

EL PROBLEMA INTERNACIONAL DE JERUSALEN

por Dr. ISIDORO RUÍZ MORENO

Profesor Titular de Derecho Internacional Público

1. Antecedentes históricos.

Para comprender el problema de Jerusalén, es necesario recordar, aunque sea en forma somera, la historia de esta famosa ciudad, meta de tantas religiones.

Hace tres mil años fue tomada por David, jefe de los israelitas que la hizo capital del reino que estableció con la unión de las diversas tribus y la conquista de los territorios vecinos. Su hijo Salomón hizo construir el Templo que desde hace siglos es el símbolo nacional y religioso de los judíos.

El reino duró hasta 586, a. c., época en que cayó al tomar Jerusalén Nabucodonosor, rey de Babilonia. Sus habitantes fueron expulsados pero retornaron cuando los persas se apoderaron de la ciudad.

Después de Alejandro Jerusalén pasó a poder de los egipcios, y luego a los seléucidas contra los que se rebelaron los macabeos.

Con el triunfo de Roma, Jerusalén pasó a su dominio pero sus soldados la destruyeron a raíz de una rebelión que tuvo lugar en el 70 a. C. Una ciudad nueva, Aelia Capitolina, fue edificada sobre sus ruinas.

Por más de seis siglos Palestina gozó de paz bajo la dominación romana, pero en el 614 los persas capturaron la ciudad masacrando la población cristiana. Recobrada en 638 por Bizancio, el califa Omar con las fuerzas de Islam, ocupó Jerusalén pero respetó los ritos cristianos.

Con la desintegración del imperio abásida se produjo una seria confusión política, hasta que Palestina nuevamente cayó en manos de Egipto. Las iglesias cristianas sufrieron el yugo del nuevo dueño y los peregrinos pagaban con sus vidas al final del viaje. En 1009 el califa

Fatimid-al-Hakim ordenó la destrucción de todas las iglesias y sinagogas con la sola excepción de la iglesia de la Navidad de Belén. La dominación de los turcos fue cruel; y las persecuciones y masacres dieron origen a las cruzadas, que partieron a la reconquista del Santo Sepulcro.

En 1099 Jerusalén fue tomada por los cruzados que establecieron en ella el reino latino. Durante dos centurias lucharon cristianos y mahometanos hasta que estos últimos triunfaron en 1187 con Saladino.

A fines del siglo XIII llegaron los mamelucos de Egipto. En 1517 la ciudad fue tomada por los otomanos que se quedaron durante 400 años, dando a Jerusalén un largo período de paz. Con la entrada de las tropas británicas en 1917 volvió a poder de los cristianos y fue la sede del Mandato británico de Palestina.

2. El problema jurídico.

Existen en el mundo otras ciudades reverenciadas por sus fieles como, lugares religiosos, pero ninguno como Jerusalén, que es sagrada para los cristianos, los hebreos y el Islam. Son lugares sagrados para los primeros: la ciudad Vieja, el Monte de los Olivos, el jardín del Getsemani, Belén y Betania. Para los judíos la ciudad Vieja, las tumbas de Simón el Justo; de Absalón y de Zacarías y el baño de Rabbi Ishmael; asimismo el Monte de los Olivos y Belén. Para los mahometanos "Haram-san Sharif en la ciudad Vieja y la mezquita Aksa; la tumba de Raquel, la gruta Milk y la tumba de Lázaro.

Los Santos Lugares constituyeron un problema internacional a raíz de los movimientos cismáticos que dividieron la Iglesia cristiana. Los Abisinios, los Coptos y los Sirios, entre otros, sostuvieron un dogma especial y se establecieron en distintos lugares de Palestina. Los católicos romanos y los griegos ortodoxos reclamaron el derecho de proteger aquellas regiones para hacer posible las peregrinaciones. En 1847 el incidente de la desaparición de la estrella de plata de la iglesia de la Navidad, que se atribuyó a los griegos, causó gran indignación en el mundo católico, y dio oportunidad a Francia para presionar a Turquía en favor de la iglesia de Roma. El zar de Rusia intervino en favor de los ortodoxos y logró ventajas en favor de ellos, que luego perdió con motivo de la guerra de Crimea.

Desde 1757 puede decirse que existió una situación de "state quo", relativo a los derechos, privilegios y prácticas entre los distintos intereses religiosos, que fue confirmado por el "firman del sultán Abdul Mejid en 1852. Durante el mandato inglés esa situación de "state-quo" tuvo varias aplicaciones con motivo de tenerse que efectuar, por ejemplo, obras de reparación en un techo o en un piso, que implicaba el derecho a una posesión exclusiva por parte de los restauradores. O también cuando se trataba de colgar una lámpara o un cuadro que significaba la posesión de un pilar o de una pared del mismo lugar. En

caso de que no mediaba acuerdo, las obras urgentes eran hechas por los británicos.

3. — La complejidad que presenta el problema de Jerusalén se demuestra con la lista siguiente de dignatarios de las diversas religiones que existen en la ciudad:

Patriarca Latino	Patriarca Ortodoxo
Obispo anglicano	Patriarca armenio
Padre custodio de Tierra Santa	Moderador de la iglesia de Escocia
Obispo sirio ortodoxo	
Patriarca católico armenio	Obispo copto
Patriarca católico griego	Abbot abisinio
Vicario católico sirio	Patriarca maronita

La complejidad del problema se infiere de la situación siguiente: Los ortodoxos limpian la cara Este del pilar rectangular de la Basílica en el que está construido el púlpito ortodoxo; la del Norte lo hacen los armenios hasta la cornisa; más arriba por los ortodoxos. Al marco de la ventana sobre la puerta y el lado Este de la verja de hierro la limpian los armenios; los ortodoxos tienen a su cargo el lado Este.

En forma análoga está dividido el cuidado de los restantes lugares, ventanas, pilares y cornisas.

Durante los últimos años del mandato británico, Jerusalén fue administrada por una comisión municipal compuesta por miembros británicos a pesar de las protestas de los árabes.

4. La acción de las Naciones Unidas.

En 1947 la Organización de las Naciones Unidas enfrentó la solución del problema de la ciudad Santa. La Asamblea General creó un Comité Especial de las Naciones para Palestina (UNSCOP), cuya mayoría de miembros se inclinó por recomendar la creación de un estado judío y un estado árabe con la internacionalización de Jerusalén.

Como el sistema instituido por Gran Bretaña funcionó satisfactoriamente para todas las partes interesadas, el Comité Especial de las Naciones Unidas recomendó a la Asamblea General que lo mantuviera dentro de "framework" de un régimen internacional para la ciudad de Jerusalem.

Así lo hizo la Asamblea en su resolución del 29 de Noviembre de 1947, el "textures" del cual fue introducido en el Estatuto de Jerusalem completado por el Consejo de Tutela el 21 de Abril de 1948.

Dicho estatuto nunca entró en vigor, pero sus prescripciones con respecto a los Lugares Santos fueron considerados como que ofrecían una excelente salvaguardia para el mantenimiento del régimen existente.

En 1948 la Asamblea de la U. N. requirió a la Comisión de Conciliación para Palestina que presentara nuevas propuestas para el régimen internacional del área de Jerusalem. La Comisión sólo introdujo algunas modificaciones en las disposiciones del proyecto del Estatuto del Consejo de Administración Fiduciaria, siendo tal vez el más importante la designación de un tribunal internacional para la solución de todas las disputas.

En Abril de 1950 el Consejo de Administración Fiduciaria restableció el estatuto original con la modificación de que el Gobernador, en caso de una disputa entre las comunidades, a pedido de cualquiera de las partes debería solicitar una opinión consultiva de la Corte Suprema de la ciudad en materia de derecho, antes de dictar su fallo.

En la resolución del 29 de Noviembre de 1947 la Asamblea General adoptó las principales conclusiones del Comité Especial de Palestina y recomendó que "la ciudad de Jerusalem fuera organizada como un cuerpo separado bajo un régimen especial de internacionalización y administrada por las Naciones Unidas". Los árabes rechazaron el plan añadiendo a la idea de un estado unitario con Jerusalem como capital. Entre los judíos había disidencias sobre la internacionalización, pero se aceptó finalmente el régimen especial como precio a pagar para llegar a ser un Estado uniforme.

El Consejo de Administración Fiduciaria fue encargado de desempeñar las funciones de autoridad administrativa en nombre de las Naciones Unidas y de preparar en un plazo de cinco meses un estatuto para la ciudad.

El Consejo redactó el estatuto, que quedó terminado en 1948, e invitó a la Agencia judía y al Comité Árabe para que dieran su opinión. Este último se negó a comparecer.

El 10 de marzo de 1948 el estatuto estaba listo, pero debido a los sucesos de Palestina se resolvió enviarlo a la Asamblea General para que diera nuevas instrucciones.

Los árabes resistieron por la fuerza el plan de partición de Palestina y el establecimiento de un régimen internacional para Jerusalem.

La situación se complicó por la lucha entre ambos bandos y la proximidad de la terminación del mandato con el retiro de las tropas inglesas.

El Consejo de Seguridad, el de Fideicomisos y la Asamblea General en una sesión especial trataron de establecer la paz en Palestina, ya que las Grandes Potencias no deseaban imponer por la fuerza las decisiones de la UN. El Consejo designó una comisión de tregua formada por representantes consulares de Bélgica, Francia y Estados Unidos que obtuvieron luego sucesivas propuestas que no tuvieron aceptación, hasta que la Asamblea, en base a lo dispuesto en el capítulo XII de la Carta, decidió el 14 de Mayo de 1948 designar un mediador en Palestina recayendo el nombramiento en el conde Folke Bernadotte de Suecia.

Al retirarse en esa fecha las últimas tropas británicas, la ciudad quedó librada a sí misma y los judíos y árabes frente a frente. Los primeros ocuparon inmediatamente la ciudad Nueva evacuada por los ingleses y algunos barrios árabes cuyos moradores habían huido. Poco después, la Legión Árabe de Jordania ocupó a su vez la Ciudad Vieja. Las hostilidades comenzaron y el presidente de la comisión de tregua fue muerto.

El 22 de Mayo el Consejo intimó a las partes que cesaran sus hostilidades lo que fué acatado por las fuerzas israelíes. El 29 el Consejo ordenó una tregua de cuatro semanas que fue respetada, pero a su terminación la lucha comenzó otra vez, a pesar de los esfuerzos del mediador y de una comisión de observadores militares que lo secundaba. Se logró una segunda tregua y finalmente se llegó a un armisticio entre los Estados Árabes e Israel. Con respecto a Jerusalem se firmó un armisticio el 3 de Abril de 1949 entre Israel y Jordania. En esta convención se estableció un comité especial que debía preparar planes relativos al libre tránsito de las vías importantes, libre acceso a los Lugares Santos, el uso del cementerio judío, provisión de electricidad a la ciudad Vieja, etc.

Poco a poco, el Mediador logró ir concertando arreglos locales para disminuir la tensión. Fué así como se logró coincidencia para los transportes de alimentos, una zona de neutralidad, inmunidad de una área en la que estaban el hospital Hadassah, la universidad hebrea y otras instituciones culturales.

Como no era posible la total solución de los conflictos entre judíos y árabes, el mediador concentró sus esfuerzos para encontrar posibilidades de discusiones más amplias entre las partes. Teniendo presente experiencias de otras ciudades internacionalizadas; Bernadotte, en su plan de 1948 sugirió que Jerusalem quedase en el territorio árabe, pero

con autonomía municipal para la comunidad israelí y convenios especiales para los Lugares Santos. En su opinión, la separación de Jerusalén como una entidad económica y política de los alrededores árabes tropezaría con grandes dificultades; y la integración de la ciudad con sus contornos naturales le parecía justificable y lógica.

La sugestión de Bernadotte produjo una enérgica respuesta negativa del Gobierno de Israel, cuyo ministro de relaciones exteriores expresó que estimaba desastroso el plan propuesto. Agregó que un plan-tamiento semejante sólo se concebía en un total desprecio de la historia y de los hechos fundamentales del problema como era la histórica relación del judaísmo con la ciudad Santa; el especial significado que tiene Jerusalén en la historia de Israel y en su porvenir; el hecho de que los dos tercios de su población era judía antes de que comenzaran las agresiones de los árabes; el hecho de que casi toda la ciudad estaba en manos de los judíos y, finalmente, que después de un concienzudo estudio la Asamblea de las Naciones Unidas había resuelto que Jerusalén debía de estar bajo un régimen internacional.

Bernadotte modificó su opinión. Tan es así, que poco tiempo antes de su muerte a manos de un fanático, expresaba que el problema de Jerusalén debía ser tratado por separado y colocado bajo el efectivo control de las Naciones Unidas con el máximo posible de autonomía local para árabes y judíos, con plena salvaguardia para la protección de los Lugares Santos y libertad de acceso a los mismos.

El problema de la desmilitarización fue también abordado por el mediador, quien sometió a ambas partes una propuesta. Mientras el Gobierno provisional de Israel manifestó que estaba dispuesto a considerar el asunto, los estados árabes lo encontraron inaceptable.

Después de varios esfuerzos para encontrar una solución, en Agosto de 1948 Bernadotte informó al Consejo de Seguridad que la desmilitarización no podía ser efectiva sin una adecuada y fuerte fuerza armada de las Naciones Unidas que debía enviarse inmediatamente. La Asamblea General pidió al Consejo de Seguridad que tomara nuevas medidas para asegurar la desmilitarización de Jerusalén lo antes posible.

Mientras las Naciones Unidas trabajaban en vano para obtenerla, los israelíes y jordanios obtenían cierto éxito en negociaciones directas mediante la reducción de sus fuerzas a dos batallones de 800 hombres y armamento ligero por cada parte.

Posteriormente declaraciones demostraron que ambas partes coincidían en quedarse quietas. El viejo estatuto proyectado por el Consejo de Administración Fiduciaria fue descartado y la Comisión de Concilia-

ción, que había tomado las funciones del mediador, fue encargada de preparar un nuevo plan de internacionalización de Jerusalem. Este plan fue presentado a la Asamblea en 1949 sin que tuviera aceptación por ninguna de las partes.

Israel puso en claro que no aceptaría otra cosa que el hecho consumado de su dominio en Jerusalem. Los estados árabes insistieron en la internacionalización, con la sola excepción de Jordania.

Sucesivos planes del Gobierno israelí, de Holanda y Suecia se presentaron y fueron desechados. El Papa con su encíclica "Redemptoris nostri" y hasta el gobierno de los soviets, expresaron sus puntos de vista. Finalmente en la reunión de la Asamblea del 9 de Diciembre de 1949 se declaró que Jerusalem debía ser colocada bajo un régimen permanente internacional y se envió el problema al Consejo de Administración Fiduciaria para que preparara el estatuto respectivo.

En Diciembre de 1949, poco después de la resolución de la Asamblea, Jordania se incorporó parte de Palestina que ocupaba. Israel, por su parte, decidió establecer su capital en Jerusalem, rechazando un llamado del Consejo de Administración Fiduciaria para que se abstuviera de hacerlo. En la actualidad la sagrada ciudad milenaria es la sede de su gobierno.

5. El futuro.

La síntesis de la situación política y jurídica de Jerusalem que se acaba de exponer, muestra que es uno de los más intrincados problemas que debe afrontar la comunidad internacional. Razones y hechos de carácter histórico, de política y de derecho, agravados por el factor religioso hacen aparecer la situación prácticamente insoluble.

Tiene este carácter porque ninguna de las partes cede en sus posiciones extremas; y las Naciones Unidas en el momento actual no puede imponer una solución. El problema del Medio Oriente es el telón de fondo del drama que se desarrolla en aquella zona, que es cuna de religiones. La República Árabe Unida tiene hoy el respaldo de Rusia; y frente a Israel se terminan las discusiones entre los descendientes del Profeta. El problema internacional de Jerusalem es uno más que sólo el tiempo y la paciencia logrará resolver. Lo que ocurrió con la campaña del Sinaí es bien aleccionador y elocuente.