantemente árabe. Según un estudio de la Comisión Especial de las Naciones Unidas para Palestina, nombrada por la Asamblea General para presentar propuestas de solución a esta cuestión, en diciembre de 1946 se estimaba que había en el subdistrito de Jerusalén 102.000 judíos, 104.000 musulmanes y 46.000 cristianos⁶.

La Comisión Especial recomendó por unanimidad que se garantizara mediante disposiciones especiales la santidad de los Santos Lugares y que se preservara

"con arreglo a los derechos vigentes" el acceso a éstos. Asimismo, recomendó que se insertaran disposiciones precisas en relación con el estatuto de los Santos Lugares y los derechos de las comunidades religiosas en la constitución o constituciones de cualquier Estado o Estados independientes que fueran creados. Asimismo, la Comisión presentó dos planes alternativos para el futuro de Palestina. El plan con apoyo minoritario en la Comisión recomendaba el establecimiento de un Estado independiente, unificado y federal en Palestina, con Jerusalén como capital y municipios distintos para los sectores árabe y judío. Asimismo, recomendaba la creación de un régimen internacional permanente para la vigilancia y la protección de los Santos Lugares de Jerusalén y de otras poblaciones. El plan mayoritario recomendaba la participación de Palestina en un Estado árabe y un Estado judío, y la internacionalización territorial de la zona de Jerusalén como enclave en el Estado árabe⁷.

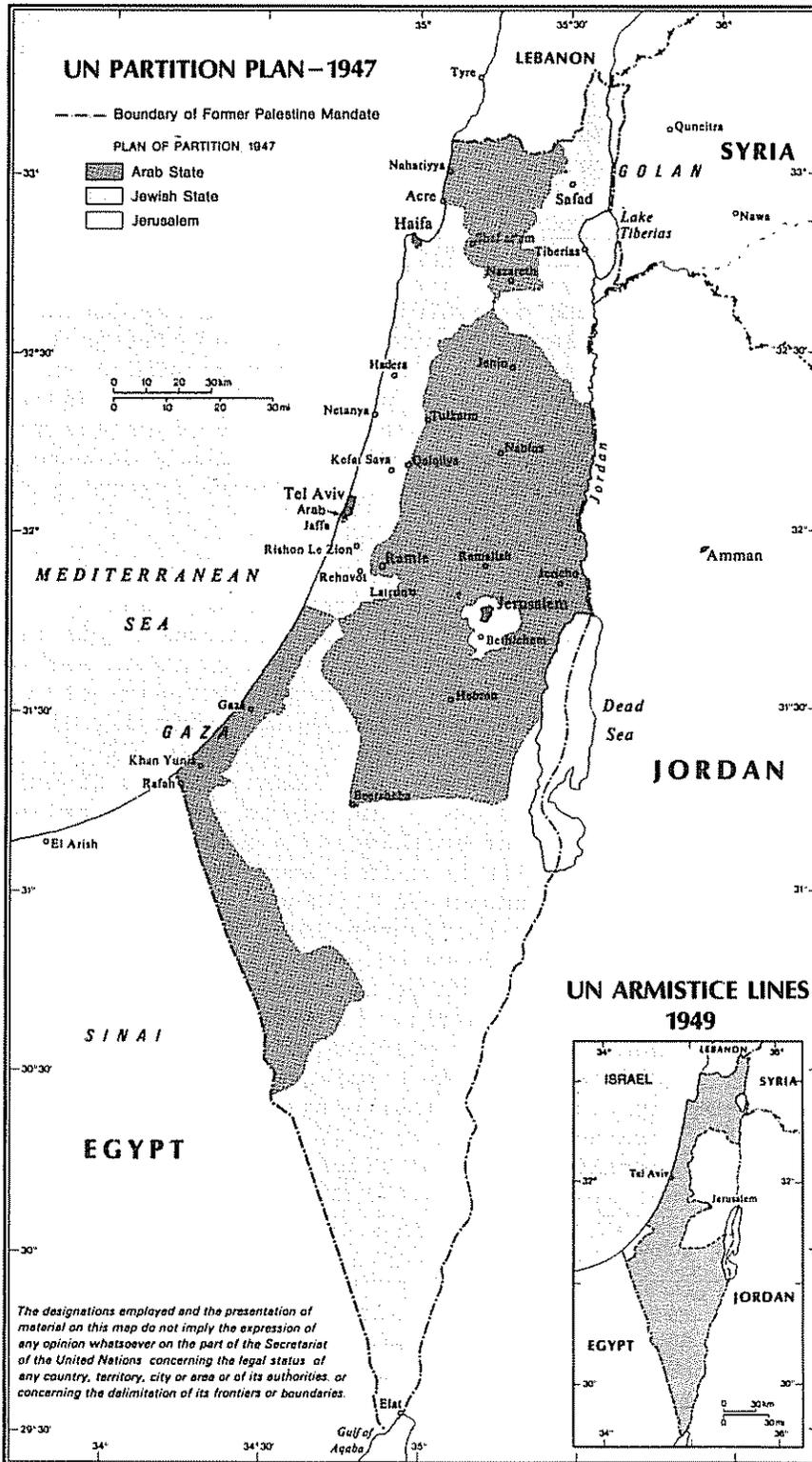
La Asamblea General aprobó este último plan en su resolución 181 (II), de 29 de noviembre de 1947, titulada "Futuro Gobierno de Palestina". Dicha resolución comprende un plan de partición con unión económica en el que se establecen con detalle, respecto de cada una de las partes, las fronteras, las instituciones de Gobierno, la protección de los derechos de las minorías, la libertad de tránsito, así como la cooperación económica y de otra índole entre las tres entidades, con especial atención a los Santos Lugares y los derechos y libertades religiosos.

El régimen internacional especial de Jerusalén tenía que ser administrado por las Naciones Unidas por conducto del Consejo de Administración Fiduciaria. Los límites de la Ciudad debían comprender "el actual municipio de Jerusalén más las aldeas y ciudades vecinas, de las cuales la más oriental sería Abu Dis; la más meridional Belén; la más occidental Ein Karim (inclusive el poblado de Motsa); y la más septentrional Shu'fat" (véanse los mapas 1 y 2).

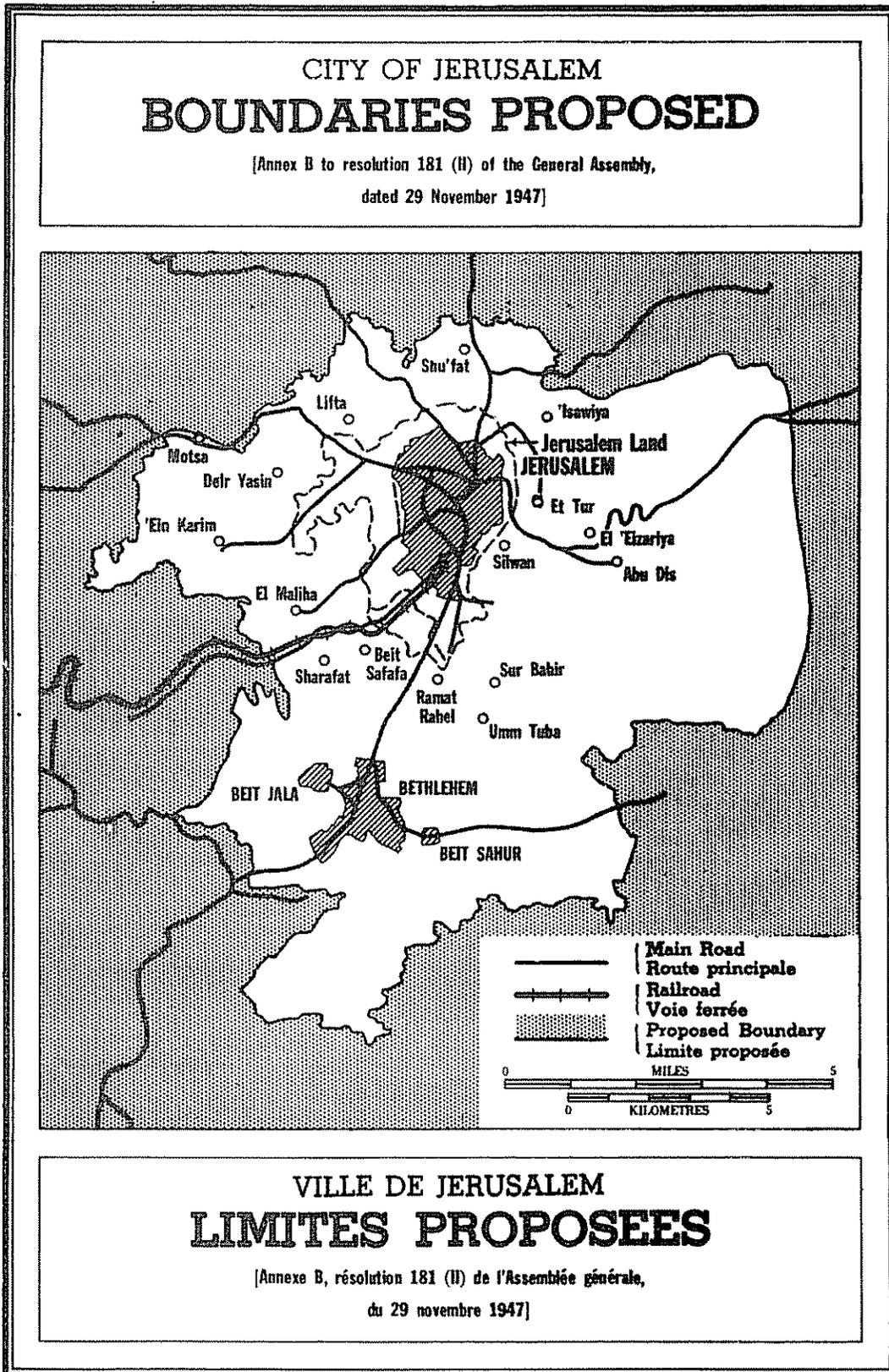
La Asamblea General pidió al Consejo de Administración Fiduciaria que preparara un Estatuto de la Ciudad que permanecería en vigor primeramente durante un período de 10 años y que establecía la designación de un Gobernador y personal administrativo, una amplia autonomía local para las aldeas, las comunas y los municipios, la desmilitarización de la Ciudad y la creación de un cuerpo especial de policía para proteger los Santos Lugares y los santuarios y edificios religiosos, la elección de un consejo legislativo por todos los residentes en la Ciudad sin distinción de nacionalidad, la inclusión de la Ciudad en la Unión Económica de Palestina, el establecimiento de una organización judicial independiente y el otorgamiento a todos los residentes de la ciudadanía de la Ciudad de Jerusalén. Asimismo, el Estatuto concedía a ambas comunidades libertades de tránsito y libertades civiles y políticas, al tiempo que salvaguardaba los derechos existentes y el libre acceso a los Santos Lugares y santuarios y edificios religiosos y el libre ejercicio del culto, al tiempo que garantizaba su conservación física. El Estatuto confería facultades especiales al Gobernador para la protección de los Santos Lugares, santuarios y edificios religiosos situados en Jerusalén y en los dos Estados independientes.

Sin embargo, la resolución de la Asamblea General no pudo aplicarse. Los representantes de la Agencia Judía aceptaron el Plan de Partición, pero los Estados árabes y el portavoz del Alto Comité Árabe lo rechazaron, declarando que no se consideraban obligados por la resolución. Como resultado de las profundas diferencias entre las partes en conflicto, en Palestina estalló una guerra en gran escala que causó la división de facto del país y de Jerusalén.

Mapa 1. El Plan de Partición de las Naciones Unidas, 1947



Mapa 2. Ciudad de Jerusalén: límites propuestos



La división de facto de Jerusalén, 1948

A finales del decenio de 1940, lo que estaba determinando el destino de Jerusalén no era un acuerdo internacional, sino la fuerza armada. El conflicto entre los árabes palestinos y los grupos paramilitares judíos se había intensificado varios meses antes de que el Reino Unido renunciara a su Mandato sobre Palestina el 14 de mayo de 1948. Con la entrada de fuerzas de los países árabes después de la proclamación del Estado de Israel en esa misma fecha, estalló una guerra en gran escala. El 16 de noviembre de 1948, cuando entró en vigor la tregua negociada por las Naciones Unidas, el control territorial de Israel se había extendido considerablemente en los territorios asignados al Estado árabe y en el sector occidental del enclave de Jerusalén destinado a la internacionalización de conformidad con la resolución de partición. Se estimaba entonces que unos 60.000 palestinos habían huido del sector occidental⁸. Jerusalén oriental, incluidos los Santos Lugares y la Ribera Occidental, quedaron bajo la administración de Jordania, que en aquel entonces no era miembro de las Naciones Unidas.

Confirmada por primera vez por un acuerdo de cese el fuego entre Israel y Jordania de 30 de noviembre de 1948, la división de facto de la Ciudad entre dos países en guerra con fronteras comunicadas, fue formalizada por un Acuerdo de Armisticio entre Israel y Jordania de 3 de abril de 1949. Sin embargo, internacionalmente se reconoció que este acuerdo carecía de fuerza jurídica para mantener vigente cuánto la resolución de partición había dispuesto en relación con la internacionalización de Jerusalén. Por consiguiente, hasta 1967 ningún país estableció embajada en Jerusalén, y en la actualidad, sólo dos países tienen embajada en Jerusalén occidental. Asimismo, merece mención especial la ininterrumpida presencia en Jerusalén de un cuerpo consular sui generis, conocido normalmente como el "Cuerpo Consular del corpus separatum". Se trata de nueve países que tienen consulado en Jerusalén (oriental y occidental), aunque nunca hayan reconocido soberanía alguna sobre la Ciudad. A diferencia de los cónsules en Israel, los cónsules en Jerusalén no presentan cartas credenciales al Ministerio de Relaciones Exteriores ni reciben la acreditación del Presidente de Israel. Están exentos de impuestos, no mantienen relaciones oficiales con las autoridades israelíes y ejercen sus actividades ateniéndose a normas protocolarias comunes, concebidas para no dar la apariencia de que reconocen alguna de las pretensiones a la soberanía sobre la Ciudad⁹.

Las propuestas de las Naciones Unidas respecto de un régimen internacional para Jerusalén

Las Naciones Unidas reafirmaron en diversas ocasiones su propósito de internacionalizar la zona de Jerusalén y emprendieron iniciativas para sentar las bases de un régimen internacional, a pesar de que el conflicto armado se hubiera intensificado. En abril de 1948, el Consejo de Administración Fiduciaria, que pasaría a ser Autoridad Administradora con arreglo a la resolución 181 (II) de la Asamblea General, preparó un proyecto de Estatuto detallado de la Ciudad para la futura entidad territorial separada. El Consejo estudió también propuestas para el establecimiento inmediato de una fuerza internacional y la entrada en vigor de una administración fiduciaria provisional encargada de proteger la Ciudad y sus habitantes, pero informó de que "fue imposible lograr el mutuo acuerdo de las partes interesadas"¹⁰. Entretanto, en mayo de 1948, la Asamblea General había designado un Mediador (el Conde Bernadotte) para que organizara los servicios comunes necesarios para el

bienestar de la población, la protección de los Santos Lugares y para que promoviera un arreglo pacífico. El Mediador advirtió que el plan de partición estaba siendo superado por los acontecimientos y que el nuevo Gobierno de Israel era cada vez más escéptico sobre la propuesta de internacionalización de la Ciudad, pues era partidario de que se incluyera, por lo menos, la parte judía de Jerusalén en el nuevo Estado de Israel¹¹. Durante los meses siguientes, la comunidad internacional siguió entregada a iniciativas para detener la destrucción y lograr el cese el fuego y la desmilitarización de la Ciudad sin que ello comprometiera su futura situación política¹².

Por recomendación del Mediador, la Asamblea General estableció, en su resolución 194 (III), de 11 de diciembre de 1948, una Comisión de Conciliación para Palestina, integrada por tres representantes y con sede oficial en Jerusalén, la cual asumiría las funciones encomendadas al Mediador para la búsqueda de un arreglo definitivo. Posteriormente, la Asamblea General decidió que la Comisión estuviera constituida por los Estados Unidos de América, Francia y Turquía. Se encargó a la Comisión que facilitara la repatriación de los refugiados, a quienes, con arreglo a la resolución, se debía permitir el regreso, o bien que les pagara indemnizaciones si decidían no regresar. Con respecto a Jerusalén, la Asamblea General decidió que "la zona de Jerusalén, incluyendo el municipio actual de Jerusalén y las aldeas y centros que la rodean ... sería objeto de un trato especial y distinto al de las otras regiones de Palestina y sería colocada bajo el control efectivo de las Naciones Unidas" y encargó a la Comisión que "presentara a la Asamblea General, en su cuarto período ordinario de sesiones, propuestas detalladas respecto a un régimen internacional permanente para la región de Jerusalén que asegurase a cada uno de los distintos grupos la máxima autonomía local compatible con la especial situación jurídica internacional de la región de Jerusalén". Asimismo, se pidió a la Comisión que incluyera en sus propuestas recomendaciones sobre los Santos Lugares.

Las actividades de la Comisión se detallan en los correspondientes informes periódicos a la Asamblea General. Tratando de granjearse la aprobación de las partes, la Comisión estableció un Comité especial para Jerusalén y sus Santos Lugares, que debía encargarse de concertar y celebrar consultas con los representantes de los Gobiernos árabe e israelí, así como con las autoridades locales y los diversos representantes religiosos, tanto en Jerusalén como en otras zonas del Oriente Medio. La Comisión informó de que, en general, las delegaciones árabes estaban dispuestas a aceptar el principio de un régimen internacional para la zona de Jerusalén, a condición de que las Naciones Unidas pudieran garantizar su estabilidad y permanencia. Israel, declaró que, toda vez que reconocía que la Comisión debía actuar de conformidad con la resolución 194 (III) de la Asamblea General, no podía aceptar el establecimiento de un régimen internacional para la Ciudad de Jerusalén, si bien aceptaba sin reservas un régimen internacional, o un control internacional, para los Santos Lugares¹³.

En septiembre de 1949, la Comisión de Conciliación aprobó el proyecto de instrumento que establecería un régimen internacional permanente para la zona de Jerusalén y lo sometió a la Asamblea General. Con el propósito de conciliar esa petición de "máxima autonomía local para Jerusalén" y los intereses de la comunidad internacional en un estatuto especial para la Ciudad, el instrumento disponía que la región de Jerusalén quedara dividida en una zona árabe y otra judía, dentro de la cual las autoridades locales podrían ocuparse de todos los asuntos que no fueran de interés internacional. Éstos quedaban específicamente reservados a la autoridad del Comisionado de las Naciones Unidas, que sería

designado por la Asamblea General, ante la cual sería responsable, y que se encargaría de asegurar la protección de los Santos Lugares y el libre acceso a éstos, así como de supervisar la desmilitarización permanente y la neutralización de la zona y de asegurar la protección de los derechos humanos y de cada uno de los distintos grupos. El proyecto de instrumento disponía también el establecimiento de un Consejo General y un tribunal mixto para dirimir los asuntos de interés común, y un tribunal internacional para velar por los intereses de la comunidad internacional.

En una comunicación en la que transmitía sus propuestas a la Asamblea General, la Comisión explicaba que el plan había sido concebido para aplicarse "en las circunstancias actuales", pero que debía ser lo suficientemente flexible "para ser aplicado en cualquier situación territorial que pudiera producirse tras el arreglo definitivo del problema de Palestina". Como respuesta a las numerosas críticas al plan, la Comisión publicó posteriormente una aclaración para explicar que se basaba en la división de la Ciudad existente en aquel entonces y que reconocía a los Gobiernos de los Estados vecinos (Israel y Jordania) prácticamente todos los poderes normales de un Gobierno dentro de las zonas árabe y judía, respectivamente, de Jerusalén. En vista de esto, la comunidad internacional debía servir de enlace entre lo que, de hecho, serían dos jurisdicciones distintas dentro de una zona geográfica por lo demás unificada¹⁴.

Entretanto, en septiembre de 1948 las autoridades israelíes establecieron un tribunal supremo en Jerusalén. En febrero de 1949, el Knesset empezó a reunirse en la Ciudad y el Presidente prestó en ella juramento. La Comisión de Conciliación informaba de que Israel había establecido oficinas ministeriales y otras dependencias públicas dentro de la zona que debía ser objeto del régimen internacional permanente y que por este motivo, se había dirigido una carta al Primer Ministro de Israel, en la que se le advertía de que dichas medidas eran incompatibles con las resoluciones de la Asamblea General para la internacionalización de Jerusalén. Ese mismo año, el Consejo de Administración Fiduciaria aprobó una resolución en la que también se afirmaba que esas medidas contravenían las resoluciones de la Asamblea General y exhortaba a Israel a revocarlas¹⁵. Por consiguiente, cuando en 1949 Israel solicitó su admisión como Miembro de las Naciones Unidas, uno de los puntos centrales del debate fue su postura ante el principio de internacionalización de Jerusalén. El representante de Israel manifestó a la Comisión Política ad hoc de la Asamblea General:

"El Gobierno de Israel recomienda el establecimiento por parte de las Naciones Unidas de un régimen internacional para Jerusalén, destinado exclusivamente a la vigilancia y a la protección de los Santos Lugares, y está dispuesto a cooperar en tal propósito.

También aceptaría que se colocaran bajo control internacional los Santos Lugares situados fuera de la ciudad de Jerusalén y apoya la propuesta de garantizar la protección de los Santos Lugares en Palestina y el libre acceso a ellos."¹⁶

Se preguntó al representante sobre las declaraciones del Primer Ministro de Israel, quien había manifestado que "por razones históricas, políticas y religiosas, el Estado de Israel no podía aceptar el establecimiento de un régimen internacional para la ciudad de Jerusalén". El representante respondió que Israel iba a presentar propuestas a la Asamblea General sobre la definición

de la futura condición jurídica de Jerusalén que "establecerían una distinción entre los poderes de un régimen internacional con respecto a los Santos Lugares y la aspiración del Gobierno de Israel a ser reconocido como autoridad soberana en Jerusalén"¹⁷.

La falta de un entendimiento inequívoco sobre la cuestión no impidió que Israel fuera admitido como Miembro de las Naciones Unidas. No obstante, la resolución correspondiente contiene referencias explícitas a resoluciones anteriores sobre la internacionalización de Jerusalén y la repatriación de los refugiados, así como a las explicaciones formuladas por el representante de Israel¹⁸.

Posteriormente, la Asamblea General revisó las propuestas de la Comisión de Conciliación para un régimen internacional, teniendo en cuenta la división de facto de Jerusalén. Sin embargo, la Asamblea General expresó su convicción de que "los principios que fundamentan sus resoluciones anteriores sobre la cuestión [y especialmente el plan de partición], constituían una solución justa y equitativa del problema" y reafirmó su intención de que "Jerusalén fuera colocada bajo un régimen internacional permanente, que ofreciera garantías adecuadas para la protección a los Santos Lugares". Reafirmando cuanto disponía el plan de partición sobre el establecimiento de un corpus separatum bajo la administración de las Naciones Unidas, la Asamblea General invitaba al Consejo de Administración Fiduciaria a que terminara la elaboración del Estatuto de Jerusalén, excluyendo de él las disposiciones inaplicables y que procediera inmediatamente a aplicarlo. Asimismo, pedía al Consejo "que no permitiera que ninguna medida adoptada por uno o varios gobiernos interesados le apartara de aprobar y aplicar el Estatuto de Jerusalén". Por otra parte, la Asamblea General instaba a los Estados interesados a que se comprometieran formalmente a guiarse por los términos de la resolución¹⁹.

Durante un período extraordinario de sesiones celebrado en diciembre de 1949, así como en su sexto período de sesiones de enero de 1950, el Consejo de Administración Fiduciaria examinó el estatuto propuesto junto con Jordania e Israel, las dos partes que ejercían el control de la zona, así como con los países árabes vecinos y los representantes de diversas iglesias cristianas. Como informó el Consejo, Jordania no discutiría ningún plan para la internacionalización de Jerusalén. Por su parte, Israel se oponía a la internacionalización de la zona de Jerusalén propuesta, aunque seguía dispuesto a aceptar el principio de la responsabilidad directa de las Naciones Unidas respecto de los Santos Lugares. Posteriormente, el representante de Jordania aclaró que no se oponía a que las Naciones Unidas se asegurasen de vez en cuando de la protección de los Santos Lugares y de la libertad de acceso a esos lugares bajo la salvaguardia obtenida mediante el control de su Gobierno²⁰.

Sin embargo, en abril de 1950, el Consejo aprobó un Estatuto detallado para la Ciudad de Jerusalén basado en las disposiciones de la resolución de partición (a excepción de lo relativo a la unión económica). Asimismo, el Consejo encomendó a su Presidente la misión de solicitar la cooperación de los dos Gobiernos. Tras haber intentado celebrar consultas con las partes, el Presidente informó al Consejo de que no había recibido respuesta oficial de Jordania. Por su parte, Israel había manifestado que el Estatuto ya no se podía aplicar, en vista de la creación del Estado de Israel y de la incorporación a su territorio de la parte occidental de Jerusalén. Israel propuso, como "único principio realizable en la práctica", la autoridad de las Naciones Unidas sólo sobre los Santos Lugares. Por consiguiente, el Presidente concluía que los

resultados de su misión "habían sido desalentadores" y que la aplicación del Estatuto parecía, en las circunstancias de entonces, "seriamente comprometida"²¹.

Entretanto, el 23 de enero de 1950, el Knesset israelí proclamó Jerusalén capital de Israel y empezó a trasladar las oficinas gubernamentales a la Ciudad. La división de la Ciudad quedó aún más formalizada cuando Jordania, cuando aún se esperaba una solución a la cuestión de Palestina, también adoptó medidas para ampliar su jurisdicción hacia Jerusalén oriental y la Ribera Occidental.

En octubre de 1949, el Consejo de Seguridad había pospuesto indefinidamente los debates sobre el logro de la desmilitarización de Jerusalén²² y en 1950, la Asamblea General anuló el crédito consignado para el establecimiento de un régimen internacional²³. En adelante, las Naciones Unidas procuraron principalmente resolver las dificultades que planteaban el gran número de refugiados palestinos y los bienes que habían abandonado, así como la tensa situación en las líneas del armisticio. En 1951, la Comisión de Conciliación hizo una última tentativa de mediar entre las partes en conflicto y presentó un conjunto de propuestas completas en relación con los refugiados, la indemnización, los ajustes territoriales y la revisión de los acuerdos de armisticio para asegurar el libre acceso a los Santos Lugares de la zona de Jerusalén. No obstante, la Comisión concluyó un vez más que la renuencia de las partes a aplicar las resoluciones pertinentes y los cambios que se habían producido sobre el terreno hacían imposible todo progreso hacia una solución²⁴.

Durante el decenio siguiente, cuando aún se esperaba una solución, la Comisión se dedicó por entero al registro y tasación de los bienes abandonados por los árabes, con miras al pago de una indemnización en el futuro. En cuanto atañe concretamente a Jerusalén, la Comisión estableció que los bienes de los refugiados árabes en la zona controlada por Israel tenían un valor de 9,25 millones de libras palestinas (25,9 millones de dólares de los EE.UU.), a los precios de 1947²⁵. Tras finalizar su trabajo en 1964, la Comisión comunicó los resultados únicamente a las partes directamente interesadas. Asimismo, la Comisión informó de que después de que Israel ocupara la Ribera Occidental, la Faja de Gaza y Jerusalén oriental en junio de 1967, se había complicado aún más el problema, por lo que no estaba en condiciones de adelantar sus trabajos²⁶. La Comisión continúa existiendo e informa cada año a la Asamblea General en términos semejantes.

Capítulo II

LA GUERRA DE 1967 Y LA OCUPACIÓN MILITAR DE JERUSALÉN ORIENTAL Y OTROS TERRITORIOS PALESTINOS

Medidas adoptadas por Israel

A consecuencia de la guerra de seis días que en junio de 1967 enfrentó a Israel con Egipto, Siria y Jordania, Jerusalén oriental y todo el territorio de la Ribera Occidental y la Faja de Gaza cayeron en manos de las fuerzas militares israelíes. Inmediatamente después de la ocupación de la Ciudad efectuada el 7 de junio, el General Moshe Dayan, entonces Ministro de Defensa de Israel, declaró:

"Las fuerzas israelíes de defensa han liberado a Jerusalén. Hemos reunido la ciudad desgarrada, la capital de Israel. Hemos vuelto a este santuario, para no separarnos nunca más de él."²⁷

Posteriormente, Israel adoptó varias medidas para extender su jurisdicción a Jerusalén oriental y consolidar el control del territorio. Sin embargo, la comunidad internacional declaró nulas esas medidas. En el presente capítulo se expone en detalle la evolución de la situación en el territorio, mientras que en el capítulo III se expone la posición de la comunidad internacional.

Poco después del cese de las hostilidades, a petición de la Asamblea General, el Secretario General envió a Jerusalén a su Representante Personal, el Embajador Thalmann, de Suiza, para que se informara sobre las condiciones relativas al control asumido por las autoridades israelíes sobre toda la ciudad de Jerusalén²⁸. Según el Embajador Thalmann, de las reuniones celebradas con los dirigentes israelíes:

"... se desprende claramente, y sin lugar a dudas, que Israel estaba adoptando todas las medidas para colocar bajo su soberanía aquellas partes de la ciudad que no estaban bajo su control antes de junio de 1967. Ya se habían creado las bases jurídicas necesarias y las autoridades administrativas habían empezado a aplicar las leyes y los reglamentos israelíes en aquellas partes de la ciudad ... Los israelíes aseguraron reiteradamente al Representante Personal que se estaba prestando plena atención al bienestar de la población árabe y que se daría a los residentes la oportunidad de elevar su nivel de vida hasta el que existía en Israel. Las autoridades israelíes manifestaron inequívocamente que el proceso de integración era irreversible y no era negociable."²⁹

En su informe, el Embajador Thalmann también expuso en detalle las medidas adoptadas por Israel con ese fin. Con dos órdenes decisivas, dictadas el 27 de junio de 1967, el Gobierno de Israel había extendido la ley, la jurisdicción y la administración del Estado de Israel a una zona que incluía la Ciudad Vieja, Sur Baher, Sheij Yarraaj, el aeropuerto de Kalandia, el Monte Scopus y sus alrededores y Sha'afat, y había expandido los límites de la Ciudad de Jerusalén³⁰ (véanse los mapas 3 y 4). Según un censo levantado por Israel, a consecuencia de esas órdenes, el área municipal se había expandido 60 kilómetros cuadrados hasta rebasar los 100 kilómetros cuadrados y tenía una población de 70.000 árabes, en comparación con 100.000 judíos en Jerusalén occidental. Sin embargo, fuentes árabes mencionadas en el informe indicaron que la población de la Ciudad Vieja y sus alrededores superaba esa cifra, ya que en realidad llegaba

a 130.000 personas, de las cuales 60.000 habían huido a Jordania o trabajaban en el extranjero.

En el informe se comunicaba también que, en virtud de una orden de defensa militar, el 29 de junio de 1967 se había disuelto el Concejo Municipal integrado por 12 miembros elegidos que habían gobernado Jerusalén oriental durante la administración jordana, y se había destituido al alcalde y a otros miembros del Concejo. Los miembros del Concejo se habían negado a cooperar con las autoridades israelíes y varios de ellos habían abandonado la Ciudad. El Concejo Municipal de la Ciudad Vieja había sido reemplazado por el Concejo Municipal de Jerusalén occidental, que se componía de 21 miembros, todos ellos israelíes, y el personal técnico árabe de Jerusalén oriental había sido absorbido en los departamentos equivalentes de la nueva administración³¹.

Las autoridades israelíes informaron también al Embajador Thalmann de otras medidas que habían adoptado para volver a abrir la Ciudad Vieja y los Santos Lugares, proporcionar seguridad a esa zona intermedia, demoler los barrios de tugurios y embellecer la Ciudad, así como para integrar la administración de todos los aspectos de la vida civil, como la economía, el abastecimiento de agua y saneamiento, la educación, las relaciones laborales y el sistema judicial³².

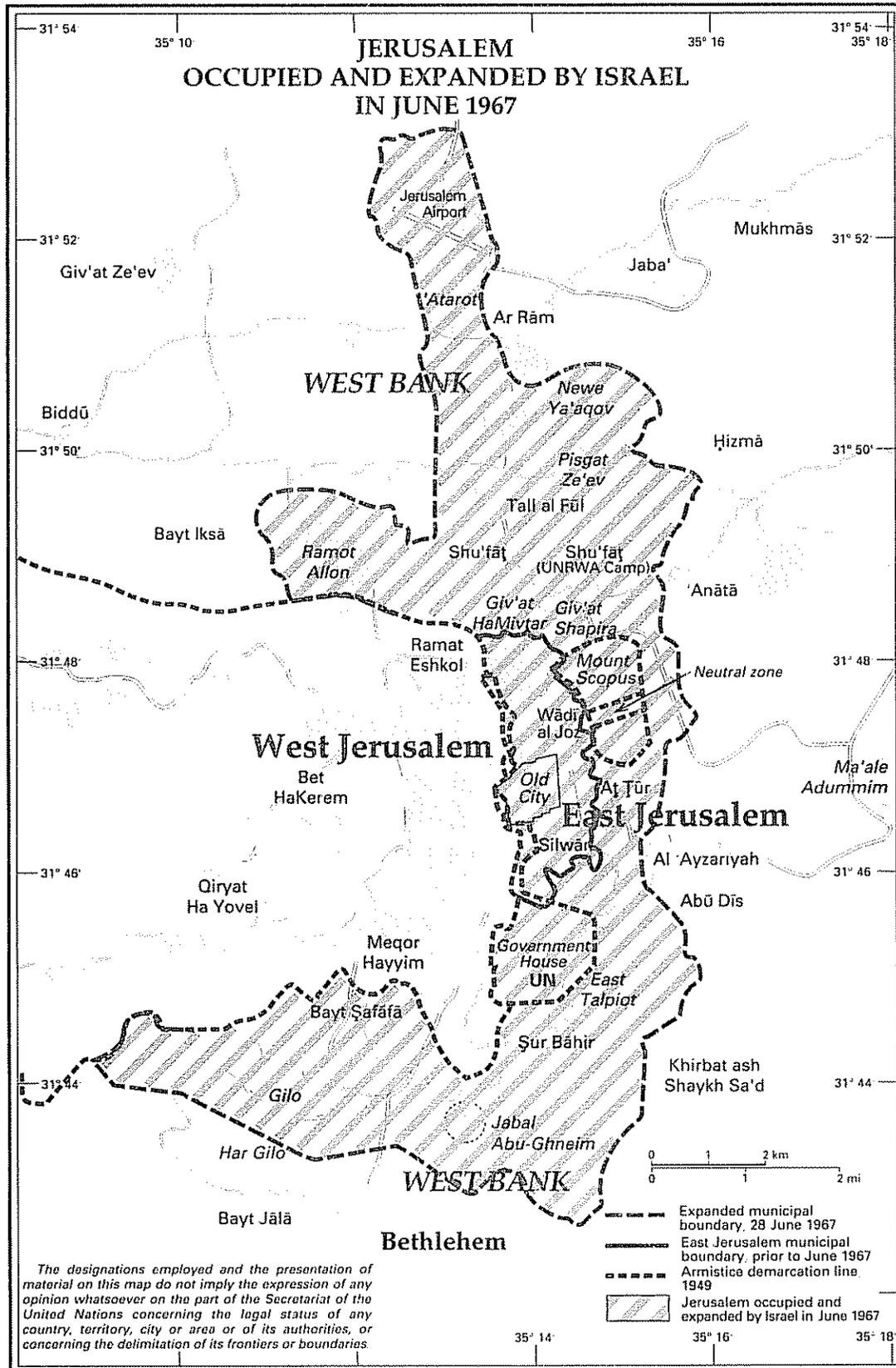
Con respecto a la protección de los Santos Lugares, el Embajador Thalmann comunicó que Israel había aprobado una Ley de protección de los Santos Lugares (Ley 5767-1967) por la que se comprometía a proteger esos lugares "de la profanación y de toda otra violación, así como de todo lo que pueda violar la libertad de acceso de los miembros de las distintas religiones a los Santos Lugares para ellos o sus sentimientos con respecto a dichos lugares". En esa Ley se encargaba al Ministro de Asuntos Religiosos de su aplicación y se disponía la celebración de consultas con los representantes de las distintas religiones³³.

Por su parte, los representantes palestinos que se reunieron con el Embajador Thalmann presentaron una larga lista de denuncias. Denunciaron que los Santos Lugares musulmanes y cristianos habían sido profanados y expresaron preocupación por las declaraciones formuladas por el Ministro de Religión y otras personalidades sobre los planes judíos para el Muro de las Lamentaciones y la Cúpula de la Roca.

Mapa 3. Territorios palestinos ocupados en 1967, incluida Jerusalén



Mapa 4. Jerusalén ocupada y ampliada por Israel en junio de 1967



A ese respecto, recordaron el fallo de la Comisión Real Británica. Además, protestaron contra la destrucción por medio de dinamita y explanadoras de 135 casas del siglo XIV situadas frente al Muro de las Lamentaciones en el barrio magrebí, la mayor parte de ellas propiedad del habiz, medida que había provocado la expulsión de 650 personas. También denunciaron a Israel por haber desahuciado a 3.000 residentes árabes del barrio judío (de casas del habiz) casi sin previo aviso, y habían escogido como sede del Alto Tribunal Rabínico una escuela pública de niñas, también parte de los bienes del habiz.

Además, se denunció la imposición de medidas para fiscalizar los tribunales religiosos musulmanes y los sermones predicados en la Mezquita al-Aqsa, porque eran contrarias a los preceptos del derecho coránico y la teología musulmana. La imposición del derecho civil israelí, la disolución del Concejo Municipal elegido en el sector oriental de Jerusalén y la incautación de sus edificios, mobiliario y archivos por parte del Concejo Municipal del sector occidental de Jerusalén fueron condenados como una violación del derecho internacional. Se expresó preocupación por la construcción de barreras físicas entre Jerusalén y la Ribera Occidental, por las restricciones a la libertad de circulación y por la imposición de derechos de aduana a los productos de la Ribera Occidental. También se indicó que las autoridades iban a aplicar la ley de propiedades de ausentes en Jerusalén oriental y se disponían a confiscar bienes muebles e inmuebles para uso personal.

El Embajador Thalmann observó que esas y otras medidas adoptadas por Israel "eran consideradas opresivas por la población árabe, y que había una creciente sensación de estrangulación económica". Con respecto a la situación en el campo cultural y educacional, encontró "una profunda aversión contra los esfuerzos emprendidos por las autoridades israelíes para aplicar su propio sistema de enseñanza en las escuelas árabes", así como temor "de que la modalidad de vida, las tradiciones y el idioma árabes sufrieron un daño permanente bajo la influencia de la mayoría israelí".

Por último, el representante del Secretario General dijo que los árabes de Jerusalén oriental:

"... se oponían a una incorporación civil al sistema del Estado de Israel. Consideraban que esto suponía una violación de la reconocida regla de derecho internacional que prohíbe que una Potencia ocupante cambie la estructura legal y administrativa del territorio ocupado; a la vez los árabes solicitaban que se respetara la propiedad privada y los derechos y libertades individuales. Repetidamente se hizo hincapié en que la población del sector oriental de Jerusalén no había tenido oportunidad de declarar libremente si estaba dispuesta a vivir en la comunidad del Estado de Israel ... se había violado el derecho a la libre determinación, según la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos"³⁴.

Las medidas adoptadas por Israel en 1967 y en fechas posteriores fueron objeto de numerosas reuniones y resoluciones del Consejo de Seguridad, la Asamblea General y otros órganos intergubernamentales, que intentaron dar marcha atrás a la situación, como se indica en el capítulo III.

A pesar de la oposición internacional, el 29 de julio de 1980 el Knesset israelí aprobó la denominada ley básica sobre Jerusalén, en la que se proclamaba que la ciudad unida de Jerusalén era la capital de Israel, la residencia del

Presidente del Estado y la sede del Knesset, del Gobierno y del Tribunal Supremo. La ley contenía disposiciones para proteger los Santos Lugares de actos de profanación y restricciones a la libertad de acceso de los miembros de las distintas religiones o a la libertad de expresar sus sentimientos. Además, contenía disposiciones relativas al desarrollo económico y de otro tipo de la Ciudad.

Los Santos Lugares

Una de las cuestiones más emotivas que siempre han amenazado la situación de enfrentamiento entre Israel y Palestina sobre Jerusalén ha sido la cuestión de los Santos Lugares, en particular el denominado Monte del Templo por los judíos y Haram Al-Sharif por los musulmanes, que es un lugar sagrado para ambas religiones y está en la Ciudad Vieja, en el sector oriental. Cuando la Ciudad se dividió entre dos países en guerra, los ciudadanos israelíes no pudieron ir a ese lugar, o sufrieron restricciones, hasta 1948. Después que Israel ocupó Jerusalén oriental en 1967, el Gobierno de Israel notificó a los dirigentes musulmanes que seguirían encargándose de administrar el monte y sus mezquitas, en tanto que las fuerzas de seguridad israelíes se encargarían del acceso al lugar, de la seguridad y del mantenimiento del orden. Al mismo tiempo, el Gobierno limitó la jurisdicción musulmana declarando que los judíos tenían derecho a visitar el monte sin restricciones siempre que respetaran las costumbres y prácticas tradicionales. Los soldados israelíes retiraron de la oficina del habiz la llave de la puerta magrebí (en el Muro Occidental), con objeto de aplicar la decisión del Gobierno. Aunque el Gobierno proclamaba que la libertad de acceso abarcaba la libertad de oración, en la práctica impidió que los judíos oraran en el monte para evitar disturbios religiosos³⁵.

Los hechos acaecidos en el lugar a partir de 1967, incluidos varios incidentes de violencia, han suscitado inquietud no sólo entre los palestinos sino también entre los miembros de la comunidad musulmana en todo el mundo, que han acusado a Israel de no cumplir su obligación de proteger el lugar y a los fieles musulmanes y de intentar destruir los monumentos musulmanes para "judaizar" la zona.

En un memorando de abril de 1967 enviado al representante del Secretario General, los dirigentes árabes musulmanes y cristianos expresaron preocupación por una declaración formulada por el Ministro de Asuntos Religiosos de Israel, según la cual "las autoridades de ocupación consideraban la Mezquita de Omar, así como todas sus dependencias, propiedad suya, debido al hecho de una adquisición en el pasado o por razón de la conquista reciente" y que "las autoridades estaban decididas a erigir tarde o temprano su templo en los lugares mismos de la explanada"³⁶.

Posteriormente, los hechos acaecidos en el lugar y sus alrededores se señalaron en numerosas ocasiones a la atención del Consejo de Seguridad y otros órganos internacionales con urgentes llamamientos para que velaran por la protección de los Santos Lugares. Entre los principales hechos ocurridos destacan los siguientes:

Excavaciones arqueológicas

Por iniciativa de los rabinos y del Ministerio de Asuntos Religiosos, en marzo de 1968 se iniciaron las excavaciones de un túnel a lo largo del muro

occidental de Haram Al-Sharif, con el fin de encontrar los vestigios del segundo templo judío destruido por los romanos. Al parecer, el túnel, al que se entraba por la Plaza del Muro Occidental en el barrio judío, tenía 500 metros de longitud y 8,9 de profundidad; en 1987 se conectó con un segundo túnel, originalmente un acueducto, de 80 metros de longitud y 7 metros de profundidad. Los túneles se han excavado en torno a los Santos Lugares islámicos y debajo del hacinado barrio musulmán incluso de varios edificios históricos. A lo largo de los años, las excavaciones han dado lugar a numerosas protestas porque los musulmanes las consideran una violación del carácter sagrado de la zona, y han provocado grandes temores por la estabilidad de los monumentos islámicos, especialmente después de la aparición de grietas en los muros de los edificios y del derrumbamiento parcial de algunos de ellos. También se ha expresado preocupación por problemas de seguridad, ya que el túnel podría llegar a ser un acceso subterráneo a las mezquitas³⁷.

Incidentes de violencia

A lo largo de los años se han producido numerosos incidentes de violencia en la zona, que han provocado graves pérdidas de vidas humanas entre los fieles musulmanes y han dañado sus santuarios:

- En abril de 1981, un individuo armado entró por la fuerza en el recinto de la Cúpula de la Roca, después de matar a tres guardias musulmanes, y empezó a disparar contra la multitud dando muerte a nueve personas e hiriendo a 40³⁸.
- En enero de 1988, la policía israelí disparó gases lacrimógenos contra manifestantes palestinos hiriendo al menos a 70 personas.
- En octubre de 1990, los esfuerzos desplegados por los Fieles del Monte del Templo, un grupo extremista judío, con el fin de colocar la primera piedra del templo judío provocó un enfrentamiento con fieles musulmanes, en el que las fuerzas de seguridad israelíes dieron muerte a 20 palestinos e hirieron a más de 150, en tanto que más de 20 civiles y policías israelíes fueron heridos por palestinos³⁹. En numerosas ocasiones se han producido enfrentamientos entre los fieles musulmanes y los grupos judíos que intentan reafirmar los derechos judíos sobre el monte.
- En septiembre de 1996, en respuesta a la decisión adoptada por el Gobierno de abrir una segunda entrada al túnel arqueológico en el barrio musulmán se organizaron manifestaciones no sólo en Jerusalén sino también en todo el territorio de la Ribera Occidental y Gaza, tras las que se produjeron enfrentamientos violentos en los que perdieron la vida 62 palestinos, incluidos varios policías, y 11 soldados israelíes, y resultaron heridas centenares de personas. En Haram Al-Sharif, se dio muerte a tres palestinos y se hirió a otros 50⁴⁰.

También han suscitado gran inquietud los ataques perpetrados contra la integridad de la mezquita de Al-Aqsa. Entre esos ataques cabe citar el incendio premeditado perpetrado en agosto de 1969, que destruyó el púlpito de Saladino, de ocho siglos de antigüedad, y otras partes del edificio, y causó grietas en varias columnas y el derrumbamiento parcial del techo, así como los intentos fallidos de grupos religiosos extremistas de volar la mezquita en mayo de 1980 y abril de 1981⁴¹.

Esos incidentes motivaron la denuncia de que "la Mezquita Al-Haram Al-Sharif bajo la ocupación israelí se ha vuelto el blanco de las violaciones y de las profanaciones ... Estos actos también contravienen las normas y principios de la conducta internacional relativos a la ocupación extranjera, que prohíben a la Potencia ocupante llevar a cabo cualquier injerencia en la vida pública y normal de la población civil bajo ocupación, cometer actos de agresión o interferir en la libertad de cultos en los Santos Lugares"⁴².

Libertad de oración

Los palestinos se han quejado también de que los residentes de la Ribera Occidental y Gaza (tanto musulmanes como cristianos) no pueden entrar en Jerusalén para orar en sus santos lugares respectivos, ni siquiera durante las fiestas más importantes, debido a los prolongados cierres de Jerusalén oriental impuestos por razones de seguridad⁴³.

Expropiación de tierras y asentamientos

Debido a sus importantes efectos para la geografía y la demografía de la ciudad, y para su condición jurídica en un acuerdo futuro, la cuestión de la expropiación de tierras y la construcción de asentamientos judíos en Jerusalén oriental y sus alrededores tiene una importancia fundamental. Además de las denuncias mencionadas presentadas al Embajador Thalmann por los representantes palestinos, en una reunión celebrada el 3 de mayo de 1968 el alcalde destituido de la ciudad, Rouhi El-Khatib, informó al Consejo de Seguridad sobre las medidas adoptadas por Israel en Jerusalén oriental poco después de la ocupación. El ex alcalde presentó varios mapas y una copia del decreto de expropiación promulgado en enero de 1968, que según él Israel había utilizado para apoderarse de 3.000 dunums* de tierra de propiedad de árabes para construir barrios judíos que se extenderían desde el perímetro del barrio judío en Jerusalén occidental en dirección al noroeste, a través del corazón de los terrenos y zonas residenciales árabes, con el claro propósito de crear una valla o más bien un dique para separar a los árabes de Jerusalén de sus hermanos árabes en las aldeas vecinas y otras ciudades árabes al norte de Jerusalén. El Sr. El-Khatib declaró que "el proyecto israelí también encerrará a los árabes de Jerusalén dentro de un espacio limitado, que en última instancia reducirá su número y dará a Israel la oportunidad de traer nuevos inmigrantes y de hacer judía a la mayor parte de la población de Jerusalén en pocos años"⁴⁴.

Se ha informado de que, en 1967, las autoridades israelíes ampliaron los límites municipales de Jerusalén añadiéndole 70.000 dunums* de tierra de las aldeas vecinas de la Ribera Occidental; el Gobierno israelí se apoderó del 86,5% de esas tierras aplicando medidas de expropiación y confiscación para construir nuevos asentamientos judíos y ampliar los establecidos (42,5%) o para construir "zonas verdes" en las que no está permitido construir hasta que el comité de urbanización de la ciudad decida otra cosa (44%). En consecuencia, sólo queda un 13,5% (9.500 dunums) para barrios árabes y actividades de ampliación⁴⁵.

En otro informe se indicó que Israel se había apropiado de la mayor parte de las tierras palestinas de Jerusalén oriental y sus alrededores en cinco etapas, como se indica a continuación:

* 1 dunum = aprox. 1.000 metros cuadrados.

- Enero de 1968. Alrededor de 1.000 acres, la mayor parte en el barrio de Sheij Yarraij. En esa tierra se construyeron los primeros asentamientos judíos como Ramat Eshkol, French Hill, Ma'aleh Dafna y Monte Scopus para 20.000 residentes en total. Además, se creó un polígono industrial judío en Kalandia, cerca del aeropuerto.
- Agosto de 1970. Alrededor de 3.500 acres para los asentamientos siguientes: Ramat, Talpiot oriental, Gilo y Neve Ya'acov, para un total de 101.000 habitantes judíos.
- Marzo de 1980. Alrededor de 1.100 acres para la construcción de Pisgat Ze'ev en el que, según las proyecciones, a finales de 1995 vivirían aproximadamente 50.000 personas.
- Abril de 1991. Alrededor de 470 acres para el asentamiento de Har Homa, que se construirá en la montaña de Jabal Abu Ghneim (9.000 apartamentos).
- Abril de 1992. Alrededor de 500 acres para la construcción del nuevo asentamiento de Ramat Shu'fat (2.100 apartamentos).

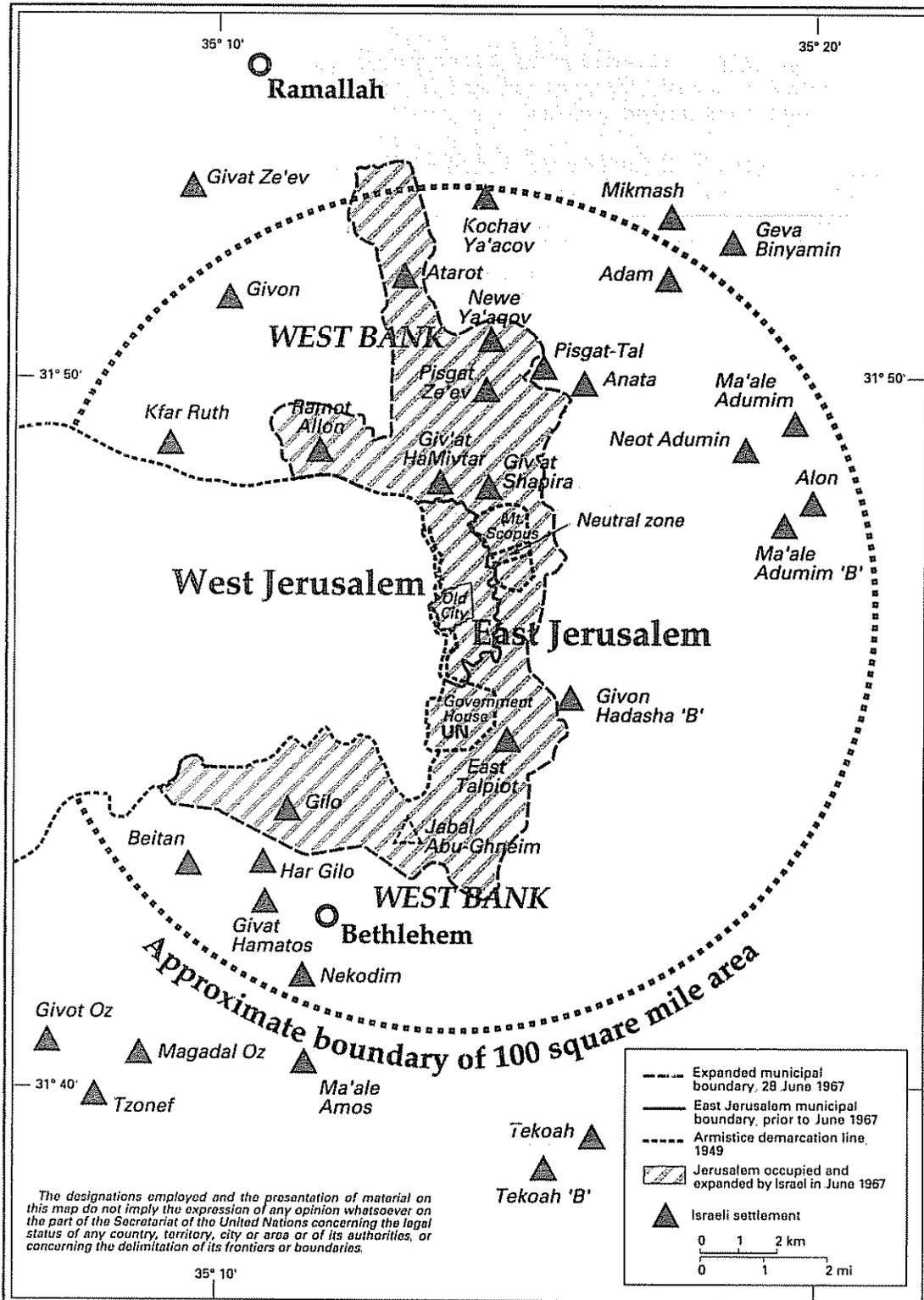
En el mismo informe se indicaba que, cuando terminara de construirse el asentamiento de Ramat Shu'fat, la población palestina de Jerusalén oriental quedaría rodeada y bordeada por asentamientos judíos con los que limitaría al norte, sur, este y oeste. El número de colonos judíos llegaría a 180.000 a finales de 1995 y se estimaba que llegaría a 220.000 a finales de siglo (cuando se concluyeran las negociaciones sobre el estatuto definitivo)⁴⁶.

En mayo de 1995 se detuvo una nueva expropiación de 130 acres destinados a ampliar los asentamientos de Ramat y Gilo, gracias a la oposición de los miembros árabes en el Knesset israelí y a las protestas internacionales, incluso un debate en el Consejo de Seguridad⁴⁷. Sin embargo, en marzo de 1997, a pesar de las nuevas presiones internacionales, como debates en el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, se inició la construcción del asentamiento de Har Homa en Jabal Abu Ghneim, que suscitó gran preocupación por el futuro del sector oriental árabe de Jerusalén porque separaría completamente su zona sudoriental del resto de la Ribera Occidental⁴⁸.

También suscita gran preocupación la ampliación gradual de un segundo cinturón de nuevos asentamientos para formar una zona conocida como "la gran Jerusalén", que al parecer incluye aproximadamente un 10% de las tierras de la Ribera Occidental. Aunque no se ha determinado oficialmente el alcance de los asentamientos en esa zona, según un antiguo miembro del Concejo Municipal de Jerusalén integran la zona comprendida entre Ramallah al norte, Belén al sur, Maaleh Adumim al este y Mevasseret al oeste en una área metropolitana⁴⁹. En un informe reciente se observó también que el Gobierno había afirmado su intención de continuar la construcción de asentamientos en una zona periférica de 100 millas cuadradas denominada "gran Jerusalén" (véase el mapa 5)⁵⁰. Al parecer, el Viceministro de Defensa de Israel declaró que la experiencia había demostrado que, para defender a Jerusalén era necesario contar con una faja de defensa que rodeara la ciudad por el norte, el sur, el este y el oeste. La consolidación de la continuidad territorial por medio de la expansión de los asentamientos y la construcción de carreteras, túneles y puentes, además de la adquisición de nuevas tierras, se presentarían en las negociaciones futuras como un hecho geográfico⁵¹.

Mapa 5. Asentamientos judíos en Jerusalén y sus alrededores

"GREATER" JERUSALEM AREA



Asimismo, los residentes palestinos de Jerusalén oriental se han alarmado por la llegada de nuevos colonos judíos a barrios árabes ya establecidos. En especial, la instalación de pequeñas comunidades religiosas judías en casas adquiridas en el barrio musulmán adyacente a Haram Al-Sharif se convirtió en una fuente de tensión porque se consideró que, además de violar la integridad demográfica de la zona, formaba parte de una estrategia general de ocupación. Se observó que, a principios de 1993, esas comunidades ya habían ocupado 53 edificios en el barrio musulmán⁵². Ese problema adquirió una resonancia especial en octubre de 1991 cuando los colonos se apoderaron de varias casas en la aldea de Silwan y expulsaron a sus inquilinos por la fuerza. Poco después de que el Fiscal del Estado de Israel reconociera la legalidad de muchas de sus reivindicaciones de propiedad, se dieron a conocer los planes de edificar 200 viviendas para judíos en ese lugar⁵³. El Ministro de Construcción y Vivienda de Israel declaró:

"... De conformidad con la política del Gobierno, las casas y los barrios judíos estarán dentro de la Ciudad Vieja, ubicados en el barrio musulmán y adyacentes a los muros ... el Gobierno se propone ampliar los asentamiento judíos en la Ciudad de David [Silwan], el Monte Scopus y el Monte de los Olivos. Creemos que es muy importante que los judíos vivan en esas zonas y por ello estamos comprando tierras y formulando un programa para ampliar los asentamientos judíos"⁵⁴.

La preocupación por la ampliación de los asentamientos judíos en la Ciudad Vieja aumentó recientemente, después que el Gobierno derribó un edificio de la Ciudad Vieja que pertenecía a la asociación de beneficencia Burj al-Laqlaq, supuestamente para ganar espacio para un asentamiento y, al parecer, se ha aprobado un plan para construir 132 viviendas en el barrio árabe de Ras al-Amud, dentro de los límites municipales de la Ciudad establecidos antes de 1967⁵⁵.

La preocupación por la construcción de asentamientos en Jerusalén oriental y sus alrededores se ha agravado porque el Gobierno de Israel, por conducto de su comité ministerial sobre Jerusalén, ha impuesto desde 1973 una cuota limitada para la construcción de viviendas palestinas con el fin declarado de mantener el porcentaje de residentes palestinos de la Ciudad alrededor de un 22%. Según un antiguo miembro del Concejo Municipal de Jerusalén, desde 1967 Israel ha construido viviendas para 70.000 familias judías en tierras expropiadas a árabes en Jerusalén oriental mientras que sólo ha construido 555 viviendas para sus residentes palestinos. El crecimiento general que experimentó la Ciudad a partir de 1967, que refleja un aumento del 76% de la población judía, se explica por la construcción de viviendas en esos asentamientos. En 1967 no había judíos en Jerusalén oriental, pero en julio de 1993 el Gobierno anunció que había logrado que la mayoría de los residentes de ese sector fueran judíos (160.000 judíos y 155.000 palestinos). En toda la ciudad, la relación entre judíos y palestinos era aproximadamente de un 78% y un 22% respectivamente⁵⁶.

En el mismo informe se indicaba que, debido a las expropiaciones y a las restricciones impuestas a la utilización de las tierras, en la práctica al menos 21.000 familias palestinas habían quedado sin hogar y tenían que vivir en tiendas y chabolas, o compartir viviendas con otras familias. Los palestinos que construían sin permiso se arriesgaban a que las autoridades demolieran sus casas. A consecuencia de ello, muchos palestinos se habían visto obligados a irse de Jerusalén⁵⁷. Según otra fuente, aproximadamente 50.000 palestinos habían emigrado al extranjero o se habían trasladado a aldeas remotas⁵⁸. Los propietarios árabes también se han quejado de los planes de la municipalidad de

urbanización y embellecimiento de la Ciudad Vieja, así como de las excavaciones arqueológicas que a veces han provocado desahucios, expropiaciones, destrucción de bienes y cambios en los aspectos tradicionales de zonas de la Ciudad⁵⁹.

Aunque cuando se inició el proceso de paz en octubre de 1991 y cambió el Gobierno de Israel en 1992 se reasignaron los recursos destinados a la construcción de asentamientos en los territorios ocupados, el Gobierno en el poder indicó claramente que proseguiría los proyectos de construcción en Jerusalén oriental. Por su parte, el nuevo Gobierno elegido en mayo de 1996 dio prioridad, en sus directrices normativas, a los objetivos de consolidar el estatuto de Jerusalén como capital eterna del pueblo judío y fortalecer, ampliar y fomentar los asentamientos⁶⁰.

Cuestiones sociales y económicas

La condición civil de los residentes palestinos de Jerusalén oriental y la libertad de circulación entre la ciudad y la Ribera Occidental, su patria natural, son también cuestiones importantes. Después de la ocupación de Jerusalén oriental por Israel en 1967, los palestinos que vivían dentro de los límites municipales, posteriormente ampliados, fueron clasificados como residentes permanentes del Estado de Israel. Según informes, unos 8.000 palestinos residentes en Jerusalén perdieron su condición de residentes porque no se hallaban en Jerusalén cuando Israel levantó el censo de 1967. Además, la condición de residentes no otorga derechos de ciudadanía ni garantiza la residencia permanente. Los palestinos residentes en Jerusalén que viajan al extranjero reciben permisos de salida válidos para períodos de uno a tres años, y si no los renuevan antes de que caduquen pierden automáticamente el derecho a regresar. Si permanecen en el extranjero más de siete años o si adquieren la condición de residentes en el extranjero pueden perder también el derecho a residir en Jerusalén. La confiscación de las tarjetas de identificación de los palestinos residentes en Jerusalén que tenían pasaportes extranjeros, que se hizo en gran escala en 1996, suscitó gran preocupación entre los palestinos. Además, si los palestinos que viven en Jerusalén oriental se trasladan a una aldea de la Ribera Occidental cercana pueden perder los derechos de residencia, además de afrontar las dificultades del traslado y perder sus derechos civiles bajo la ocupación. Las esposas y los hijos no residentes de los palestinos de Jerusalén no tienen derechos de residencia y para solicitarla deben invocar la reunificación de la familia, que está sujeta a varias limitaciones⁶¹.

Por otro lado, los residentes pueden votar en las elecciones municipales. Sin embargo, en general los palestinos han boicoteado este proceso (igual que rechazaron la ciudadanía que Israel les ofreció en 1980) porque consideran que la anexión de Jerusalén oriental por Israel es ilegal. En las elecciones municipales de 1993 votaron menos del 7% de los palestinos residentes. Ningún palestino residente de Jerusalén oriental es miembro del Concejo Municipal⁶².

Además, se han impuesto frecuentemente restricciones a las libertades civiles de los palestinos, especialmente durante la intifada, como la censura de publicaciones en árabe, la clausura de periódicos y centros educacionales, culturales y de otro tipo radicados en Jerusalén oriental, y la detención de sus representantes. Desde la firma de la Declaración de Principios por la OLP e Israel en septiembre de 1993, las autoridades israelíes han procurado sobre todo limitar las actividades de la OLP y la Autoridad Palestina en Jerusalén oriental, alegando que procuraban "socavar la soberanía de Israel y del

Municipio de Jerusalén sobre la Ciudad". Cerraron varias oficinas de la Autoridad Palestina e incoaron un proceso para cerrar Orient House, el centro palestino que alberga a distintas organizaciones y es la sede de la delegación palestina en las conversaciones de paz⁶³. Sin embargo, los palestinos se han opuesto a esas medidas y han invocado una carta enviada el 11 de octubre de 1993 por el Ministro de Relaciones Exteriores de Israel, el Sr. Peres, al Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega, el Sr. Holst, publicada en junio de 1994, en la que el Sr. Peres, dice:

"Deseo confirmar que las instituciones palestinas de Jerusalén oriental y los intereses y el bienestar de los palestinos de esa zona son muy importantes y deben protegerse.

Todas las instituciones palestinas de Jerusalén oriental, incluidos los centros económicos, sociales, educacionales y culturales y los santos lugares cristianos y musulmanes cumplen una función indispensable para la población palestina.

Huelga decir que no limitaremos sus actividades; de lo contrario, alentaremos el cumplimiento de su importante misión"⁶⁴.

En el marco del acuerdo concertado el 28 de septiembre de 1995 entre Israel y la OLP⁶⁵, se permitió que los residentes de Jerusalén oriental participaran, aunque con ciertas limitaciones, en las elecciones palestinas que se celebraron en enero de 1996 para elegir al Gobierno Autónomo Provisional Palestino. Aunque se han levantado algunas restricciones sobre la libertad de expresión de las ideas políticas, los observadores indican que el temor a arriesgar la condición de residentes y la intimidación de los policías y guardias fronterizos israelíes ha reducido la participación de los votantes al 30% de los palestinos elegibles⁶⁶.

El cierre indefinido de la Ribera Occidental de Jerusalén, que Israel decidió en marzo de 1993, ha limitado considerablemente la libertad de circulación de los palestinos no sólo hacia la Ciudad y desde ella sino también entre las secciones septentrional y meridional de la Ribera Occidental. Según un informe reciente, al igual que en los períodos anteriores de cierre de la zona, todos los palestinos que desean entrar en Jerusalén deben obtener un permiso especial expedido por la Administración Civil, bajo pena de multa de 160 dólares o detención. Los permisos son válidos para períodos que van de unas pocas horas a tres meses, y pueden denegarse por varias razones, incluidas razones de seguridad y por impuestos impagos. En el informe se indica que, al limitar la circulación de bienes y personas, el cierre empeoró las condiciones económicas e interrumpió las prácticas religiosas, educacionales, culturales y familiares, así como el acceso a la atención médica. Los grupos de derechos humanos palestinos e israelíes condenaron la clausura como un castigo colectivo ilegal de la población palestina, que no podía justificarse por motivos legítimos de seguridad. Se decía que aunque las personas que pertenecían a determinadas categorías (los empleados en Jerusalén, las mujeres mayores de 25 años, los hombres mayores de 50 años y los niños acompañados menores de 16 años) no tenían que solicitar los permisos mencionados, todos los palestinos que entraban en Jerusalén debían detenerse en los puestos de control y presentar sus permisos o bien sus tarjetas de identificación para probar que estaban exentos del requisito de los permisos⁶⁷.

Dos geógrafos que analizaron los efectos de las políticas israelíes en Jerusalén manifestaron que Jerusalén era un microcosmos de los problemas que habían provocado la intifada. Indicaron que, a pesar de las políticas integradoras aplicadas durante más de 25 años, Jerusalén funcionaba como dos ciudades habitadas por dos pueblos distintos con religiones, estilos de vida e ideas y aspiraciones políticas diferentes. Después de explicar la forma en que los negocios, los transportes públicos, los servicios de salud, los restaurantes, los teatros, los periódicos, las escuelas, los servicios de bienestar social y los servicios religiosos, e incluso el suministro de electricidad, eran distintos para Jerusalén oriental y Jerusalén occidental, llegaron a la siguiente conclusión:

"Aunque se ha decretado que Jerusalén es una ciudad reunificada, durante la intifada volvió a su condición anterior de ciudad dividida a lo largo de la Línea Verde. La ilusión israelí de una Gran Jerusalén y una ciudad reunificada para los dos pueblos se perdió durante los dos primeros años de la intifada"⁶⁸.

Capítulo III

POSICIÓN INTERNACIONAL Y MEDIDAS ADOPTADAS DESDE 1967

La ocupación por Israel de Jerusalén oriental en junio de 1967 y la subsiguiente anexión de la Ciudad Vieja y zona adyacente no han sido reconocidas internacionalmente. La cuestión ha sido objeto de numerosas resoluciones de organizaciones internacionales y regionales que reafirman el estatuto especial de la Ciudad y tratan de que queden sin afecto las medidas adoptadas por las autoridades israelíes. En los últimos 30 años ha preocupado a la comunidad internacional la construcción de asentamientos, la protección de los Santos Lugares y el patrimonio histórico de la ciudad y la prestación de asistencia a los palestinos que viven en la ciudad y a sus instituciones, ya que cada nuevo acontecimiento de importancia que se produce en la atribulada historia de la ciudad hace que se intensifique la búsqueda de modalidades y mecanismos para resolver la cuestión.

Estatuto jurídico

La posición internacional fue expuesta en términos enérgicos por el Secretario de Relaciones Exteriores del Reino Unido en el quinto período extraordinario de sesiones de emergencia de la Asamblea General, convocado inmediatamente después de la guerra de los seis días:

"En mi opinión, del texto de la Carta [de las Naciones Unidas] se desprende que la guerra no debe llevar a la expansión territorial.

Insto al Estado de Israel a que, en relación con Jerusalén, no adopte medida alguna contraria a ese principio. Le digo muy solemnemente al Gobierno de Israel que, si pretende anexionar la Ciudad Vieja o de promulgar leyes en ese sentido, tomará con ello una medida que no sólo lo aislará de la opinión mundial, sino que también le hará perder el apoyo con que cuenta."⁶⁹

Durante el período de sesiones de emergencia, se examinó la cuestión del estatuto de Jerusalén y de los Santos Lugares, no sólo en relación con los principios para un arreglo pacífico del conflicto principal, sino también como problema independiente. En un proyecto de resolución, varios países trataron de reabrir la cuestión del establecimiento de una administración internacional para la Ciudad. No obstante, el proyecto de resolución no fue aprobado. En esa resolución, la Asamblea consideró que las medidas adoptadas por Israel en Jerusalén eran inválidas, y se pedía a Israel "que derogue todas las medidas ya tomadas y que desista en el acto de emprender cualquier iniciativa que pueda alterar la condición de Jerusalén"⁷⁰. Pocos días más tarde, después de recibir la respuesta de Israel, la Asamblea deploró el hecho de que Israel no hubiera aplicado la resolución mencionada precedentemente y reiteró su solicitud a Israel de "que derogue todas las medidas ya tomadas y que desista en el acto de emprender cualquier iniciativa que pueda alterar la condición de Jerusalén"⁷¹.

El Consejo de Seguridad, en su histórica resolución 242 (1967), de 22 de noviembre de 1967, si bien no abordó concretamente la situación de Jerusalén, hizo hincapié en que era inadmisibles la adquisición del territorio por medio de la guerra y afirmó que el acatamiento de los principios de la Carta de las Naciones Unidas requería, entre otras cosas, el retiro de las fuerzas armadas

israelíes de los territorios que ocuparon durante la guerra y el respeto y reconocimiento de la soberanía, integridad territorial e independencia política de todos los Estados de la zona.

Como los esfuerzos encaminados a lograr un arreglo general no tuvieron éxito, en mayo de 1968 el Consejo celebró una serie de reuniones dedicadas concretamente a Jerusalén. Después de examinar el informe del representante del Secretario General, Embajador Thalmann, y de escuchar al expulsado alcalde de Jerusalén oriental, el Consejo de Seguridad observó que Israel había tomado medidas adicionales que afectaban a Jerusalén y deploró que Israel no hubiera dado cumplimiento a las resoluciones de la Asamblea. Reafirmando que "la adquisición de territorio mediante la conquista militar es inadmisibles", el Consejo consideró que "todas las medidas de carácter legislativo y administrativo tomadas por Israel y los actos que ha ejecutado, incluso la expropiación de tierras y bienes, que tienden a modificar el estatuto jurídico de Jerusalén, son nulos y no pueden modificar ese estatuto", e instó urgentemente a Israel "a que rescinda todas las medidas de ese tipo ya adoptadas y a que se abstenga inmediatamente de ejecutar cualquier otro acto que tenga por objeto modificar el estatuto jurídico de Jerusalén"⁷².

Además de esa clara posición de principio basada en la Carta de las Naciones Unidas, reafirmada tanto por el Consejo de Seguridad como por la Asamblea General en muchas resoluciones posteriores, la comunidad internacional también ha invocado las disposiciones del derecho humanitario internacional que rigen la ocupación militar como aplicables a la situación en todos los territorios ocupados en 1967, incluso Jerusalén. En 1968, la Comisión de Derechos Humanos y la Conferencia Internacional de Derechos Humanos prestaron particular atención a la cuestión del respeto de las disposiciones de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949. Posteriormente, la Asamblea estableció el Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afecten a los derechos humanos del pueblo palestino y otros habitantes árabes de los territorios ocupados y, en su mandato, incluyó en particular el Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra (Cuarto Convenio)⁷³.

Una de las principales cuestiones abordadas en el Cuarto Convenio de Ginebra (del que Israel es parte) es la prohibición de la anexión de territorio por la Potencia ocupante (art. 47) y el traslado de la población de esa Potencia al territorio ocupado (art. 49). También es aplicable a la situación de Jerusalén la disposición del Convenio que prohíbe a la Potencia ocupante la destrucción de bienes muebles o inmuebles, ya sean de propiedad individual o colectiva del Estado o de otras autoridades u organizaciones públicas (art. 53), y que exige que no se altere el estatuto de los funcionarios públicos o magistrados de los territorios ocupados (art. 54). Según el Convenio,

"... la ocupación de territorio en época de guerra es una situación temporaria y de hecho, que no depriva 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."⁷⁴

Israel no ha reconocido la aplicabilidad del Convenio de Ginebra a los territorios ocupados desde 1967, basándose en que desde que terminó el mandato británico no se había establecido en esos territorios ninguna soberanía legítima, y se ha opuesto a la aprobación de las resoluciones pertinentes en el Consejo de Seguridad y la Asamblea General⁷⁵. No obstante, ha permitido al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que goza de un estatuto especial en virtud del Convenio, realizar actividades humanitarias con carácter ocasional, incluso en la zona de Jerusalén oriental.

En contraste con la posición de Israel, la aplicabilidad del Cuarto Convenio de Ginebra a Jerusalén, como parte del territorio ocupado en 1967, se ha afirmado repetidamente en varios foros de las Naciones Unidas y de otras organizaciones intergubernamentales. Desde su creación, el Comité Especial sobre las prácticas israelíes, mencionado precedentemente, ha incluido a Jerusalén oriental en su interpretación del término "territorios ocupados" incluidos en el ámbito de los Convenios de Ginebra⁷⁶ y periódicamente ha presentado informes sobre los acontecimientos en Jerusalén oriental. Desde los primeros años de la ocupación, tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad han instado repetidamente a Israel a que respete en los territorios ocupados las disposiciones del Convenio. En 1973, la Asamblea afirmó que el Convenio relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949 (Cuarto Convenio de Ginebra) "se aplica a los territorios árabes ocupados por Israel desde 1967" y, en 1975, reafirmó que el Convenio "se aplica a los territorios árabes ocupados por Israel desde 1967, incluso Jerusalén". La Asamblea también instó a todos los Estados partes en el Convenio, que en virtud del artículo 1 están obligados no sólo a respetar sus disposiciones sino a velar por que sean respetadas en todas las circunstancias, a que hagan todos los esfuerzos por asegurar el respeto y el cumplimiento por Israel⁷⁷.

Después de una serie de sesiones dedicadas a las políticas y prácticas israelíes en materia de asentamientos, en 1979 el Consejo de Seguridad también afirmó que el Cuarto Convenio de Ginebra "es aplicable a los territorios árabes ocupados por Israel desde 1967, incluso Jerusalén", y estableció el mandato correspondiente para su Comisión sobre Asentamientos, creada en esa misma resolución⁷⁸. El Consejo ha empleado repetidamente una terminología similar en las resoluciones relativas a cuestiones de derechos humanos, como los actos de violencia cometidos por los colonos, las deportaciones y los ataques en contra de los Santos Lugares. Desde 1986, el Consejo ha utilizado la expresión "Palestina y otros territorios ocupados por Israel desde 1967, incluso Jerusalén" para reafirmar la aplicabilidad del Convenio de Ginebra a la zona bajo ocupación israelí⁷⁹.

La decisión adoptada por Israel en 1980 de promulgar legislación por la cual se anexiona oficialmente Jerusalén oriental y se proclama a la ciudad unida capital de Israel fue rechazada enérgicamente no sólo por el Consejo y por la Asamblea General sino también por varias organizaciones intergubernamentales. El Consejo censuró "en los términos más enérgicos" la promulgación por Israel de la "ley básica" sobre Jerusalén y su negativa a acatar las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, y afirmó que la promulgación de la ley "constituye una violación del derecho internacional y no afecta la continua aplicabilidad del Convenio de Ginebra relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949, en los territorios palestinos y otros territorios árabes ocupados desde 1967, incluso Jerusalén". El Consejo decidió "no reconocer la 'ley básica' y las demás medidas de Israel

que, como resultado de esa ley tengan por objeto alterar el carácter y el estatuto de Jerusalén", e hizo un llamamiento a todos los Estados Miembros para que acatasen esa decisión y, a los Estados que hubiesen establecido relaciones diplomáticas en Jerusalén, para que retirasen tales representaciones de la Ciudad Santa⁸⁰. La Asamblea General aprobó una resolución similar, en que además exhortó a los "organismos especializados y otras organizaciones internacionales a que apliquen la presente resolución y otras resoluciones pertinentes" y las instó a "no realizar acto alguno que no esté en consonancia con las disposiciones de [esas] resoluciones"⁸¹. Posteriormente, el Secretario General informó al Consejo de Seguridad de que 13 gobiernos le habían comunicado la decisión de retirar sus respectivas misiones diplomáticas de la Ciudad Santa⁸².

Esas resoluciones, posteriormente reafirmadas en términos similares, siguen encarnando la posición de principio de las Naciones Unidas y de la mayoría de los gobiernos en relación con el estatuto de Jerusalén.

A partir de mediados del decenio de 1970, varios acontecimientos de importancia histórica han impulsado la búsqueda de una solución política al problema de Jerusalén, como parte de un arreglo general de la cuestión de Palestina y del conflicto árabe-israelí en general, sobre la base del reconocimiento de la existencia de los palestinos como pueblo, con derechos nacionales (más que como habitantes de zonas en disputa o refugiados). En 1974, la Asamblea General volvió a incluir el tema "Cuestión de Palestina" en su programa, afirmó "los derechos inalienables del pueblo palestino en Palestina" y otorgó la condición de observador a la OLP⁸³. El año siguiente estableció el Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo Palestino y le pidió que formulara propuestas sobre cómo aplicar esos derechos⁸⁴.

En el plan que presentó a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad, el Comité no formuló recomendaciones concretas en relación con el estatuto futuro de Jerusalén; no obstante, recordó el estatuto internacional de la Ciudad de Jerusalén, según se establece en la resolución 181 (II) de la Asamblea General, y manifestó que cualquier solución al delicado problema de Jerusalén debería buscarse en el marco de los derechos inalienables del pueblo palestino y las características religiosas de la Ciudad y que se debía instar a Israel a que desistiera de todo tipo de medidas políticas encaminadas a cambiar el estatuto jurídico de Jerusalén⁸⁵.

El Marco de Campo David para la Paz en el Oriente Medio, firmado por Egipto e Israel en septiembre de 1978, después de la histórica visita del Presidente Anwar Sadat a Jerusalén, contiene dos elementos importantes. Uno es que "el fundamento convenido para una solución pacífica del conflicto entre Israel y sus vecinos es la resolución 242 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en todas sus partes". El otro es el reconocimiento por las partes, por primera vez en un acuerdo oficial, de los "derechos legítimos del pueblo palestino y de sus justas exigencias". No obstante, no se llegó a un acuerdo sobre el retiro israelí de Jerusalén y los puntos de vista opuestos de los signatarios quedaron reflejados en un intercambio de cartas que acompaña al documento⁸⁶. Los acuerdos fueron considerados únicamente una solución parcial, ya que no abordan las cuestiones cruciales de Jerusalén y de la soberanía nacional palestina y, por tal motivo, en la Asamblea General fueron rechazados por la gran mayoría de los países⁸⁷.

En los años siguientes se hicieron muchos esfuerzos para desarrollar los principios de un arreglo que permitiera resolver todas las cuestiones fundamentales. Preocupada por la "cada vez mayor posibilidad de que estalle una nueva guerra", la Sexta Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados afirmó que "la cuestión de Palestina es la médula del problema del Oriente Medio y la causa fundamental del conflicto árabe-israelí" y que "ni aquella ni este pueden solucionarse por separado". La Conferencia afirmó varios principios básicos para una solución amplia, incluso que "la Ciudad de Jerusalén es parte integrante de la Palestina ocupada. Debe ser evacuada totalmente y restituida incondicionalmente a la soberanía árabe"⁸⁸.

Igualmente, la Tercera Conferencia Islámica en la Cumbre (período de sesiones sobre Palestina y Al-Quds, celebrado en La Meca en enero de 1981, destacó "la determinación del pueblo palestino de mantener sus derechos eternos sobre la Ciudad Santa de Al-Quds, la capital de Palestina, su patria, y la insistencia de los gobiernos y pueblos musulmanes, por igual, de hacer prevalecer sus eternos derechos sobre la Ciudad Santa de Al-Quds, en vista de la enorme importancia política, religiosa, cultural e histórica que tiene para todos los musulmanes", y afirmó "el compromiso de los Estados islámicos de liberar Al-Quds para que pase a ser capital del Estado palestino independiente y de rechazar toda situación que afecte el derecho árabe a la plena soberanía sobre Al-Quds"⁸⁹.

En la declaración aprobada en Fez, Marruecos, en septiembre de 1982, los Jefes de Estado o de Gobierno de la Liga de los Estados Árabes también pidieron el establecimiento de un Estado palestino independiente, con Al-Quds como su capital⁹⁰. Un llamamiento similar fue formulado el mismo año por Leonid Brezhnev, en nombre de la Unión Soviética⁹¹.

Los países europeos hicieron propuestas más limitadas, en que reconocían el derecho a la libre determinación del pueblo palestino y "no aceptaban ninguna iniciativa unilateral que tenga por objeto cambiar el estatuto de Jerusalén", y manifestaron que "todo acuerdo sobre el Estatuto de la Ciudad deberá garantizar el derecho de libre acceso a todos a los Santos Lugares"⁹². A lo largo de los años, los sucesivos gobiernos de los Estados Unidos han hecho diversas propuestas sobre la base de los acuerdos de Camp David y de la fórmula de "tierra por paz". Si bien "no prestan apoyo a la anexión o control permanente por Israel" de las tierras ocupadas, esas propuestas prevén que Jerusalén "debe permanecer indivisa y que su estatuto final debería decidirse mediante negociaciones"⁹³. Sin abordar la cuestión de la soberanía, la Santa Sede y varios países católicos han pedido garantías internacionales para velar por la libertad de culto y el acceso a los Santos Lugares, la protección de los derechos y las prerrogativas existentes de las distintas comunidades religiosas y las salvaguardias del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad⁹⁴.

La Conferencia Internacional sobre la Cuestión de Palestina, convocada en Ginebra en 1983 y en que participaron 117 Estados, también aprobó varios principios para una solución de la cuestión, que posteriormente la Asamblea General hizo suyos. Entre ellos se incluye "el derecho de todos los Estados de la región a existir dentro de fronteras seguras e internacionalmente reconocidas, el retiro israelí de los territorios ocupados desde 1967, incluida Jerusalén, el rechazo de todas las medidas adoptadas por Israel que han modificado el estatuto de la Ciudad y de los territorios ocupados, y el logro de los derechos palestinos, incluso el derecho al establecimiento de un Estado independiente propio en Palestina"⁹⁵. Esos principios constituyeron el

fundamento de los esfuerzos constantes desplegados en los años siguientes para convocar una conferencia internacional de paz para resolver todos los aspectos del conflicto del Oriente Medio.

No obstante, la comunidad internacional y las partes en el conflicto seguían sumamente divididos en cuanto al marco para un arreglo pacífico cuando, a fines de 1987, se inició el levantamiento palestino conocido como intifada. Un año más tarde, después de la decisión de Jordania de cortar sus vínculos jurídicos y administrativos con la Ribera Occidental, el Consejo Nacional de Palestina (el Parlamento Palestino en el exilio) aprobó la Declaración de Independencia y un comunicado político, en los que indicó que aceptaba la resolución 181 (II) de la Asamblea General (la resolución relativa a la partición) y la resolución 242 (1967) del Consejo de Seguridad y declaró "la creación del Estado de Palestina en nuestro territorio palestino, cuya capital es Jerusalén"⁹⁶.

La evolución del clima internacional, después de la guerra del Golfo y la conclusión de la guerra fría, creó las condiciones para iniciar un proceso oficial de negociaciones entre las partes en la Conferencia de Paz de Madrid, celebrada en octubre de 1991, seguida de los acuerdos históricos logrados en septiembre de 1993 con el reconocimiento mutuo entre el Gobierno de Israel y la OLP y la firma de la Declaración de Principios. La Declaración y los acuerdos posteriores dieron lugar en 1994 al retiro de las fuerzas israelíes de la Franja de Gaza y de la zona de Jericó y en enero de 1996 al establecimiento de una fuerza de policía palestina y al traspaso de una serie de responsabilidades a la Autoridad palestina, a la celebración de elecciones para un consejo legislativo y a la creación de la Presidencia de la Autoridad a lo que siguió la retirada de las fuerzas israelíes de varios pueblos y aldeas de la Ribera Occidental. En el acuerdo se establece un período de transición de cinco años con autonomía palestina, a partir de mayo de 1994, que daría lugar a un arreglo permanente sobre la base de las resoluciones 242 (1967) y 338 (1973) del Consejo de Seguridad. Las cuestiones de Jerusalén y de los asentamientos figuran entre los temas aplazados para las negociaciones sobre el estatuto permanente que, según la Declaración, debían comenzar a más tardar a principios del tercer año del período provisional, es decir, en mayo de 1996⁹⁷. A raíz de una reunión inicial celebrada el 5 de mayo de 1996 y tras repetidas demoras en el proceso de paz, se había previsto comenzar las negociaciones el 15 de marzo de 1997, de conformidad con un acuerdo celebrado entre Israel y la OLP en relación con Hebrón y otras cuestiones, firmado el 15 de enero de 1997⁹⁸. No obstante, las negociaciones fueron demoradas nuevamente debido al agravamiento de la situación sobre el terreno y a las crecientes divergencias en las opiniones de las partes.

Decisiones contra los asentamientos

La cuestión de los asentamientos israelíes en Jerusalén y sus alrededores y los problemas que plantean para la acción internacional encaminada a promover una paz justa ha sido abordada en las Naciones Unidas y otros organismos intergubernamentales, que han declarado unánimemente la ilegalidad e invalidez de los asentamientos de conformidad con el derecho internacional y han instado a que se ponga fin a esa política y práctica.

El Consejo de Seguridad ha prestado particular atención a la cuestión de los asentamientos, tanto en el contexto del estatuto de Jerusalén como en relación con sus consecuencias materiales para la población palestina. En

resoluciones aprobadas en 1968 y en 1971, el Consejo incluyó la expropiación de tierras y bienes y el traslado de poblaciones entre las medidas israelíes declaradas inválidas y que no podían modificar el estatuto de Jerusalén⁹⁹. En 1976, el Consejo manifestó que "se deploran profundamente las medidas adoptadas por Israel en los territorios árabes ocupados que modifican la composición demográfica o el carácter geográfico de dichos territorios y, en particular, el establecimiento de asentamientos. Tales medidas, que no tienen ninguna validez jurídica ni pueden prejuzgar del resultado de la búsqueda del logro de la paz, constituyen un obstáculo para la paz"¹⁰⁰.

En una serie de sesiones celebrada en 1979 en relación con el problema de los asentamientos, muchos oradores expresaron suma preocupación por el hecho de que la política y la práctica de los asentamientos continuasen inalterables, lo que tendría consecuencias negativas para los esfuerzos para lograr una paz general. También se manifestó que los asentamientos eran claramente incompatibles con el logro de los derechos nacionales palestinos¹⁰¹. En la resolución aprobada después del debate, el Consejo de Seguridad declaró "que la política y las prácticas de Israel de crear asentamientos en los territorios palestinos y otros territorios árabes ocupados desde 1967 no tienen validez legal y constituyen un serio obstáculo para el logro de una paz completa, justa y duradera en el Oriente Medio". Exhortó a Israel a que respetara el Cuarto Convenio de Ginebra y a que "rescindiera sus medidas anteriores y a que desista de adoptar medida alguna que ocasione el cambio del estatuto jurídico y la naturaleza geográfica y que afecte apreciablemente la composición demográfica de los territorios árabes ocupados desde 1967, incluso Jerusalén, y, en particular, a que no traslade partes de su propia población civil a los territorios árabes ocupados". El Consejo estableció una comisión compuesta de tres de sus miembros "para examinar la situación relativa a los asentamientos y a los territorios árabes ocupados desde 1967, incluso Jerusalén" y decidió "examinar nuevamente la situación a la luz de las conclusiones de la Comisión"¹⁰².

En mayo de 1979 la Comisión visitó Jordania, la República Árabe Siria, el Líbano y Egipto y se reunió con funcionarios gubernamentales, representantes de la OLP y varios testigos y expertos. Israel informó al Presidente del Consejo de Seguridad de que su Gobierno "había rechazado dicha resolución en su totalidad y, en consecuencia, no podía prestar ningún tipo de cooperación a la Comisión establecida en virtud de ella"¹⁰³. Sobre la base de las pruebas que se le proporcionaron, la Comisión concluyó que "el Gobierno de Israel está embarcado en un proceso obstinado, sistemático y en gran escala de creación de asentamientos en los territorios ocupados, por el cual debe asumir plena responsabilidad". Por lo que respecta a las consecuencias de los asentamientos, la Comisión encontró que existía una correlación entre su establecimiento y la reducción de la población árabe, al igual que "cambios drásticos y negativos en la estructura económica y social de la vida cotidiana de la población árabe que ha quedado en la zona". Consideró que la política de los asentamientos estaba causando "cambios profundos e irreversibles de carácter geográfico y demográfico en dichos territorios, incluso Jerusalén", lo que constituye una violación del Cuarto Convenio de Ginebra y de varias resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General y "era generalmente considerado un factor sumamente negativo para el logro de la paz en la región".

La Comisión recomendó que el Consejo de Seguridad hiciese un apremiante llamamiento a Israel señalando a su atención las "desastrosas consecuencias" de la política de los asentamientos e instando a poner fin a la creación, construcción y planificación de asentamientos. Señaló que habría que resolver

la cuestión de los asentamientos existentes y que debería considerarse la adopción de medidas encaminadas a "salvaguardar la protección imparcial de los bienes arbitrariamente expropiados". En relación en particular con Jerusalén, la Comisión recomendó que el Consejo exhortara a Israel a cumplir las resoluciones previas y a que considerase "medidas para proteger y preservar las singulares características espirituales y religiosas de los Santos Lugares de esa ciudad". Recomendó además que, "habida cuenta de la magnitud del problema de los asentamientos y de sus consecuencias para la paz en la región, el Consejo de Seguridad debería mantener la situación en permanente examen"¹⁰⁴.

El Consejo hizo suyas las recomendaciones de la Comisión, renovó su mandato y le pidió que informase al Consejo de la aplicación de la resolución¹⁰⁵. En su segundo informe, la Comisión concluyó que "no ha encontrado evidencia de ningún cambio básico positivo en la política de Israel con respecto a la construcción y planificación de asentamientos ... la Comisión opina que dicha política ha contribuido grandemente al empeoramiento de la situación en los territorios ocupados y que es incompatible con la búsqueda de la paz en la zona". La Comisión recomendó que el Consejo de Seguridad "adopte medidas eficaces para convencer a Israel de que ponga fin al establecimiento de asentamientos en los territorios ocupados y desmantele en consecuencia los asentamientos existentes" y que mantenga la situación bajo constante examen¹⁰⁶.

La resolución 465 (1980), de 1° de marzo de 1980, es la declaración más enérgica aprobada por el Consejo de Seguridad en relación con la cuestión de los asentamientos. En la resolución, el Consejo "deplora profundamente" el rechazo por Israel de las resoluciones previas y su negativa a cooperar con la Comisión y expresa su profunda preocupación por las consecuencias de la política en materia de asentamientos para la población árabe local y palestina y para los esfuerzos de paz. Reiterando y reforzando las declaraciones anteriores, el Consejo calificó la política y las prácticas en materia de asentamientos de "violación manifiesta" del Cuarto Convenio de Ginebra y de "serio obstáculo" para el logro de la paz en el Oriente Medio; exhortó al Gobierno y al pueblo de Israel a poner fin a las medidas adoptadas, a desmantelar los asentamientos existentes y a poner término urgentemente a las actividades en materia de asentamientos. También exhortó a todos los Estados "a que no presten a Israel asistencia alguna que pueda usarse específicamente en relación con los asentamientos en los territorios ocupados". También aceptó las conclusiones y recomendaciones de la Comisión, renovó su mandato y decidió volver a reunirse para examinar la aplicación de la resolución a la luz del informe de la Comisión.

En su tercer informe, basado en otra visita a la región (con excepción de Israel, que nuevamente se negó a cooperar), la Comisión observó el continuo aumento y expansión de los asentamientos y la transformación constante del carácter de Jerusalén. La Comisión observó que el mantenimiento de la política en materia de asentamientos había hecho que se agravara aún más la situación en los territorios árabes ocupados, incluso Jerusalén, que se caracterizaba por el aumento de las tensiones y de los conflictos, en particular después de la promulgación de la "ley básica" por el Parlamento (Knesset) israelí. Observando que "la política de asentamientos es uno de los principales elementos que forman el núcleo del conflicto en la zona", la Comisión reiteró sus recomendaciones anteriores y exhortó al Consejo de Seguridad a que "adopte medidas eficaces para conseguir que Israel ponga inmediatamente término a su política de asentamientos, en todos sus aspectos, en los territorios árabes ocupados incluso Jerusalén"¹⁰⁷.

El Consejo no adoptó medidas en relación con las recomendaciones de la Comisión. No obstante, en los años siguientes el Consejo se reunió en numerosas ocasiones para abordar distintos aspectos de la situación en los territorios ocupados, incluso cuestiones relativas a los asentamientos, los actos de violencia cometidos por los colonos armados y los violentos incidentes en los Santos Lugares. La Asamblea General, el Consejo Económico y Social y otros órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas también han recibido informes en relación con los problemas planteados por la política y las prácticas relativas a los asentamientos y han adoptado resoluciones al respecto. En particular, cabe mencionar las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos y su Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías; los informes anuales del Comité Especial sobre las prácticas israelíes; las cartas de Presidente del Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino y las actas de varios seminarios y reuniones de organizaciones no gubernamentales organizados bajo los auspicios del Comité; los informes del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en relación con las obligaciones de Israel en los territorios ocupados como Estado parte de la Convención del caso; las resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre las repercusiones de los asentamientos israelíes en la situación de los trabajadores árabes y los informes anuales pertinentes del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo y los informes de la Comisión Económica y Social para el Asia Occidental sobre las consecuencias económicas y sociales de los asentamientos.

En mayo de 1995, se planteó ante el Consejo de Seguridad la cuestión de las expropiaciones de tierras en Jerusalén oriental en favor de colonos judíos. No obstante, no se pudo aprobar un proyecto de resolución patrocinado por seis países no alineados en que se exhortaba a Israel a rescindir sus órdenes de expropiación debido al voto negativo de un miembro permanente.

Más recientemente, en marzo de 1997, en dos ocasiones en el Consejo de Seguridad y en la Asamblea General se debatió la cuestión de 6.500 viviendas en el asentamiento previsto de Har Homa, en el monte Yabal Abu Ghneim. En la primera serie de reuniones del Consejo, todos los oradores se opusieron a la decisión de Israel de construir el asentamiento. No obstante, un proyecto de resolución presentado por Francia, Portugal, Suecia y el Reino Unido, en que se exhortaba a Israel abstenerse en sus actividades en materia de asentamientos y a respetar el Cuarto Convenio de Ginebra, no se pudo aprobar debido al voto negativo de un miembro permanente del Consejo. La Asamblea General, que se reunió en la reanudación del período de sesiones para examinar la cuestión, aprobó posteriormente una resolución similar, patrocinada por 57 países, con el resultado abrumador de 130 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones. Al comenzar la construcción, en un ambiente de tensiones crecientes en la región, el Consejo celebró una segunda sesión, una vez más sin poder adoptar una resolución sobre la cuestión debido al voto negativo de un miembro permanente del Consejo.

Después de que el Consejo no consiguiera tomar ninguna decisión sobre la cuestión, la Asamblea General, reunida en su décimo período de sesiones extraordinario de emergencia, condenó las construcciones israelíes en Jabal Abu Ghneim, pidió que se les pusiera fin y reafirmó que todas las medidas y actividades de Israel encaminadas a alterar el carácter, el estatuto jurídico y la composición demográfica de Israel son nulas e írritas y carecen de toda validez¹⁰⁸. En julio de 1997 se volvió a convocar el período extraordinario de sesiones de emergencia, habida cuenta de la negativa de Israel a poner fin a la

construcción de un nuevo asentamiento y a cooperar con el Secretario General. En una enérgica resolución, aprobada por 131 votos a favor, 2 en contra y 14 abstenciones, la Asamblea reafirmó que "todas las medidas ilegales israelíes en la Jerusalén oriental ocupada ... no podrán reconocerse jamás por mucho tiempo que pase", pidió la adopción de medidas internacionales en contra de los asentamientos y que los Estados partes del Cuarto Convenio de Ginebra convocasen una conferencia sobre medidas para hacer aplicar sus disposiciones en el territorio palestino ocupado, incluso Jerusalén¹⁰⁹.

Protección del patrimonio cultural de Jerusalén y asistencia a los palestinos

Los esfuerzos del Consejo de Seguridad, la Asamblea General y otros organismos de las Naciones Unidas para garantizar el respeto del Cuarto Convenio de Ginebra y lograr poner fin a la ocupación han ido acompañados de distintas actividades encaminadas a preservar los Santos Lugares y los monumentos históricos y el carácter de la Ciudad Vieja de Jerusalén y a prestar asistencia a los palestinos que viven en Jerusalén oriental. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de la Conferencia Islámica y varias organizaciones gubernamentales y no gubernamentales han participado activamente en esa tarea.

En 1968, la Conferencia General de la UNESCO reconoció "la excepcional importancia del patrimonio cultural de la Ciudad Vieja de Jerusalén, especialmente de los Santos Lugares, no sólo para los Estados directamente interesados, sino para toda la humanidad, debido a su valor artístico, histórico y religioso". Dirigió un llamamiento internacional urgente, de conformidad con la resolución 2253 (ES-V) de las Naciones Unidas, en que pedía a Israel "que preserve escrupulosamente los lugares, los edificios y otros bienes culturales, especialmente en la Ciudad Vieja de Jerusalén" y "que se abstenga de hacer excavaciones arqueológicas, transferir bienes y modificar de algún modo su carácter cultural e histórico"¹¹⁰. Por su parte, la Junta Ejecutiva de la UNESCO pidió que se estableciera en la Ciudad una presencia de la UNESCO, a fin de velar por la aplicación de esa y otras resoluciones¹¹¹.

En resoluciones posteriores, la Conferencia General insistió cada vez más en la necesidad de proteger el patrimonio cultural, histórico y religioso de la Ciudad en su conjunto, como parte del patrimonio común de la humanidad. La Conferencia también condenó las excavaciones arqueológicas y otras actividades de Israel encaminadas a modificar la configuración histórica y cultural de Jerusalén, por ser contrarias a los objetivos de la Constitución de la UNESCO y a la Convención para la protección de los bienes culturales en casos de conflicto armado, de 1954¹¹².

Según dicha Convención¹¹³, las partes se comprometen a respetar los bienes culturales, ya sea situados en su propio territorio o en el de otra parte "absteniéndose de utilizar esos bienes ... y sus proximidades inmediatas para fines que pudieran exponer dichos bienes a destrucción o deterioro en caso de conflicto armado, y absteniéndose de todo acto de hostilidad respecto de tales bienes"; y se comprometen "a prohibir, a impedir y a hacer cesar, en caso necesario, cualquier acto de robo, de pillaje, de ocultación o apropiación de bienes culturales ... así como todos los actos de vandalismo respecto de dichos

bienes" (art. 4). Además, la Potencia ocupante debe "en la medida de lo posible, prestar su apoyo a las autoridades nacionales competentes del territorio ocupado a fin de asegurar la salvaguardia y la conservación de los bienes culturales de ésta" o de adoptar las medidas apropiadas en caso de que las autoridades nacionales competentes no pudieran ocuparse de ello (art. 5). A los fines de la Convención, se consideran bienes culturales "los bienes, muebles o inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos", ya sea seculares o religiosos, incluso edificios, monumentos, sitios arqueológicos, obras de arte, libros y otros objetos (art. 1). La Convención confía a la UNESCO obligaciones especiales en relación con su aplicación.

Con el acuerdo del Gobierno de Israel, el Director General de la UNESCO ha enviado periódicamente a su representante personal a Jerusalén a fin de celebrar consultas con funcionarios israelíes, la waqf islámica y las autoridades religiosas cristianas y de presentar informes sobre la situación del patrimonio cultural y religioso y sobre las medidas necesarias para preservarlo y restaurarlo. El representante personal ha verificado sobre el terreno los hechos, habida cuenta de las denuncias presentadas al Director General por los gobiernos y otras fuentes. También ha examinado detenidamente las consecuencias para la preservación del patrimonio de la Ciudad de las políticas y prácticas israelíes en relación con las excavaciones arqueológicas, la demolición de edificios, los proyectos de desarrollo urbano, las expropiaciones de tierra y el establecimiento de asentamientos¹¹⁴.

La labor realizada por la UNESCO al respecto recibió un nuevo impulso cuando la Ciudad Vieja de Jerusalén y sus muros se incluyeron en 1981 en la Lista del Patrimonio Mundial y en 1982 en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro, en el contexto de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, de 1972. De conformidad con la Convención, se puede movilizar asistencia internacional para preservar y rehabilitar sitios escogidos. En 1987 la UNESCO también efectuó un llamamiento solemne en pro de la salvaguardia en particular del patrimonio cultural y religioso islámico perteneciente a la waqf, y se estableció una cuenta especial para las contribuciones de los gobiernos, de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, de las instituciones privadas y de otros particulares. Más recientemente, se ha iniciado un estudio para realizar un inventario de los bienes culturales y de los proyectos prioritarios y se han designado equipos de expertos reconocidos internacionalmente a fin de examinar la situación relativa a ciertos monumentos, tanto islámicos como cristianos, y para formular recomendaciones para su preservación o restauración, en cooperación con las autoridades religiosas respectivas¹¹⁵.

Después de que Israel y la OLP firmaron la Declaración de Principios, la Conferencia General de la UNESCO, si bien acogió con beneplácito el acuerdo, reafirmó sus resoluciones anteriores y pidió al Director General que se mantuviera especialmente vigilante en lo relativo a la salvaguardia del patrimonio religioso, cultural e histórico de Jerusalén y sus circunstancias demográficas, en espera de los resultados de las negociaciones en curso¹¹⁶.

Se han tomado otras iniciativas con miras a la preservación de la Ciudad árabe y del patrimonio islámico, en particular por la Organización de la Conferencia Islámica, fundada en 1969 a raíz del incendio intencional de la

Mezquita Al-Aqsa. Además de sus objetivos políticos y diplomáticos, promovidos por el Comité Al-Quds, fundado en 1975, la Organización dio prioridad a las medidas concretas de asistencia. En 1976 se estableció un "Fondo Al-Quds" a fin de recibir contribuciones de los Estados Islámicos "con el doble objetivo de contrarrestar la política de judeización en los territorios árabes ocupados y de prestar apoyo a la heroica resistencia del pueblo árabe palestino en Jerusalén y en otros territorios ocupados"¹¹⁷.

Además, varios gobiernos, al igual que organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, han participado activamente en la prestación de asistencia directa para la protección de Jerusalén oriental, incluso proyectos en las esferas de la vivienda, las instituciones sociales y sanitarias, la restauración de lugares y monumentos religiosos e históricos y la protección de las propiedades árabes contra la ocupación ilegal. Desde el comienzo del proceso de paz, los palestinos de Jerusalén oriental han participado activamente en las iniciativas encaminadas al desarrollo de su sector de la Ciudad, a pesar de las limitaciones existentes, con el objetivo de poder ejercer la soberanía en el contexto de un futuro arreglo negociado. Entre las iniciativas consideradas cabe mencionar el restablecimiento y la modernización del concejo municipal de Jerusalén oriental, la creación de una empresa de desarrollo urbano, la creación y el fortalecimiento de organizaciones autónomas de vecinos con base en la comunidad y la promoción por parte de los medios de difusión o del público de las perspectivas y propuestas palestinas sobre el futuro de la Ciudad. Para el éxito de esas empresas se considera de particular importancia la cooperación con los habitantes israelíes de Jerusalén y el apoyo concreto de la comunidad internacional¹¹⁸.

Capítulo IV

EN BUSCA DE UNA SOLUCIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS INDEPENDIENTES

Según se indicó anteriormente, Israel y la OLP han acordado que la cuestión de Jerusalén figurará en el programa de las negociaciones sobre el estatuto permanente. Vista la polarización entre las partes, la clara posición internacional con respecto al territorio ocupado y la gran importancia de la Ciudad para millones de creyentes en todo el mundo, se espera que éste sea uno de los temas de negociación más difíciles y el que suscite las mayores emociones.

En años recientes, y especialmente desde el comienzo del proceso de paz, la complejidad del tema ha suscitado mucha reflexión entre personalidades políticas palestinas e israelíes, juristas internacionales y otros, en un empeño pragmático por compaginar las posiciones mutuamente excluyentes y por encontrar fórmulas y modelos de soluciones que puedan servir de base para un acuerdo.

Estos esfuerzos, en general, soslayan los aspectos jurídicos internacionales del problema, partiendo de la premisa de que la importancia política y religiosa de la Ciudad y las realidades físicas, demográficas y económicas creadas sobre el terreno desde 1967 hacen imposible tanto volver a dividirla mediante fronteras internacionales, como unificarla bajo una soberanía única y exclusiva o establecer un corpus separatum bajo administración internacional, según disponía el plan de partición de 1947. En consecuencia, las fórmulas propuestas tratan de establecer diversos acuerdos de participación y cooperación que dejarían la Ciudad indivisa al tiempo que preservarían su función única como símbolo nacional, cultural y religioso tanto para los israelíes como para los palestinos. Estas propuestas presuponen el establecimiento de unas relaciones pacíficas entre las dos partes, la creación de una entidad nacional palestina juntamente con Israel, el reconocimiento mutuo de la legitimidad de la reivindicación de Jerusalén como capital política de ambas partes y del desarrollo de nuevos conceptos de soberanía que permitan la coexistencia de dos soberanías así como de los derechos de la comunidad internacional en la Ciudad.

Por ejemplo, el Centro de Investigación e Información Palestino-Israelí (IPCRI), una institución integrada por prominentes personalidades palestinas e israelíes, ha elaborado, durante una serie de mesas redondas celebradas desde 1992, propuestas detalladas y de largo alcance¹¹⁹. Su plan contempla el establecimiento de una ciudad indivisa geográficamente que, no obstante, quedaría dividida políticamente de forma que pueda ser asiento de dos capitales, cada una con sus respectivas estructuras municipales dentro de su término. Según este plan, la soberanía se vincularía al territorio y se determinaría de acuerdo con la composición nacional de los barrios. Ésta se considera una opción viable, ya que no hay en Jerusalén barrios multiétnicos. Por lo tanto, los barrios judíos quedarían bajo soberanía israelí y los palestinos bajo soberanía palestina. El plan también prevé una compensación a los palestinos por los terrenos de su propiedad que se utilizasen para construir asentamientos en Jerusalén oriental, y un nuevo trazado del plano de la Ciudad que representara genuinamente el equilibrio demográfico real de la zona.

Por lo que respecta a la futura administración de la Ciudad, el plan del IPCRI prevé que cada parte ejerza pleno control sobre su propio territorio y pueda construir, planificar y utilizar el suelo como crea conveniente en interés

de su propia población. Sin embargo, se reconocería que, físicamente, Jerusalén, es una ciudad, y su infraestructura se coordinaría y desarrollaría en cooperación, mediante comisiones mixtas de urbanismo y un foro conjunto de alcaldes que sería la máxima autoridad para la solución de controversias. Se establecerían mecanismos especiales para la Ciudad Vieja, entre otros la creación de un consejo en el que estuvieran representados todos los intereses de las comunidades locales e internacionales presentes en la Ciudad Vieja. El plan también contiene disposiciones relativas al estatuto de los Santos Lugares, al ordenamiento jurídico, al sistema policial, a la necesidad de dotar a Jerusalén de una carta constitucional, aprobada por ambas partes, y a otros aspectos.

Otro plan, que trata de desactivar la cuestión de la soberanía y con ello, la "batalla por la ventaja demográfica", es el formulado por un miembro del Concejo Municipal de Jerusalén, en consultas con intelectuales y políticos israelíes y palestinos¹²⁰. El plan propone un nuevo trazado de los límites de la Ciudad para cuadruplicar su actual superficie, añadiendo terrenos, en una proporción equivalente de Israel y de la Ribera Occidental, e incorporando a la nueva zona metropolitana una población de unos 450.000 residentes de cada nacionalidad.

Toda la zona, de conformidad con este plan, estaría bajo la jurisdicción de un Consejo del Gran Jerusalén, y se dividiría en 20 distritos, cada uno de ellos regido por su propio gobierno municipal. Las competencias que ejerce actualmente el gobierno nacional como los servicios sanitarios, la educación, la administración de justicia, la planificación y el desarrollo y la tributación, se delegarían en las administraciones metropolitanas y locales. Los distritos judíos situados dentro de la zona metropolitana ampliada quedarían bajo soberanía israelí, y los palestinos bajo soberanía palestina, permaneciendo Jerusalén como capital de ambos Estados.

Toda vez que la función del gobierno central en la propia metrópolis quedaría muy limitada, también disminuiría la importancia de la soberanía. Desde el punto de vista funcional, Jerusalén sería una unidad autónoma, en la que los israelíes serían ciudadanos de Israel y votarían por alcaldes y concejales israelíes, y los palestinos serían ciudadanos de un Estado palestino, y votarían por administraciones municipales palestinas. El concejo municipal sería un concejo mixto palestino-israelí, compuesto por delegados de cada distrito y presidido por uno de ellos, con carácter rotatorio. Los Santos Lugares se administrarían a través de un órgano integrado por delegados de las tres confesiones. El plan también dispone que, debido a las delicadas características de la Ciudad Vieja, ésta tendría su propio gobierno municipal, en el que tanto el Gobierno de Israel como el Gobierno palestino podrían reservarse el derecho a vetar cualquier cambio en su status quo, y que contaría con representantes de las tres religiones.

Una propuesta similar, presentada por algunas personalidades estadounidenses, prevé un régimen de condominio para la Ciudad, inspirándose en precedentes históricos de soberanía compartida (el Reino Unido y Francia sobre Nuevas Hébridas; Francia y España sobre Andorra; los aliados sobre Berlín tras la segunda guerra mundial)¹²¹. Este modelo supone la soberanía conjunta sobre una ciudad indivisa, que sería la capital de dos Estados y estaría administrada por un concejo municipal común y varios concejos locales de distrito. La Ciudad misma estaría desmilitarizada, y existiría alguna forma de unión económica entre los dos Estados, con controles mínimos sobre el tránsito de personas y mercancías. Como los barrios no están integrados, los israelíes estarían

sujetos a la administración israelí y los palestinos a la palestina, a través de sus respectivos concejos municipales de distrito. Se delegarían en los consejos de distrito el mayor número posible de cuestiones propias de la administración local, reservando al concejo municipal común únicamente aquellos asuntos de mayor importancia que sólo pudieran administrarse eficazmente a nivel de todo el municipio. El plan también prevé la posibilidad de establecer un sistema flexible para la aplicación de la legislación tanto palestina como israelí, basado no en criterios puramente territoriales sino también en otros aspectos como el asunto de dirimir, las partes concernidas y el distrito municipal en que la cuestión o el diferendo surja.

Otra fórmula más, propuesta por un importante funcionario jordano, hace una distinción entre la antigua Ciudad amurallada, lugar al que tanto árabes como judíos se sienten más estrechamente vinculados desde el punto de vista religioso, histórico y político, y las zonas situadas extramuros, levantadas en época moderna¹²². Según este punto de vista, la controversia sobre Jerusalén se centra esencialmente no en la Ciudad secular sino más bien en la zona intramuros, donde están situados los Santos Lugares y que los creyentes de todas las religiones han considerado históricamente su casa. Por ello, la propuesta trata de calmar la controversia fomentando la búsqueda de un compromiso sobre las zonas situadas extramuros pero dentro del actual término municipal y recomendando que ningún Estado tenga soberanía política sobre la Ciudad amurallada. Ésta última pertenecería al mundo entero y a las tres religiones y seguiría siendo un recinto espiritual, que es como se fundó en su origen y es universalmente considerada. La Ciudad estará gobernada por un consejo en el que estarían representadas las máximas autoridades religiosas musulmanas, cristianas y judías, cada una de las cuales sería responsable del funcionamiento y mantenimiento de los Santos Lugares de su fe y participarían en pie de igualdad en la administración de la Ciudad amurallada. Por lo que respecta a las zonas situadas extramuros, esta fórmula prevé en términos generales que las zonas urbanas que se extienden hacia el este, nordeste y sudeste queden bajo soberanía palestina y las situadas al oeste, noroeste y sudoeste bajo soberanía israelí.

Los modelos mencionados anteriormente, y diversas combinaciones posibles de ellos, que han sido objeto de debate en diversos foros, demuestran que el diálogo y el desarrollo de fórmulas de transacción son posibles incluso en el caso de un problema aparentemente tan insoluble como es el de Jerusalén.

Capítulo V

EL PROCESO DE PAZ Y LA REAFIRMACIÓN DE LA POSICIÓN INTERNACIONAL SOBRE JERUSALÉN

En su apoyo a los acuerdos firmados entre las partes en septiembre de 1993, que prevén la celebración de negociaciones sobre Jerusalén como parte de las negociaciones para una solución definitiva, las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales han reafirmado en repetidas ocasiones el estatuto peculiar de Jerusalén, así como su posición de que la ocupación de Israel es ilegal y sus acciones inválidas en derecho internacional y la retirada de todos los territorios ocupados indispensable para el logro de una paz justa. También han expresado su creciente preocupación por las medidas adoptadas por las autoridades israelíes para reforzar su control sobre Jerusalén antes de comenzar las conversaciones sobre el estatuto definitivo, especialmente en lo relativo a los asentamientos, al aislamiento de Jerusalén oriental de la Ribera Occidental, a las medidas contra el estatuto de residente palestino y las instituciones palestinas, y a las excavaciones arqueológicas. Las Naciones Unidas han reafirmado que el Cuarto Convenio de Ginebra es aplicable a todos los territorios palestinos y otros territorios árabes ocupados desde 1967, incluido Jerusalén, y han hecho un llamamiento al Gobierno de Israel para que se abstenga de crear una situación de hechos consumados sobre el terreno que pudiera predeterminar el resultado de las conversaciones sobre el estatuto definitivo.

Aunque el Consejo de Seguridad, según se indicó antes ha sido incapaz en repetidas ocasiones de actuar en relación con la expropiación de tierras y los asentamientos en Jerusalén oriental, ha reafirmado sus resoluciones pertinentes sobre la aplicabilidad del Cuarto Convenio de Ginebra a los territorios ocupados desde 1967, incluso Jerusalén, y con ocasión de un debate sobre la masacre de palestinos perpetrada por un colono judío en Hebrón a principios de 1994, reiteró las responsabilidades de Israel al respecto¹²³. En otra resolución aprobada sobre la cuestión de la apertura de un nuevo acceso al túnel arqueológico en septiembre de 1996, el Consejo recordó sus anteriores resoluciones sobre Jerusalén e instó a poner fin de inmediato a todos los actos que han tenido por resultado un agravamiento de la situación y que tienen consecuencias negativas para el proceso de paz en el Oriente Medio y a revocarlos, y también a que se garantizase la seguridad y la protección de los civiles palestinos¹²⁴.

Por su parte, muchas delegaciones que participaron en los debates expresaron su firme posición de que Jerusalén oriental es un territorio ocupado, sujeto a principios internacionales. En una declaración aprobada por el Consejo de Ministros de la Unión Europea, y que otros países europeos hicieron suya, se declaraba que:

"Jerusalén oriental se encuentra sujeto a los principios estipulados en la resolución 242 (1967) de 22 de noviembre de 1967, en particular la inadmisibilidad de la adquisición de territorio por la fuerza, y por consiguiente no está bajo soberanía israelí ... el Cuarto Convenio de Ginebra es enteramente aplicable a Jerusalén oriental, como a otros territorios bajo ocupación."¹²⁵

Por su parte, la Liga de los Estados Árabes reiteró que bajo ninguna circunstancia reconocería ninguna modificación introducida por Israel, en su calidad de Potencia ocupante, en el estatuto jurídico, la composición

demográfica y las características geográficas de la ciudad de Al-Quds, e instó a todos los países a que no reconocieran esas modificaciones¹²⁶. La Organización de la Conferencia Islámica también reiteró sus anteriores resoluciones¹²⁷.

En su más reciente resolución sobre el estatuto jurídico de Jerusalén, en la que se recuerdan anteriores resoluciones tanto de la Asamblea General como del Consejo de Seguridad, la Asamblea declaró que "la decisión de Israel de imponer sus leyes, su jurisdicción y su administración en la Ciudad Santa de Jerusalén es ilegal y, en consecuencia, nula y carece de toda validez", deploró "el traslado por algunos Estados de sus representaciones diplomáticas a Jerusalén, en violación de la resolución 478 (1980) del Consejo de Seguridad y su negativa a cumplir lo dispuesto en esa resolución", y exhortó una vez más a esos Estados a que "respetaran las disposiciones de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas"¹²⁸.

El estatuto jurídico de Jerusalén también se abordó en las resoluciones aprobadas por la Asamblea General en su décimo período extraordinario de sesiones de emergencia, celebrado tras los infructuosos debates del Consejo de Seguridad sobre la construcción de un nuevo asentamiento en Yabal Abu Ghneim. La Asamblea afirmó su apoyo al proceso de paz en el Oriente Medio sobre la base de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y del principio de paz por territorio. Recordando sus resoluciones pertinentes, incluida la resolución 181 (II) (el Plan de Partición) y las del Consejo de Seguridad, la Asamblea reafirmó que la comunidad internacional, por conducto de las Naciones Unidas, tiene un interés legítimo en la cuestión de la Ciudad de Jerusalén y la protección de sus singulares dimensiones espirituales y religiosas. La Asamblea reafirmó que todas las medidas y actividades legislativas y administrativas de Israel, la Potencia ocupante, que han alterado o tenido por objeto alterar el carácter, el estatuto jurídico y la composición demográfica de Jerusalén son nulas e irritas y carecen de toda validez. Además la Asamblea recomendó que en toda solución general, justa y duradera de la cuestión de la Ciudad de Jerusalén a que se llegue mediante negociaciones sobre su estatuto permanente celebradas por las partes figuren disposiciones garantizadas internacionalmente por las que se asegure la libertad de religión y de conciencia de sus habitantes, así como el acceso permanente, libre y sin trabas a los Santos Lugares¹²⁹.

Las declaraciones y resoluciones mencionadas anteriormente, así como muchas otras aprobadas por órganos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y grupos religiosos, demuestran el deseo de la comunidad internacional de seguir participando en la determinación del futuro de Jerusalén, como ciudad sagrada de tres religiones y que atesora la esencia nacional tanto de palestinos como de israelíes, de conformidad con los principios internacionales establecidos y los acuerdos ya alcanzados en la primera etapa de las negociaciones. También ponen de manifiesto la gran preocupación existente sobre el delicado momento por el que atraviesa el proceso de paz, y el deseo unánime de que no se adopten medidas sobre el terreno que den ventaja a corto plazo, lo que irremediablemente pondría en peligro ese proceso de paz.

Notas

¹ Ley de 29 de julio de 1980 promulgada por el Knesset de Israel por la que se proclama Jerusalén capital de Israel. Directrices del Gobierno de Israel. Junio de 1996.

² Las cifras correspondientes a Jerusalén corresponden a: A. Shmueli, D. Grossman y R. Zeevy, editores Studies in Settlement Geography (Jerusalén, 1977) parte 2, pág. 468; para las cifras correspondientes a Palestina, véase Naciones Unidas, División de los Derechos del Pueblo Palestino, Orígenes y Evolución del Problema Palestino 1917-1988, pág. 36.

³ Gobierno del Reino Unido: Report of the Commission appointed by His Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, with the approval of the Council of the League of Nations, to determine the rights and claims of Moslems and Jews in connection with the Western or Wailing Wall at Jerusalem (Londres, H. M. S. O., 1931), págs. 57 a 58 (reimpreso por las Naciones Unidas como adición al documento A/7057-S/8427).

⁴ Gobierno de Palestina: Official Gazette of the Government of Palestina, Jerusalén, 8 de junio de 1931.

⁵ Gobierno Británico: Palestine Royal Commission: Report Cmd. 5479 (Londres, H.M.S.O., 1937), págs. 131 y 330.

⁶ Supplement to Survey of Palestine, notas para la Comisión Especial de las Naciones Unidas para Palestina, junio de 1947, pág. 13.

⁷ Documentos Oficiales de la Asamblea General, segundo período de sesiones, Suplemento No. 11 (A/364).

⁸ Ibrahim Matar, To whom does Jerusalem belong? (publicación del Centre for Policy Analysis on Palestine, Washington, D.C., 1993).

⁹ Costa Rica y El Salvador tienen embajada en Jerusalén occidental. Los nueve países con consulado son: Bélgica, España, los Estados Unidos de América, Francia, Grecia, Italia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia y Turquía. Sobre el funcionamiento de los consulados, véase Uzi Benziman, "Israeli policy in East Jerusalem after reunification", en Joel L. Kraemer, compilador, Jerusalem: Problems and Prospects (Praeger, 1980; Gershon Baskin, Jerusalem of Peace (IPCRI, 1994); Jean-Philippe Mochon, "Le consulat général de France a Jérusalem - Aspects historiques, juridiques et politiques de ses fonctions", Annuaire français de droit international, XLII, 1996.

¹⁰ Véanse los documentos T/118/Rev.2 y A/544.

¹¹ Documentos Oficiales de la Asamblea General, tercer período de sesiones, Suplemento No. 11 (A/648).

¹² Resolución 54 (1948) del Consejo de Seguridad.

¹³ Comisión de Conciliación de las Naciones Unidas para Palestina, Segundo informe sobre la evolución de la situación (A/838).

¹⁴ Las propuestas y posteriores aclaraciones de la Comisión de Conciliación de las Naciones Unidas para Palestina figuran en el documento A/973 y Add.1. Véase también el resumen detallado de las iniciativas de la Comisión en un informe posterior sobre la evolución de la situación y en un informe complementario (A/1367/Rev.1).

¹⁵ Comisión de Conciliación de las Naciones Unidas para Palestina, Informes sobre la evaluación de la situación tercero (A/927) y decimotercero (A/2629); Resolución del Consejo de Administración Fiduciaria de 21 de diciembre de 1949 (T/427).

¹⁶ Documentos Oficiales de la Asamblea General, segunda parte del tercer período de sesiones, Comisión Política ad hoc, Actas resumidas de las sesiones, 6 de abril a 10 de mayo de 1949, 45ª sesión, pág. 212.

¹⁷ *Ibíd.*, 46ª sesión, pág. 121.

¹⁸ Resolución 273 (III) de la Asamblea General.

¹⁹ Resolución 303 (IV) de la Asamblea General.

²⁰ Cuestión de un régimen internacional para la región de Jerusalén y la protección a los Santos Lugares, Informe Especial del Consejo de Administración Fiduciaria, Documentos Oficiales de la Asamblea General, quinto período de sesiones, Suplemento No. 9 (A/1286).

²¹ *Ibíd.*, anexo III. El Consejo no examinó la propuesta de Israel.

²² Decisión del Consejo de Seguridad de 25 de octubre de 1949, 453ª sesión.

²³ Resolución 468 (V) de la Asamblea General.

²⁴ Informe de la Comisión de Conciliación de las Naciones Unidas para Palestina sobre la evolución de la situación durante el período comprendido entre el 23 de enero y el 19 de noviembre de 1951, Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexto período de sesiones, Suplemento No. 18 (A/1985).

²⁵ La labor de la Comisión en relación con los bienes de los refugiados y los métodos y técnicas empleados para su registro y tasación se explican detalladamente en un documento de trabajo preparado por el experto territorial de la Comisión en 1964 (A/AC.25/W.84). La información relativa a Jerusalén figura en el documento A/AC.25/W.81/Rev.2 (anexo V, pág. 8). Sin embargo, los palestinos opinan que los cálculos de las Naciones Unidas estiman los bienes palestinos bastante por debajo de su valor (Center for Policy Analysis on Palestine, Washington D.C., Palestinian Losses in 1948: The Quest for Precision, Information Paper No. 6 (1996)).

²⁶ Informe de la Comisión de Conciliación de las Naciones Unidas para Palestina para el período comprendido entre el 1º de octubre de 1967 y el 29 de septiembre de 1972, Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos, tema 40 c) del programa (A/8830).

²⁷ Facts on File, vol. XXVII, 7 de junio de 1967.

²⁸ Informe del Secretario General en cumplimiento de la resolución 2254 (ES-V) de la Asamblea General relativa a Jerusalén (S/8146), pág. 1.

²⁹ *Ibíd.*, pág. 7.

³⁰ Law and Administration Ordinance (Amendment No. 11); Law and Municipal Corporation Ordinance, ambas de 27 de junio de 1967. Véase *ibíd.*, pág. 8.

³¹ *Ibíd.*, págs. 5 y 6. Véase también la declaración formulada por el ex alcalde Rouhi El-Khatib en el Consejo de Seguridad, el 3 de mayo de 1968 (S/PV.1421).

³² Ibid., págs. 9 a 19 y anexo II.

³³ Ibid., pág. 26.

³⁴ Ibid., págs. 20 a 24.

³⁵ El resumen de estas disposiciones figura en el "informe de la Comisión de Investigación sobre los acontecimientos ocurridos en el Monte del Templo, 8 de octubre de 1990", presentado por Israel al Secretario General (S/21919, Add.3); también en Uzi Benziman, op. cit.

³⁶ A/6793-S/8146, pág. 39. Los habitantes de la zona utilizan los términos "Mezquita de Omar" para referirse a la mezquita de Al-Aqsa.

³⁷ El programa de las excavaciones figura en un informe presentado por el Gobierno de Jordania al Consejo de Seguridad (S/14684); el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha publicado informes periódicos.

³⁸ Declaración de Jordania (S/PV.2352).

³⁹ Informe presentado por el Secretario General al Consejo de Seguridad en cumplimiento de la resolución 672 (1990) (S/21919).

⁴⁰ The New York Times, 28 de septiembre de 1996.

⁴¹ Declaración del Representante de Jordania en el Consejo de Seguridad, 13 de abril de 1982 (S/PV.2352); informe del Director General de la UNESCO al Consejo Ejecutivo, agosto de 1984 (120 EX/14).

⁴² Declaración del Representante de Jordania en el Consejo de Seguridad, 21 de enero de 1986 (S/PV.2644).

⁴³ Véanse los capítulos sobre la libertad de religión en los informes anuales del Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afecten a los derechos del pueblo palestino y otros habitantes árabes de los territorios ocupados, el más reciente de los cuales se publicó con la signatura A/50/463; también puede obtenerse información pertinente en los informes anuales del Comisionado General del OOPS, el último de los cuales se presentó a la Asamblea General en su quincuagésimo período de sesiones (Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo período de sesiones, Suplemento No.13 (A/50/13 y Add.1)).

⁴⁴ S/PV.1421.

⁴⁵ Centro de Información Alternativa, Jerusalén, The Other Front, No. 337, septiembre de 1995; Sara Kaminker, presentación del tema "Perspectivas para el futuro: cuestiones fundamentales", Simposio de Organizaciones no Gubernamentales de América del Norte sobre la Cuestión de Palestina, Toronto (Canadá), 6 a 8 de julio de 1994.

⁴⁶ Ibrahim Matar, presentación del tema "Elementos de un arreglo de paz definitivo y obstáculos a la paz - la cuestión de Jerusalén y los asentamientos", Reunión Internacional de organizaciones no gubernamentales/Simposio de las organizaciones no gubernamentales europeas sobre la cuestión de Palestina, Centro Internacional de Viena, 29 de agosto a 1º de septiembre de 1995.

⁴⁷ S/PV.3536, S/PV.3538.

⁴⁸ Véase la página 43.

⁴⁹ Report on Israeli Settlements in the Occupied Palestinian Territories (publicación de la Foundation for Middle East Peace, Washington, D.C. febrero de 1994), pág. 3.

⁵⁰ *Ibíd.*, vol. 3, No. 4, julio de 1993, pág. 5, cita de un informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos de abril de 1993.

⁵¹ *Ibíd.*, número especial, febrero de 1994, pág. 8.

⁵² Informe de síntesis sobre la aplicación de las resoluciones y las decisiones de la UNESCO relativos al patrimonio cultural de Jerusalén (UNESCO, documento 127 EX/12 Rev) pág. 23-4; declaración formulada por A. Aghazarian en la reunión de periodistas sobre el tema "Jerusalén - Visión para la reconciliación", organizada por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas y celebrada en Atenas el 27 y el 28 de abril de 1993.

⁵³ Jan de Jong, "Jerusalem: A city under siege", Challenge, vol. III, No.1.

⁵⁴ Foreign Broadcast Information Service, Daily Report: Near East and South Asia, No. FBIS-NES-92-067, 7 de abril de 1992, pág. 16.

⁵⁵ Cartas dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad por el Observador Permanente de Palestina ante las Naciones Unidas (A/51/731-S/1996-1044). Véase la página 43.

⁵⁶ Sara Kaminker, presentación sobre el tema "Perspectivas para el futuro: cuestiones fundamentales", Simposio de Organizaciones No Gubernamentales de América del Norte sobre la Cuestión de Palestina, Toronto (Canadá), 6 a 8 de julio de 1994.

⁵⁷ Sara Kaminker, op. cit.

⁵⁸ Tanmiya, boletín de la Welfare Association de Ginebra, No. 36, septiembre de 1994.

⁵⁹ Informe de síntesis sobre la aplicación de las resoluciones y las decisiones de la UNESCO, cit.

⁶⁰ Report on Israeli Settlements ..., cit., número especial, febrero de 1994, pág. 8; y vol. 6, No. 4, julio de 1996.

⁶¹ Welfare Association, cit., The Washington Report on Middle East Affairs, septiembre y octubre de 1994, págs. 12, 85 y 86; y números de Article 74, una publicación del Centro de Información Alternativa radicado en Jerusalén/proyecto para la residencia y los derechos de los refugiados palestinos.

⁶² Departamento de Estado de los Estados Unidos, Country Report on Human Rights Practices for 1993 (Washington, D.C.).

⁶³ The New York Times, 28 de agosto de 1995; informe anual del Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afecten a los derechos humanos del pueblo palestino y otros ocupantes de los territorios ocupados (A/50/463).

⁶⁴ Jerusalem Post, 7 de junio de 1994.

⁶⁵ Acuerdo Provisional entre Israel y Palestina sobre la Ribera Occidental y la Faja de Gaza, firmado en Washington, D.C., el 28 de septiembre de 1995.

⁶⁶ The New York Times, 4 a 21 de enero de 1996. El nuevo Consejo Palestino tendrá siete representantes de Jerusalén oriental (cinco musulmanes y dos cristianos).

⁶⁷ Departamento de Estado de los Estados Unidos, cit.

⁶⁸ Allen G. Noble y Elisha Efrat, "Geography of the Intifada" en The Geographical Review, julio de 1990, pág. 305.

⁶⁹ Documentos Oficiales de la Asamblea General, quinto período de sesiones extraordinario de emergencia, 17 de junio a 18 de septiembre de 1967, A/PV.1529, pág. 2.

⁷⁰ Resolución 2253 (ES-V) de la Asamblea General.

⁷¹ Resolución 2254 (ES-V) de la Asamblea General. La respuesta de Israel figura como anexo al informe del Secretario General (A/6753-S/8052).

⁷² Resolución 252 (1968) del Consejo de Seguridad.

⁷³ Resoluciones 2443 (XXIII) y 2546 (XXIV) de la Asamblea General. Más tarde se cambió el nombre del Comité Especial por el de Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afecten a los derechos humanos del pueblo palestino y otros habitantes árabes de los territorios ocupados.

⁷⁴ CICR, Commentary: IV Geneva Convention, págs. 275 a 276.

⁷⁵ Declaración hecha por el representante de Israel ante la Asamblea General, 26 de octubre de 1977 (A/32/PV.47).

⁷⁶ Primer informe del Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes, Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones (A/8089), pág. 16.

⁷⁷ Resoluciones 3092 (XXVIII) y 3525 (XXX) de la Asamblea General.

⁷⁸ Resolución 446 (1979) del Consejo de Seguridad. Véase la sección siguiente sobre la labor de la Comisión.

⁷⁹ Por ejemplo, véanse las resoluciones 592 (1986) y 605 (1987) de la Asamblea General.

⁸⁰ Resolución 478 (1980) del Consejo de Seguridad.

⁸¹ Resolución 35/169 E de la Asamblea General.

⁸² S/14248. Tres Gobiernos (Chile, Ecuador y Venezuela) habían retirado sus misiones antes de la aprobación de la resolución 478 (1980) del Consejo de Seguridad; los otros 10 (El Salvador, Costa Rica, Panamá, Colombia, Haití, Bolivia, los Países Bajos, Guatemala, la República Dominicana y el Uruguay) lo hicieron en respuesta a la resolución. Posteriormente, El Salvador y Costa Rica volvieron a trasladar sus embajadas a Jerusalén occidental.

⁸³ Resoluciones 3236 (XXIX) y 3237 (XXIX) de la Asamblea General.

⁸⁴ Resolución 3376 (XXX) de la Asamblea General.

⁸⁵ Primer informe de la Comisión sobre el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino, Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 35 (A/31/35), pág. 8.

⁸⁶ Marco de Paz de Camp David, 17 de septiembre de 1978, reproducido en The Search for Peace in the Middle East - Documents and Statements, 1967-1979, Informe preparado por el Subcomité sobre Europa y el Oriente Medio del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos (Washington, D.C., 1979), págs. 20 a 29.

⁸⁷ Véase un resumen de la documentación y los debates pertinentes en el Yearbook of the United Nations, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, vol. 33 (1979).

⁸⁸ A/ES-7/8, anexo.

⁸⁹ A/36/138, res. 2/3 P (IS).

⁹⁰ A/37/696-S/15510.

⁹¹ Discurso del Sr. Leonid I. Brezhnev, Secretario General del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética y Presidente del Presidium del Soviet Supremo de la URSS, 20 de septiembre de 1982 (A/37/457-S/15403).

⁹² Consejo Europeo, declaración sobre el Oriente Medio, Venecia, 13 de junio de 1980, reproducida en The New York Times, 14 de junio de 1980.

⁹³ Discurso dirigido a la nación por el Presidente Reagan, 1º de septiembre de 1982, reproducido en The New York Times, 2 de septiembre de 1982.

⁹⁴ Véase la declaración formulada por el Observador Permanente de la Santa Sede ante las Naciones Unidas ante la Comisión Política Especial de la Asamblea General, 30 de octubre de 1995 (comunicado de prensa).

⁹⁵ Declaración de Ginebra sobre Palestina, informe de la Conferencia Internacional sobre la cuestión de Palestina, Ginebra, 29 de agosto a 7 de septiembre de 1983 (A/CONF.114/42), pág. 2; resolución 38/58 de la Asamblea General.

⁹⁶ La Declaración se reproduce en el documento A/43/827-S/20278, anexo III.

⁹⁷ Declaración de los Principios sobre las Disposiciones relacionadas con un Gobierno Autónomo Provisional, artículos I y V (A/48/486-S/26560).

⁹⁸ Nota oficial que acompaña al Protocolo relativo al redespliegue en Hebrón, 15 de enero de 1997, puesto a disposición por el Servicio de Información de Israel (www.Israel.org).

⁹⁹ Resoluciones 252 (1968) y 298 (1971) del Consejo de Seguridad.

¹⁰⁰ Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad en nombre del Consejo, 11 de noviembre de 1976 (S/PV.1969).

¹⁰¹ United Nations Yearbook, vol. 33, 1979, págs. 382 a 385.

¹⁰² Resolución 446 (1979) del Consejo de Seguridad.

¹⁰³ Informe de la Comisión del Consejo de Seguridad establecida en virtud de la resolución 446 (1979) (S/13450), pág. 7.

¹⁰⁴ *Ibid.*, págs. 40 a 42.

¹⁰⁵ Resolución 452 (1979) del Consejo de Seguridad.

¹⁰⁶ Informe de la Comisión del Consejo de Seguridad establecida por la resolución 446 (1979) (S/13679).

¹⁰⁷ Informe de la Comisión del Consejo de Seguridad establecida por la resolución 446 (1979) (S/14268), págs. 47 a 49.

¹⁰⁸ S/PV.3536, S/PV.3538 y proyecto de resolución S/1195/394; S/PV.3745, S/PV.3747 y proyecto de resolución S/1997/199; A/51/PV.93 y resolución 51/223 de la Asamblea General; S/PV.3756 y proyecto de resolución S/1997/241; A/RES/ES-10/2 y A/ES-10/PV.1 a 3.

¹⁰⁹ Resolución A/RES/ES-10/3 de la Asamblea General; informe del Secretario General, A/ES-10/6-S/1997/494.

¹¹⁰ Conferencia General de la UNESCO, 15° período de sesiones, resolución 3.343, 20 de noviembre de 1968.

¹¹¹ Junta Ejecutiva de la UNESCO, 88ª sesión, decisión 4.3.1.

¹¹² Conferencia General de la UNESCO, 17° período de sesiones, resolución 3.422, de 17 de noviembre de 1972.

¹¹³ Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, La Haya, 14 de mayo de 1954, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 249, págs. 240 a 365.

¹¹⁴ Véanse los informes siguientes del Director General de la UNESCO relativos a Jerusalén y a la aplicación de las resoluciones de la Conferencia General: 21C/7; 22C/90; 23C/15; 24C/15; 25C/14; 26C/14.

¹¹⁵ En los informes del Director General a los períodos de sesiones 27° y 28° de la Conferencia General (27C/19 y Add.; y 28C/19) figura información sobre los proyectos de la UNESCO.

¹¹⁶ Conferencia General de la UNESCO, 27° período de sesiones, resolución 3.8 (1993).

¹¹⁷ Resolución de la Séptima Conferencia de Ministros Islámicos de Relaciones Exteriores, Estambul, 12 a 14 de mayo de 1976.

¹¹⁸ Véanse los informes del Director General de la UNESCO, cit.; Tanmiya, boletín trimestral de la Welfare Association, No. 36, septiembre de 1994 y No. 41, diciembre de 1995; Michael Safier, "The future of Jerusalem: a cosmopolitan perspective", informe de un seminario sobre "El futuro de Jerusalén", (Arab Research Centre, Londres, 1994).

¹¹⁹ Gershon Baskin, "A stratetegic analysis for Implementing a Peace Plan in Jerusalem", Jade News, abril de 1994, págs. 14 y 15.

¹²⁰ Moshe Amirav, "Blueprint for Jerusalem", The Jerusalem Report, 12 de marzo de 1992.

¹²¹ John V. Whitbeck, "The Road to Peace Starts in Jerusalem: The Condominium Solution", Middle East Policy, vol. III, No. 3 (1994).

¹²² Adnan Abu Odeh, "Two capitals in an undivided Jerusalem", Foreign Affairs, primavera de 1992, págs. 183 a 188.

¹²³ Resolución 904 (1994) del Consejo de Seguridad.

¹²⁴ Resolución 1073 (1996) del Consejo de Seguridad.

¹²⁵ Declaraciones formuladas por el Unión Europea, el 1° de octubre de 1996, A/51/447-S/1996/825, y el 27 de febrero de 1997, A/52/86-S/1997/181.

¹²⁶ Comunicado emitido el 23 de febrero de 1997 por la Secretaría General de la Liga de los Estados Árabes (S/51/808-S/1997/157).

¹²⁷ Declaración formulada el 3 de marzo de 1997 por el Grupo Islámico de la Organización de la Conferencia Islámica, A/51/817-S/1997/182.

¹²⁸ Resolución 51/27 de la Asamblea General.

¹²⁹ Resoluciones ES-10/2 y ES-10/3 de la Asamblea General.



