

El dret internacional en el conflicte



A pesar dels interessos polítics de cada part, el conflicte encaixa dins del dret internacional, la via de solució.

El conflicte palestinoisraelià, al llarg de més dels 55 anys, ha passat per diverses fases d'intensitat, incloses, en algun moment, especialment durant el procés iniciat amb la Conferència de Madrid el 1991, les que semblaven portar a vies de solució i pacificació. En un sentit o altre, tot el conflicte es caracteritza per afectar principis estructurals de l'ordenament jurídic internacional, i això el converteix en un cas test.

Les posicions tan radicalitzades de les dues parts, que es fan paleses en fets concrets, dificulten en gran mesura l'anàlisi sota paràmetres jurídics, tanmateix això no significa que no n'hi hagi. De fet, la insistència a plantejar la qüestió exclusivament sota criteris politicomilitars i de seguretat, així com la recurrent posició d'enquadrar les accions com a excepcions a l'aplicació de les normes jurídiques, no tenen com a resultat més

que agreujar el conflicte i instaurar el caos en el territori palestí, amb la consegüent escalada de violència, fins a límits incomprendibles i amb alts costos en vides humanes.

L'objectiu d'aquest article és exposar, sintèticament, les normes jurídiques internacionals directament aplicables a aquest conflicte, intentant contribuir, així, a la reflexió sobre un assumpte de dimensió internacional que posa en dubte part dels fonaments de l'ordre internacional contemporani.

Dimensió internacional del conflicte.

Dos elements dependents entre si configuren la dimensió internacional del conflicte: el títol jurídic del territori i les parts. Sens dubte, és en la decisió de la partició del territori de Palestina on comença l'origen de la problemàtica. Formalment, l'adopció de la resolució 181 (II) de 29 de novembre de 1947 de l'assemblea general de les Nacions Unides dona el vistiplau internacional per a l'existència de dos estats en el territori, amb la qual cosa es posava fi al règim internacional del mandat sota administració britànica, que era la situació transitòria acordada fins que no s'arribés a la independència.

Aquesta resolució es va adoptar, d'una manera completament atípica, una vegada la potència administradora es mostrà incapaç d'assumir les seves funcions com a tal i passà la responsabilitat a l'assemblea general de l'ONU. De fet, únicament és comprensible si es tenen en compte les circumstàncies especials del moment relacionades amb la fi de la Segona Guerra Mundial i les pretensions del moviment sionista. El resultat és prou conegut. Neix un estat, el d'Israel, en una part del territori. La resta, la part de Gaza i Cisjordània, després de la primera guerra araboisraeliana, queda sota administració egípcia i jordana.

Vista parcial de la Línia Verda creada l'any 1967 per separar els dos territoris. S'estén durant 70 quilòmetres.

Resultat de les successives guerres, aquests territoris perden progressivament extensió. Per via de l'efectivitat s'entendrà que la "línia verda", resultat de la guerra de 1967, serà el límit entre els territoris d'Israel i els dos palestins. A més, a partir d'aquesta guerra, les dues últimes zones són ocupades militarment pel vencedor.

Aquesta ocupació militar és una categoria jurídica del dret que regula els conflictes armats. S'entén que es tracta d'una situació transitòria que, en cap cas, no significa un traspàs de sobirania cap a la potència ocupant i que finalitza en el moment en què s'institueix el règim jurídic definitiu. Per tant, els territoris de Gaza i Cisjordània, a pesar de la política d'assentaments i de l'obra del mur, mantenen un estatut jurídic internacional distint i separat del territori de l'estat d'Israel.

L'altre element de la dimensió internacional del conflicte són les parts: una, l'estat d'Israel, internacionalment reconegut, i l'altra, el poble palestí, el qual té un estatut jurídic internacional. Aquest últim s'articula, respecte al dret a l'autodeterminació dels pobles, en una doble via. D'una banda, perquè és una qüestió pendent de l'antic règim de mandat; per tant, és una qüestió colonial. De l'altra, pel reconeixement exprés del dret inalienable del poble palestí a l'autodeterminació a partir de 1974 (A/res. 3236 (XXIX)) que inclou la primera consideració.

Aquest reconeixement dels drets i obligacions derivats del principi d'autodeterminació significa: 1) l'estatut jurídic internacional del territori palestí, en els termes ja exposats; 2) la titularitat del poble palestí dels recursos naturals de la zona —entre els quals té especial importància l'aigua—, i 3) el reconeixement del dret del poble palestí a la seva lliure autodeterminació sense ingerència exterior.

Regulació dels conflictes armats.

El conflicte atempta directament contra el principi de prohibició de l'ús de la força armada. Tant per les activitats militars israelianes o pel degoteig d'actes terroristes com per l'ocupació militar dels territoris, sense oblidar l'especial situació dels refugiats, la qüestió entra,



doncs, en l'àmbit d'aplicació jurídica internacional dels conflictes armats.

La situació de fet i de dret en què es troben actualment els territoris de Gaza i Cisjordània és la d'ocupació militar per l'exèrcit israelià. És aplicable, doncs, el IV Conveni de Ginebra relatiu a la protecció de persones civils en temps de guerra, del 12 d'agost de 1949, i del qual forma part Israel des del 6 de gener de 1952. Reiteradament, el Consell de Seguretat de l'ONU ha recordat les obligacions d'Israel quant a potència ocupant, les quals s'estableixen en els articles 47 i següents de l'esmentat conveni.

En síntesi, la conducta israeliana, d'acord amb aquest marc normatiu, l'impossibilita per a: 1) intentar canviar la composició de la població, com prova de fer amb la seva política d'assentaments; 2) explotar recursos naturals, com en el cas de l'explotació de l'aigua que practica; i 3) denegar justícia, ans al contrari està obligat com a potència ocupant a garantir els drets humans fonamentals, la qual cosa no s'avé amb la pràctica dels mal anomenats assassinats extrajudicials, ni amb la prohibició de llibertat de circulació, ni amb la situació d'emergència per escassetat d'aliments, per posar-ne només alguns exemples.

Per part palestina, alguns dels seus grups violents que no reconeixen l'estat d'Israel utilitzen la via del terror contra la població civil d'Israel. En diuen actes defensius, si bé contribueixen al caos, la inseguretat, a més de la radicalització de posicions i, en fi, contravenen també al marc jurídic.

Per últim, en aquest aspecte de regulació dels conflictes armats, cal assenyalar i recordar el "dret de retorn" del poble palestí. Es tracta del reconeixement per la comunitat internacional d'una especificitat de la condició de refugiats per al cas dels palestins que hagueren de marxar del territori arran de la primera guerra araboisraeliana. El fonament d'aquesta peculiaritat és que els primers refugiats que van ser desposseïts de les seves propietats tenen dret, a través d'un enrevessat mecanisme jurídic que legalitza però no legitima aquesta actuació (d'Israel), a tornar al seu lloc d'origen —com tot refugiats—, o bé, en cas contrari, a ser indemnitzats per aquesta "desposseïció".

Al voltant d'aquest punt, cal recordar que el dret de retorn, com també l'estatut de refugiats, és una categoria de caire internacional i no una simple qüestió de legislació interna, que ha d'adequar-se a l'altra.



Principis informadors de la resolució pacífica de controvèrsies.

Aquest principi estableix el marc operatiu de l'aspiració de tota estructura jurídica de buscar la pacificació de les relacions humanes. El sistema no està centralitzat, en comparació amb els ordenaments jurídics interns, sinó que s'articula com una obligació de comportament, en el qual les parts, de comú acord, han de triar un mitjà per a una solució pacífica. La via o mitjà està fixada: negociació, mediació, bons oficis, arbitratge o recurs al Tribunal Internacional de Justícia. Amb el benentès que, tot això, poden utilitzar-se diferents procediments per a uns mateixos supòsits i que una vegada triat el mitjà no s'esgota l'obligació de comportament, ja que aquesta persisteix mentre es mantingui la controvèrsia.

La llarga durada del conflicte ha conculcat la configuració de l'obligació de buscar la solució, que va acompanyada de l'obligació de comportar-se de manera que no agreugi la controvèrsia. La situació de fet revela una escalada important en termes de gravetat, que esdevé d'una enorme complexitat. En efecte, avui dia en el conflicte conflueixen diversos elements que requereixen tractament específic per a la seva solució.

El tipus de controvèrsia que s'ha d'afrontar condueix a la necessitat d'establir negociacions diplomàtiques que abracin tots els elements, els resultats de les quals quedin reflectits en un acord internacional. Això és, en definitiva, l'enfocament de l'anomenat "Full de ruta", d'abril de 2003, fet pel Quartet –EUA, Rússia, ONU i Unió Europea–, adreçat a establir les bases de negociació que incloguin "fases, calendaris, objectius, criteris clars que permetin avançar mitjançant passes recíproques d'ambdues parts en tots els aspectes: polític, de seguretat, econòmic, humanitari i de construcció de les institucions".

La participació del quartet és, al meu entendre, imprescindible per a trobar la resolució del conflicte. Tot i que, evidentment, aquesta participació no és garantia que deixi d'agreujar-se el conflicte. I ho és, per tres raons. En primer lloc, perquè es tracta d'un conflicte que, a la vegada, és el nucli central de la situació en la qual està immersit el Pròxim Orient. Situació encara més especialment delicada a partir de l'inici, al març de 2003, de la guerra contra l'Iraq. En segon lloc, perquè és l'única manera amb què es pot afavorir un tractament conjunt de tots els elements que hi juguen, i evita, a més, el perill que una negociació sectorialitzada deixi al marge elements fonamentals que esdevinguin irresolubles o que es paralitzi la pacificació. I en tercer lloc, el quartet és també imprescindible a causa de les pròpies parts, que es troben en una situació de desigualtat jurídica i política, i perquè al mateix temps el comportament de totes dues les atrinxera en posicions irreconciliables. Avui ja no es pot admetre jurídicament la formalització d'acords entre Israel i tercers estats sobre els elements que configuren el conflicte, com va passar amb els acords de Camp David. Al capdavant, el que s'ha de buscar és la fórmula que permeti superar l'escull que representa que una part de la controvèrsia sigui un estat sobirà i l'altra no.

Implicacions dels tercers estats i de l'ONU en el conflicte. Les implicacions de tercers estats aliens a les parts en conflicte es deriven de la di-

Un grup de refugiats palestins reclamen el retorn a les terres que ocupaven. Al costat, un dels atacs selectius de les forces militars israelianes, en aquest cas davant mateix de la residència de Iàsser Arafat, el novembre de 2002. A la pàgina següent, funeral per un israelià assassinat.

Aquest reconeixement dels drets i obligacions derivats del principi d'autodeterminació significa: 1) l'estatut jurídic internacional del territori palestí, en els termes ja exposats; 2) la titularitat del poble palestí dels recursos naturals de la zona –entre els quals té especial importància l'aigua–; i 3) el reconeixement del dret del poble palestí a la seva lliure determinació sense ingerència exterior



EFE

l'ensió internacional i dels elements que afecten normes jurídiques internacionals. Pel que fa a l'ONU, el conflicte entra en el seu àmbit d'exercici i competències.

L'estructura del sistema jurídic internacional s'articula en l'apreciació unilateral de la norma aplicable. Com que el conflicte afecta normes estructurals del sistema derivades del principi de prohibició de l'ús de la força, del principi de solució pacífica de les controvèrsies i del reconeixement internacional dels drets humans, això significa que els estats, d'una banda, estan obligats a no reconèixer la situació que resulta de la violació de les normes citades, el compliment de les quals, d'altra banda, tenen la capacitat d'exigir, posant en marxa les exigències de responsabilitat internacionals de l'infractor. La realitat, però, revela la tímida condemna dels fets i l'absència de reclamacions internacionals, excepte honroses excepcions.

L'efectivitat del sistema requeriria una acció molt més decidida en els aspectes jurídics del conflicte, però la realitat és que

domina la politització del sistema. És cert que els suports internacionals a les posicions unilaterals de les parts són escassos –si bé significatius–, però en general prima en els altres estats l'actitud de mirar cap a una altra banda mentre el conflicte no els afecti directament.

Tot i la pràctica, el fet és que l'ordre internacional instaurat per la societat internacional, a partir de 1945, a través de la Carta de l'ONU, estableix alguns mecanismes –tot i que no gaire sofisticats– d'institucionalització de les relacions internacionals. (D'entre aquests, destaca la responsabilitat primordial del manteniment de la pau i la seguretat que ostenta el Consell de Seguretat.) Vegem-ne breument els elements més significatius.

L'assemblea general de l'ONU s'ocupa de la qüestió palestina des de l'inici. Cal recordar la famosa resolució de la participació de 1947. La importància d'aquestes decisions s'explica perquè, si bé l'assemblea no té capacitat jurídica vinculant, reflecteix el grau de consens de la comunitat internacional sobre la qüestió que tracta, alhora que disposa de mecanismes operatius d'assistència. Des d'aquesta perspectiva, la tasca de qualificació dels fets que ha realitzat ha contribuït a: 1) consolidar els drets inalienables del poble palestí: autoderminació, representació política internacional –primer a l'OAP i després a l'Autoritat Nacional Palestina–, i dret a participar en el procés de pacificació; 2) tractament específic als refugiats palestins, a través del reconeixement del dret al retorn i de l'assistència particular que se'ls presta, i 3) seguiment documentat: condemna de la violació sistemàtica dels drets humans i exigència d'aplicació del IV Conveni de Ginebra de 1949 per Israel.

L'assemblea general, a més, va sol·licitar el 8 de desembre de 2003 una opinió consultiva del Tribunal Internacional de Justícia perquè es pronunciés sobre la legalitat de la decisió israeliana de construir un mur dins del territori ocupat. Les opinions consultives, com és el cas, no són vinculants. Tanmateix, Israel considera que l'inici d'aquest procés d'opinió jurídica del tribunal no és pertinent perquè es tracta d'una qüestió interna. Per això utilitza tots els mitjans al seu abast per evitar-lo. De moment, ja ha impugnat la

mateixa composició del tribunal, sobretot per la participació del jutge egipci Elaraby, que considera parcial. L'Alt Tribunal disposà, el 30 de gener passat, que l'al·legació no era pertinent. En tot cas, l'actitud d'Israel ha tingut l'efecte d'endarrerir el pronunciament i de complicar el procés amb qüestions de procediment. Aquesta actitud revela la voluntat d'Israel que ningú no es pronunciï sobre l'obligació de respectar l'ordenament internacional en aquest conflicte.

Un altre camp d'actuació de l'assemblea general de l'ONU es desprèn de la naturalesa i qualificació del conflicte en el capítol relatiu a les "amenaces a la pau, trencament de la pau i actes d'agressió", en el qual figura des de 1967, a causa de la resolució 242 que estableix la fórmula "pau per territoris". Aquesta qualificació faculta el Consell de Seguretat perquè posi en marxa el mecanisme de seguretat col·lectiva, que permet a l'òrgan en qüestió adoptar decisions, obligatòries per a tots els estats, de dos tipus: 1) que no porten implícit l'ús de les armes, com són el trencament de relacions diplomàtiques, ruptura de comunicacions i embargaments econòmics; i 2) les que sí que són accions armades perquè s'autoritzen els estats per solucionar un conflicte, inclosa també, encara que en cap moment no s'ha utilitzat, la via que el mateix Consell porti una acció armada a través del Comitè de l'Estat Major.

Tot i això, mai no s'han arribat a imposar sancions, l'actitud ha estat mantenir-se en el to de condemna dels fets –i no de tots–, fer requeriments al cessament de l'escalada de la violència, recordar l'obligació de l'aplicació dels convenis de Ginebra i, també, demanar la retirada de les forces dels territoris ocupats. Però mai no s'han adoptat mesures sancionadores adreçades a assegurar l'aplicació dels pronunciaments.

La implicació de dret internacional i de la responsabilitat internacional està fora de dubte. Però no es pot afirmar, certament, que el Consell de Seguretat hagi actuat amb tots els mitjans al seu abast per resoldre el conflicte.

Anna Badia Martí

*Professora de Dret Internacional,
Universitat de Barcelona*