

# JERUSALÉN EN EL PROCESO DE PAZ: GEOPOLÍTICA Y MAPAS (1)

Pere Vilanova Trías  
*Catedrático de Ciencias Políticas  
de la Universidad de Barcelona.*

## Introducción

El propósito central del presente trabajo consiste en evaluar la situación de Jerusalén en el contexto del proceso de paz en Oriente Medio entre Israel y los palestinos. Por consiguiente, no tenemos la intención de analizar en detalle los avatares del proceso de paz, sino simplemente definir sus características a mediados de 1998, cuando se cumplen cinco años de dicho proceso de paz, para mejor subrayar la importancia del tema de Jerusalén como objeto último de la negociación. No en vano fue deliberadamente aplazado por las partes desde el comienzo del proceso, en 1992, incluso en sus momentos más optimistas. Primer criterio, por consiguiente: las referencias al proceso de paz en su conjunto quedan limitadas a las fechas clave, los acuerdos formales más importantes, y un intento de definición de la coyuntura actual, de la que ya cabe adelantar que es la más difícil desde 1992.

Jerusalén tiene desde el punto de vista religioso (en sus diversas facetas) carácter de ciudad santa o sagrada para las religiones derivadas del «Libro»: judía, cristiana y musulmana (se han catalogado oficialmente 15 santos lugares para los cristianos, 10 para los judíos y 5 para los musulmanes) (2). A la vez, es objeto de reivindicaciones políticas de tipo nacional-estatal por dos pueblos (judíos y palestinos), aunque la noción de pueblo aquí es confusa porque los judíos israelíes son sólo una parte de la comunidad judía mundial, y los palestinos forman parte de la nación árabe. Aceptemos, sin embargo, el uso convencional de los términos judíos o israelíes, por un lado, y palestinos por el otro.

La cuestión de Jerusalén se deriva asimismo del confuso proceso de descolonización seguido en Oriente Medio, con carácter general (para la región) desde 1917 —con el desmantelamiento del Imperio Otomano—, y en Palestina en particular. El punto de partida que hemos retenido como fundamental es el plan de partición de Naciones Unidas, de noviembre de 1947 (resolución 181), que recomendaba la extracción de Jerusalén del plan de partición y creación de un Estado israelí y otro árabe entre el Jordán y el Mediterráneo. La propuesta, como es bien sabida, proponía un *Corpus Separatum* administrado por Naciones Unidas, quedando la ciudad (el proyecto incluía Jerusalén y Belén) desmilitarizada y neutralizada, con garantía de libre accesos a los Santos Lugares para todos. No

(1) Este trabajo, que en su día fue objeto de una conferencia en el CESEDEN, forma parte de un proyecto sobre el área mediterránea del Centro de Información y Documentación de Barcelona (CIDOB) que ha contado con el patrocinio de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

(2) KONOPNICKI, M. y PETERMANN, S. *Opus citada*, p. 59.

hace falta resaltar la importancia del hecho de que el plan de partición ya previera una solución específica (y por su naturaleza, implícitamente provisional) para Jerusalén.

El desarrollo de la primera guerra árabe-israelí (1948-1949) puso de relieve la importancia que las partes daban al control sobre Jerusalén, y el resultado final de la misma se saldó con la ya mencionada partición de hecho, vigente hasta la guerra de los Seis Días de 1967. Conviene recordar que, en esta etapa, Jordania se anexiona en 1950 la orilla occidental —Cisjordania—, e Israel proclama Jerusalén-Oeste, (la mitad que controla) capital de Israel, lo cual provoca el rechazo explícito (vigente hasta hoy) de la comunidad internacional (resolución 303 de Naciones Unidas).

Como consecuencia de la guerra de los Seis Días, Israel ocupa toda Cisjordania (incluyendo Jerusalén-Este) y su Parlamento vota una ley por la que se anexiona la parte oriental de la ciudad, la unifica y confirma su condición de capital del Estado. La anexión sustrae —desde el punto de vista jurídico israelí— Jerusalén a la condición de territorio ocupado del resto de Cisjordania y le es de aplicación el ordenamiento jurídico estatal en su totalidad. El rechazo internacional se mantiene y se manifiesta reiteradamente (resolución 2.253 de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Jerusalén y sobre todo la famosa resolución 242 del Consejo de Seguridad de noviembre de 1967). En junio de 1980 el Parlamento israelí aprueba una nueva Ley Fundamental sobre Jerusalén, capital «eterna e indivisible» de Israel. La actitud de rechazo de la comunidad internacional se sigue manifestando, además, con el mantenimiento de la casi totalidad de embajadas en Tel Aviv y no en Jerusalén, así como el mantenimiento de consulados específicos en la parte este de la ciudad.

Después de la guerra de los Seis Días de 1967, la modificación de los límites formales (jurídicos) del municipio de Jerusalén-Este (que bajo dominio jordano hasta entonces tenía una superficie de 6,5 kilómetros cuadrados) implicaron quedar integrado en un nuevo municipio global de 71 kilómetros cuadrados. Fueron anexionados para ello 70.000 dunum (en adelante, 1 dunum = 1.000 metros cuadrados), en aras a modificar la balanza demográfica del área, para poder instalar masivamente inmigrantes judíos en detrimento de la población palestina. Señalemos que estas líneas se iniciaron con Teddy Kollek, alcalde laborista, desde julio de 1967, y se hizo un abundante uso de normas jurídicas israelíes, o del tiempo del mandato británico, para proceder a expropiar propiedad privada en base al argumento de la «utilidad pública». Señalemos también que, a diferencia de otras áreas de Cisjordania, para modificar el perfil del nuevo municipio la autoridad municipal se basó en muchas ocasiones en argumentos de tipo técnico, infraestructural y de servicios, en aras —aparentemente— a despolitizar la confrontación. El «Jerusalén *Máster Plan*» de 1968 ya mencionaba este tema bastante explícitamente:

«La mayoría del terreno municipal utilizable para el futuro desarrollo está en manos palestinas. El desarrollo efectivo de la ciudad requiere la expropiación de áreas sustanciales...» (3) .

A partir de entonces, otras medidas incluyen el uso del censo. Según los israelíes, en 1968 residían dentro del nuevo municipio, y pasaban a la categoría de «residentes permanentes en Israel» (estatus específico al que ya se ha hecho referencia) (4). Ello permitió conside-

(3) Citado por Passia, *Yearbook 1997, Facts of Today*, Al Quds.

(4) Según las referencias de la Ley del Retorno de 1952 y las reglamentaciones de entrada en Israel de 1974.

rar a los que habían huido (por la guerra), a los que residían fuera (por trabajo, familia o estudios en el extranjero) «ausentes», y sus derechos de residencia podían ser revocados (5). Según las mismas fuentes, desde 1967 unos 50.000 palestinos de Jerusalén han visto así perder su residencia. Hasta 1994 la cifra puede elevarse a 75.000 por diversas causas: 7.630 estaban fuera durante la guerra de 1967 y no pudieron volver; 25.000 se establecieron en otros lugares de Cisjordania; y 16.917 emigraron para estudiar o trabajar en el extranjero, generalmente a través de Jordania. Unos 6.000 palestinos fueron desplazados en el caso de la Ciudad Vieja, y sólo para despejar la explanada del Muro de las Lamentaciones fueron destruidas 135 casas, que dejaron sin vivienda a 600 familias. Incluso hay que señalar el dato de que en 1967, de los aproximadamente 70.000 palestinos que habitaban dentro del entonces municipio de Jerusalén-Este, muy pocos aceptaron adoptar la ciudadanía israelí (que les equiparaba con los árabes israelíes de Galilea) y M. Dumper señala que hasta hoy sólo el 1% del censo lo ha hecho.

En 1967 los palestinos eran el 26% del total de habitantes del nuevo municipio. En 1995 (las cifras varían poco según las diversas fuentes) llegan al 28,6% del total. Ello, se verá, plantea un grave problema a las autoridades israelíes, pues en 30 años de anexión, y a pesar del uso de todo un arsenal de medidas legales y/o coercitivas, la variación del censo en favor de los israelíes puede considerarse un severo fracaso. El tema es recurrente, pero señalemos aquí que en 1970 los cuatro asentamientos (construidos justo después de 1967) tenían 20.000 habitantes, lo cual da una idea de la aceleración del crecimiento desde entonces. La política de «rodear» el «Gran Jerusalén» (dentro del actual término municipal) va a culminar con nuevos asentamientos (Har Homa es el más polémico y conocido) en Bet Hanina en el norte y Bet Safata en el sur de la ciudad.

La dimensión «institucional y normativa» merece un comentario (6). Desde el punto de vista jurídico, el problema no se deriva sólo de las clásicas tensiones (en sistemas constitucionales democráticos, de Estado de derecho) en cuanto a jerarquía normativa, distribución de competencias y financiación, típicas en todo sistema de relación entre órganos centrales del Estado, órganos regionales y gobierno local. Hay que añadir, en el caso que nos ocupa, las consecuencias jurídico-formales complejas que se derivan de las consecuencias de las guerras árabe-israelíes y la prolongada ocupación de los territorios, algunos anexionados (Jerusalén-Este) y otros no, de los cuáles una parte devueltos a la Autoridad Nacional Palestina (ANP), otras ya acordadas pero pendientes de devolución, y otras de futuro incierto. Indica Dumper (7) que la administración de la ciudad ha sido siempre un tema muy complejo. En el ordenamiento israelí los municipios dependen del Ministerio del Interior, pero en Jerusalén otros Ministerios (aparte de estar allí ubicados todos menos el de Defensa) tienen y ejercen sus competencias, como los Ministerios de Asuntos Religiosos, Exteriores, Vivienda, Inmigración e Industria. Como indica el SPU (8):

«La existencia de diferentes sistemas jurídicos mezclados causa incerteza en el funcionamiento de las instituciones, así como contradicciones en sus objetivos.»

(5) Véase la explicación sobre Absentee Property Law de 1950, en DUMPER, M. *Opus citada*.

(6) A este respecto, se puede consultar «Jerusalem: the legal and political background», LAPIDOTH, R. *Justice* número 3, otoño 1994, extraído de la URL (web) oficial israelí: <http://www.israel-mfa.gov.il/peace/>

(7) Véase el capítulo sobre «El Gobierno de la Ciudad» en DUMPER, M. *Opus citada*.

(8) *Jerusalem Profile*, SPU, *Orient House*, *opus citada*, pp. 43 y siguientes.

Resumidamente, operan de un modo u otro:

- a) El sistema normativo de Israel, estatal y municipal, ambas vertientes de aplicación a los palestinos de Jerusalén como consecuencia de la anexión.
- b) Leyes jordanas, al menos en la medida en que tiene todavía jurisdicción en todo el tema de la administración religiosa de los Santos Lugares, en particular *Al Waqf* y sus instituciones derivadas, que operan según las normas jordanas.
- c) La ANP y sus normas, puesto que los acuerdos de paz estipulan la competencia legal de la ANP en materias como salud, educación, turismo, en las zonas que controla. Aunque ello no se extiende a Jerusalén-Este, sus habitantes palestinos tienden a operar de acuerdo con el restablecimiento de este tipo de normativa, lo cual genera tensiones y conflictos.
- d) La Administración civil israelí, que era la autoridad que administraba los territorios ocupados después de su fase militar, y que debiera haber desaparecido con el Acuerdo Oslo II, pero sigue presente en algunas zonas adyacentes a Jerusalén-Este (externas), pero dentro de lo que los palestinos llaman distrito de Jerusalén, y que era la demarcación en vigor entre 1949 y 1967 (va desde Jerusalén-Este hasta Jericó y el río Jordán al Este).
- e) Usos y costumbres, heredados de la propia cultura política de los palestinos, y mantenido por la influencia de la normativa británica producida desde 1917 hasta 1948 (9), y que es un instrumento de mediación social muy importante entre palestinos.

Por todo ello, en el paisaje institucional (10) se superponen instituciones públicas israelíes, gubernamentales y municipales; instituciones palestinas y/o palestino jordanas, como *Al Waqf*, sus instituciones sociales, asistenciales y caritativas derivadas de dicha administración religiosa; colegios profesionales y asociaciones corporativas, sindicatos y organizaciones estudiantiles; cooperativas inmobiliarias; y sobre todo *Orient House*, que opera como la representación paraoficial de la ANP en Jerusalén.

### El marco general del proceso de paz

Tomando como punto de partida el Acuerdo de Washington de septiembre de 1993 (11), referido normalmente por las partes como declaración de principios, hay que señalar los siguientes aspectos:

- Entre la Ley Fundamental israelí sobre Jerusalén de 1980 (que reitera y eleva a rango de ley constitucional la unificación de la ciudad producida por la guerra de los Seis Días de junio de 1967), y la Declaración de Principios de 1993, no se produce ninguna decisión legal de rango comparable, por parte israelí en relación a la ciudad de Jerusalén.

(9) Al no tener Gran Bretaña una constitución escrita en sentido estricto, la influencia británica otorga mucha importancia a usos y costumbres. Es de notar que Israel también tiene constitución escrita se basa en el mismo sistema de Constitución material de influencia británica.

(10) Para este tema, es indispensable consultar *Constitutionalism and Palestinian Constitutional Development*, MAHLER, G. S. Passia. Jerusalén, 1996.

(11) Tomamos este punto de partida por su valor formal, sin entrar en el análisis de cómo se llegó a dicho acuerdo desde junio de 1992 a través de la diplomacia noruega, en el proceso conocido como los Acuerdos de Oslo. En inglés se suele mencionar el Acuerdo de Washington como DOP (*Declaration of Principles*).

La exigencia palestina —y del mundo árabe— sobre la ciudad también se mantiene constante, y la Conferencia de Madrid de 1991 ni siquiera pudo entrar en el tema, aunque lo hizo indirectamente por la cuestión de la composición de la delegación jordano-palestina. Estados Unidos y la Unión Soviética sugirieron retomar la cuestión sobre la hipótesis iniciada en Camp David en 1979, pero con nulo resultado. La comunidad internacional, por su parte, no ha modificado su postura.

- En cambio, desde 1993 una enorme cantidad de acuerdos entre Israel y los palestinos, y entre Israel y Jordania, ha abierto el tema de Jerusalén al menos como objeto de negociación, cosa que contradice la posición oficial israelí al respecto. El artículo V de la Declaración de Principios estipulaba que al tercer año —plazo incumplido— desde la firma se iniciarían las negociaciones para una solución permanente, y esta parte del proceso debería incluir los temas pendientes incluyendo Jerusalén, refugiados, fronteras, asentamientos y seguridad. Dicha solución permanente no está condicionada por acuerdos alcanzados en el período interino (de los tres primeros años). En diciembre de 1993 se firma un acuerdo fundamental entre La Santa Sede e Israel, que aunque no aborda la cuestión de fondo, sí lo hace indirectamente a través de los acuerdos sobre acceso a los Santos Lugares. En el acuerdo entre Israel y Jordania de finales de 1994 reaparece el tema indirectamente —y de forma polémica— al reconocer Israel «el papel especial de Jordania en los Santos Lugares...». Lo cual reabre un frente posible de tensiones entre el Rey de Jordania, que tradicionalmente era el «custodio de los Santos Lugares», y la ANP y en concreto su presidente Arafat. De hecho, el nombramiento de dos «gran *muffí*» en Jerusalén, uno por cada autoridad, ha planteado un persistente problema a lo largo de los últimos dos años, que parece resolverse en favor de la preeminencia del *muffí* nombrado por la ANP.
- Los Acuerdos Oslo I (sobre Gaza y Jericó) de mayo de 1994, y Oslo II (sobre ulteriores repliegues israelíes y devolución de las principales ciudades de Cisjordania) de septiembre de 1995, se han visto alterados reiteradamente por los retrasos unilaterales en el calendario, en particular bajo el gobierno Netanyahu. La cuestión de los palestinos de Jerusalén-Este reapareció cuando se planteó el proceso electoral de enero de 1996 y la participación de éstos en la elección de los órganos de la ANP, una autoridad que no tenía jurisdicción sobre Jerusalén. De hecho, pudieron participar pero las autoridades israelíes pusieron todo tipo de impedimentos para no facilitar ni la campaña electoral, ni la jornada electoral propiamente dicha. Si bien los Acuerdos sobre Hebrón de mayo de 1996 y de enero de 1997 parecieron dar un nuevo impulso al proceso, la paralización total del calendario de los compromisos firmados —esta vez sí— por el gobierno Netanyahu dentro del Acuerdo Hebrón, sitúa el proceso de paz en un nivel de bloqueo sin precedentes desde 1993. Por tanto, puede considerarse igualmente hipotecada cualquier hipótesis de negociación formal sobre Jerusalén. Desde entonces, dos factores de importancia han venido a romper el inmovilismo del gobierno Netanyahu. De un lado, su aceptación a regañadientes (y bajo presión del Gobierno de Estados Unidos del Acuerdo llamado de Wye River de octubre de 1998, relativo a la restitución de hasta un 13% del territorio de Cisjordania a la ANP. Por otro, a raíz de la crisis provocada por la dimisión del ministro de Defensa, I. Mordechai, en desacuerdo justamente por el estancamiento del proceso, la crisis del gobierno Netanyahu y el anuncio de elecciones anticipadas, previstas en el momento de cerrar estas páginas para mayo de 1999.

## Términos y siglas

Unos y otras se refieren al significado de algunos términos utilizados comúnmente sobre el problema árabe-israelí en general, y a otros referidos específicamente a Jerusalén. En todos los casos nos remitimos a la consulta de los mapas, para su identificación.

Cisjordania: en inglés, el uso del término *West Bank* ha generado muchas veces problemas de traducción. Se refiere a los territorios ocupados por Israel en 1967, situados en la orilla occidental del río Jordán. Entre 1950 y 1967 era parte de Jordania. Con los Acuerdos de Paz (Oslo I y Oslo II), las zonas de Gaza y Jericó, así como las principales ciudades (Ramallah, Jenin, Belén, etc.) de Cisjordania han pasado bajo la ANP.

Gaza: la franja de Gaza, separada territorialmente de Cisjordania, fue administrada entre 1950 y 1967 por Egipto, y desde esa fecha hasta los Acuerdos de Oslo fue ocupada por Israel.

Jerusalén: se plantea genéricamente un primer problema de denominación. Para los árabes, la palabra es *Al Quds*, para los judíos *Yerushalaim*, para los cristianos *Jerusalem*. Pero a la vez, se ha impuesto convencionalmente éste último término, tanto en inglés como en el uso corriente a nivel internacional. Nos referiremos, salvo excepción expresa, al término de Jerusalén. Una segunda cuestión hace referencia a su composición. Entre 1949 y 1967 la ciudad se dividía en dos partes: la parte judía en el Oeste y la parte árabe en el Este, por lo cual se usa comúnmente los términos Jerusalén-Este o Jerusalén-Oeste. Desde 1967, con la ocupación de toda la ciudad por Israel, y la anexión de su parte árabe, Israel modificó y aumentó considerablemente la superficie del municipio, fijando los límites que tiene en la actualidad, e instalando dentro de dichos límites todo un cinturón de asentamientos habitados por judíos, para modificar la balanza demográfica global.

La llamada Ciudad Vieja (traducción del término inglés convencional *Old City*, se refiere a la parte de la ciudad que está dentro de las murallas de cinco siglos de antigüedad, y su importancia se deriva de que incluye la mayor parte de los Santos Lugares (en inglés *Holy Places*), o al menos los más importantes. Entre 1948 y 1967 estuvo en manos árabes (es decir, era el núcleo central de Jerusalén-Este), y desde entonces hasta hoy ha sido incorporada a la capital de Israel (según los judíos israelíes), o es una ciudad ocupada (según los árabes), o anexionada ilegalmente según la opinión mayoritaria del Derecho Internacional. Se divide en cuatro barrios, según su denominación histórica: musulmán, cristiano, armenio y judío (aunque éste estuvo vacío entre 1948 y 1967, al quedar en manos árabes en la primera guerra), pero su población sigue siendo casi totalmente árabe palestina. En ella tienen las diversas iglesias cristianas sus representantes, sus propiedades y sus santos lugares.

El lugar más complicado, dentro de la Ciudad Vieja, es sin duda el convencionalmente conocido como Monte del Templo, en cuya explanada superior están las dos mezquitas *Al Aqsa* y de Omar, veneradas por los musulmanes como el tercer lugar santo del islam (después de La Meca y Medina). Los árabes se refieren al lugar como *Haram Al Sharif* (Santuario Noble). Para los judíos, el conjunto sería el lugar donde está el Monte Moriah, y se refieren al lugar como *Har Habayit*, y su muro occidental es el Muro de las Lamentaciones. En este conjunto se situarían los restos del templo destruido en su día por los romanos,

por lo cual se trata del primero de los lugares santos del judaísmo, su centro espiritual universal. Los demás santos lugares, aunque polémicos alguno de ellos (como el Monte de los Olivos, fuera de la Ciudad Vieja), están más dispersos y las aspiraciones sobre los mismos generan menos presión concentrada. Por ejemplo, la polémica sobre el Santo Sepulcro (dentro de la Ciudad Vieja) afecta estrictamente a las diversas iglesias cristianas, como sucede en Belén.

La línea negra, que aparece en muchos textos, hace referencia a la línea de separación establecida entre los contendientes al final de la primera guerra, en 1949, con presencia de Naciones Unidas, y que dividía verticalmente Jerusalén. Fue abolida por Israel en 1967, pero su presencia sociológica es evidente a simple vista, pues sigue separando las partes oeste y este de la ciudad (hacia el Norte, coincide con el *road* número 1, hacia el Sur, sigue la carretera de Belén).

Los asentamientos, son las aglomeraciones urbanas que los Gobiernos israelíes han construido desde 1967 en Cisjordania y Gaza, y que son objeto de constantes incidentes. Hay que distinguir entre los asentamientos de inspiración militar y de seguridad, frecuentes en zonas poco pobladas, junto al Jordán, contruidos sobre todo por gobiernos laboristas entre 1967 y 1977, y la política masiva de asentamientos llevada a cabo por los diversos gobiernos del Likud (derecha) en aglomeraciones urbanas. Cabe distinguir también entre los que se han contruidos en Gaza o en Cisjordania, de los que se han contruido dentro del municipio de Jerusalén en sus límites actuales. En efecto, su visualización sobre el mapa muestra claramente la voluntad de rodear toda la parte árabe de la ciudad de fuertes núcleos habitados por judíos. Se ha hablado de una política de «cinturón» en el área del «Gran Jerusalén».

«Gran Jerusalén» (*Greater Jerusalem*, en inglés), que según algunos autores coincide con la noción de área metropolitana de Jerusalén, aunque otros las distinguen. Es una superficie más amplia que los actuales límites jurídicos del municipio de Jerusalén, y hace referencia a un área definible con criterios sociológicos, económicos, urbanísticos, etc., con criterios parecidos a los que se usan en otras grandes metrópolis (por ejemplo Barcelona o Londres). Los palestinos se muestran reticentes ante este concepto. Aunque sus límites son imprecisos, iría desde las puertas de Ramallah al Norte hasta las de Belén, al Sur, y desde Bet Shemesh al Oeste (a unos 30 kilómetros de Jerusalén, hacia Tel Aviv) hasta prácticamente Jericó, en el Este. Tiene una altísima concentración demográfica, de servicios y de infraestructuras económicas y viarias. Jugará un papel central en la futura negociación sobre Jerusalén.

Sobre el factor humano, conviene hacer algunas precisiones para evitar confusiones. Los ciudadanos israelíes, son mayoritariamente judíos, pero Israel tienen también ciudadanos árabe-israelíes y drusos, con pasaporte, etc. Los palestinos, son los habitantes de los territorios ocupados desde 1967 (Cisjordania y Gaza), y pueden ser árabes cristianos o musulmanes. Existe una distinción jurídica importante —aunque confusa en sus consecuencias— pues los palestinos de Jerusalén-Este (es decir, los que viven dentro de los límites del actual municipio ampliado y anexionado por Israel) se consideran palestinos como los demás. Pero Israel, al habitar en un territorio que no es «ocupado» (como Cisjordania), sino que ha sido incorporado y forma parte integrante de Israel, los considera «residentes permanentes» y les otorga derecho de voto en las elecciones municipales (que los pales-

tinios boicotean). Tienen, por otra parte, algunos derechos que no tienen los palestinos del resto de los territorios ocupados (por ejemplo, de circulación cuando Israel decide cerrar el acceso a los territorios desde Jerusalén y viceversa). Normalmente, sin embargo, se suele usar el término judío o israelí de modo indistinto (aunque no sean idénticos) y así sucede en ocasiones en el presente trabajo.

Organización para la Liberación de Palestina (OLP) son siglas sobradamente conocidas y no necesitan mayor explicación. No haremos referencia —salvo excepciones— a los diversos grupos palestinos, dentro o fuera de la OLP, aunque los más conocidos puedan aparecer en el texto: *Al Fatah*, corriente mayoritaria dentro de la OLP y liderada por Arafat personalmente, el Frente Popular de Liberación de Palestina (FPLP) de G. Habache, el FDLP de N. Hawatmeh, u otros. *Hamas*, dominante en la corriente islámica radical, también es suficientemente conocida.

Autoridad Nacional Palestina (ANP), presidida por Yaser Arafat, es la autoridad surgida de las elecciones palestinas de enero de 1996, proceso contemplado en los Acuerdos de Paz (Oslo II), y que ejerce su autoridad en Gaza, Jericó y las grandes ciudades de Cisjordania, con la excepción de una pequeña parte de Hebrón y, desde luego, Jerusalén-Este.

*Al Waqf* es un término que aparece frecuentemente en este trabajo, y hace referencia a la administración religiosa de los lugares de culto del islam. Tiene una compleja estructura administrativa, presupuesto, funcionarios y empleados, y es el interlocutor oficial de la autoridad municipal israelí en todos los temas afines.

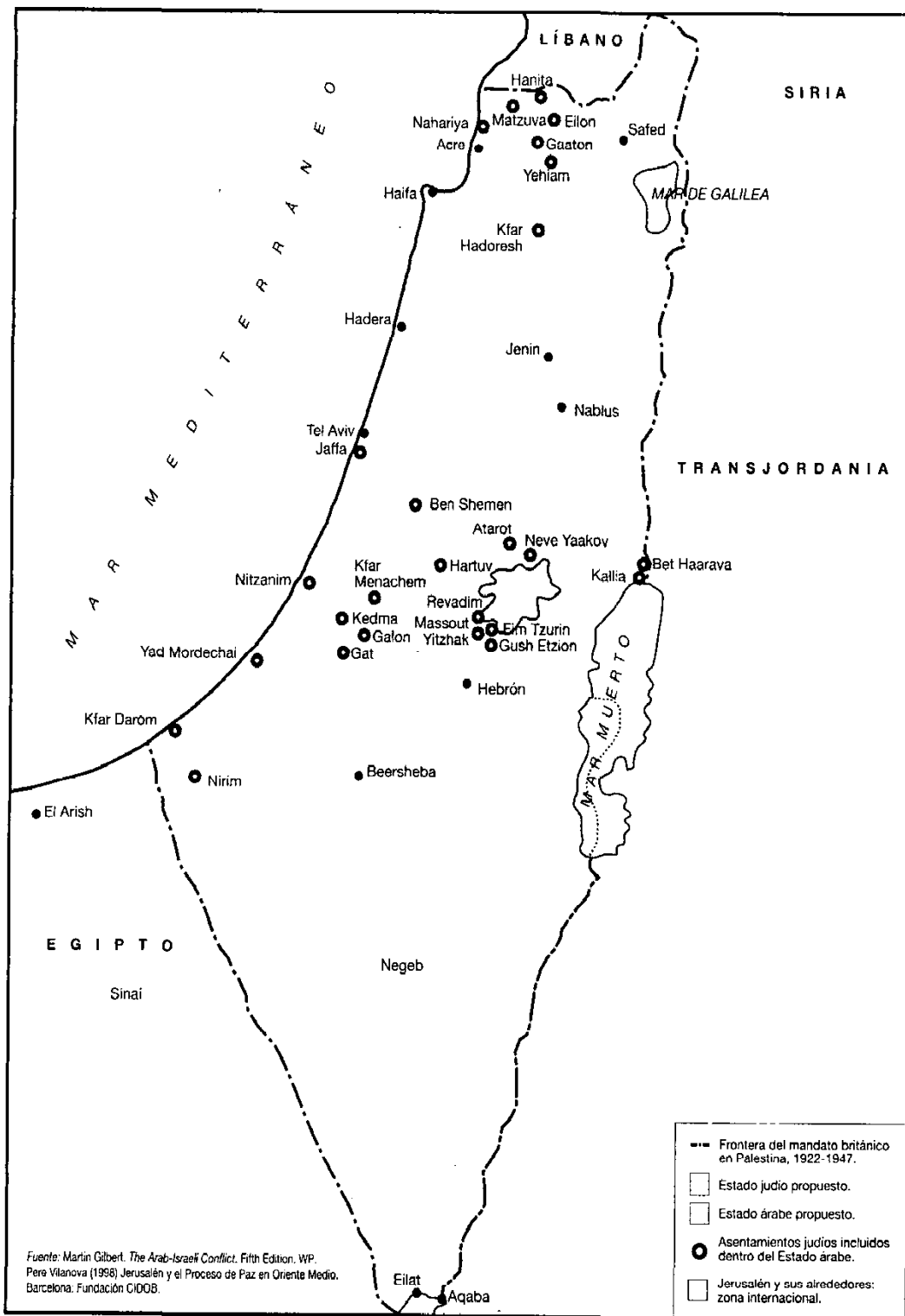
Dunum, unidad de medida de superficies. Oficialmente 1 dunum = 1.000 metros cuadrados.

## **La geopolítica de Jerusalén**

Se trata de analizar el problema de Jerusalén desde el análisis de sucesivos mapas sobre el tema, que permiten comprender mejor la dimensión geopolítica del caso. Entendemos en este caso el uso de la geopolítica como el medio que nos permitirá visualizar un conflicto en el que se concentra en grado muy alto la confrontación por el poder (o la posesión, o el estatus jurídico exclusivo) por parte de grupos humanos con intereses muy antagónicos, en un espacio (en competición) sumamente reducido. Y podríamos añadir, con el agravante de que la confrontación no es reciente, sino que acumula siglos de luchas y agravios.



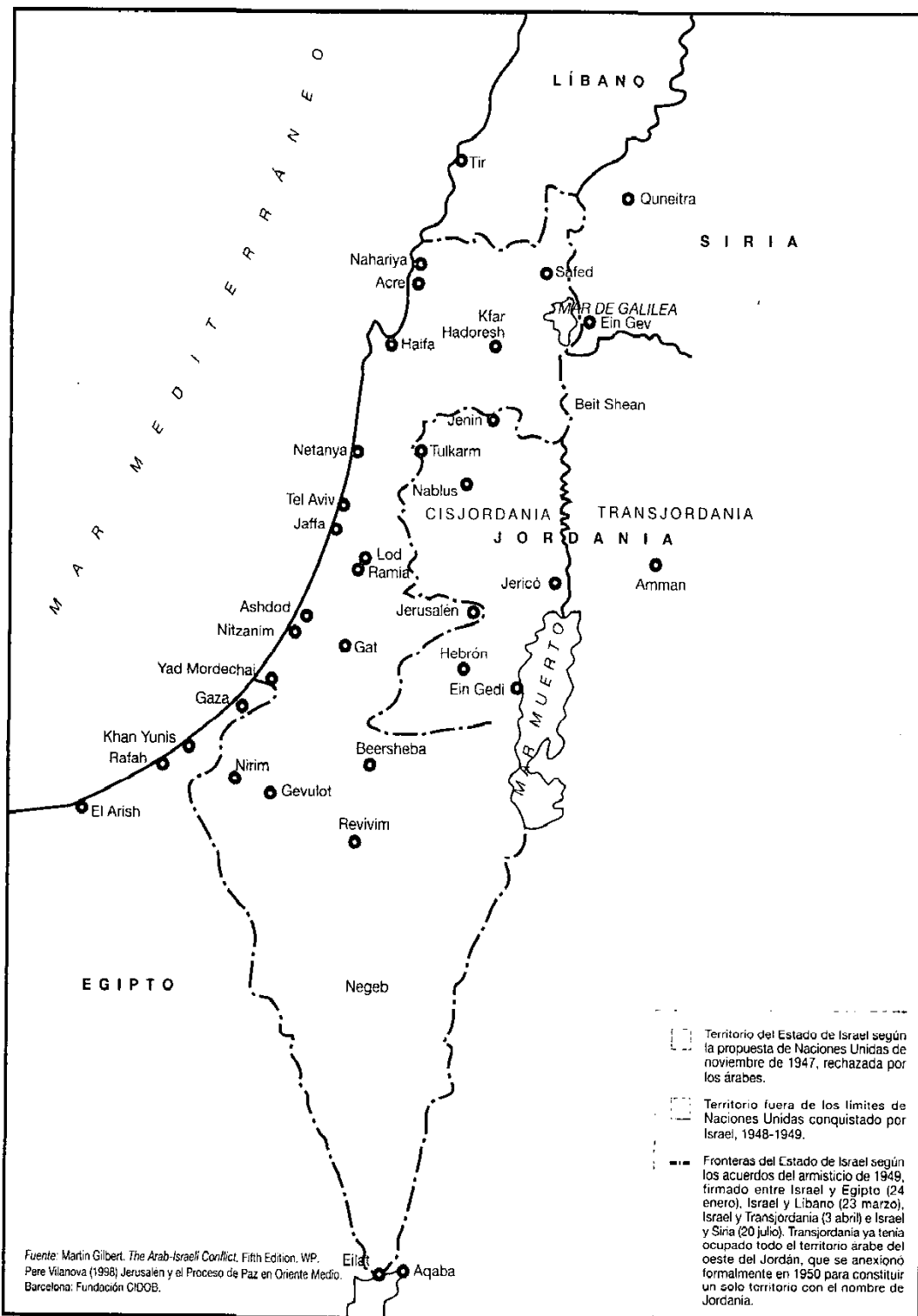
**MAPAS**



Mapa 1.- Plan de partición de las Naciones Unidas 1947.

### *Mapa 1*

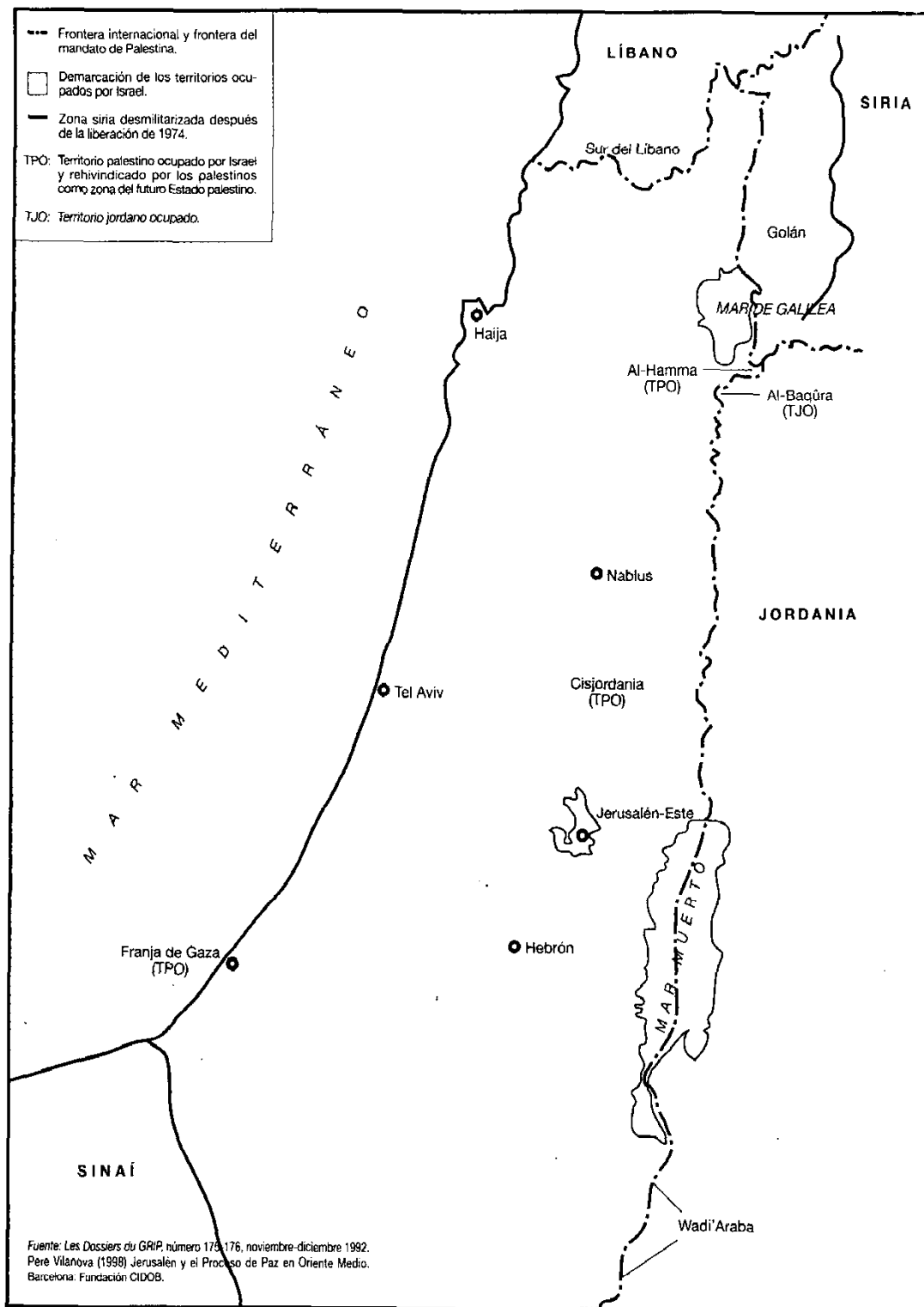
Este mapa muestra claramente como era la propuesta que Naciones Unidas hizo en noviembre de 1947, después de analizar a fondo el problema, para resolver el problema de la Palestina histórica entre el río Jordán y el mar Mediterráneo, y entre la frontera con Líbano y el golfo de Aqaba. Se basaba en la creación de dos Estados soberanos e independientes, uno para los judíos y otro para los palestinos, con unas fronteras aleatorias definidas sobre el criterio de mayorías demográficas. La fórmula planteaba varios problemas: el primero es que no eran salvo excepción áreas demográficas homogéneas, sino muy entremezcladas; el segundo es que dichas fronteras planteaban varios puntos de discontinuidad y ello es siempre fuente de nuevos conflictos; el tercero era Jerusalén. Y sobre Jerusalén, de modo significativo, el plan de partición ya preveía la definición de un «Gran Jerusalén» que quedaba fuera de la soberanía de los dos nuevos Estados, y debía ser administrada directamente por un administrador de Naciones Unidas por periodos de diez años renovables. Naciones Unidas no había creado el problema de Palestina (Naciones Unidas tenía dos años de existencia) sino que lo había heredado del desmantelamiento del Imperio Otomano después de la Primera Guerra Mundial y el del sistema de mandatos de Sociedad de Naciones del periodo de entreguerras. Un dato adicional es que, en 1947, los países árabes vecinos (Líbano, Siria, Jordania, Irak y Egipto) ya existen como Estados, lo cual facilita su integración en el sistema internacional, mientras que los palestinos no tienen Estado propio, lo que debilita su posición en un momento en que la presencia judía ya es irreversible y muy elevada.



**Mapa 2.-** Fronteras del Estado de Israel, 1949-1967.

## Mapa 2

Este mapa muestra la realidad territorial surgida de la primera guerra árabe-israelí, de 1948 a 1949, y por ello muestra las fronteras del Estado de Israel desde su fundación hasta la guerra de los Seis Días de 1967. Tres datos son aquí significativos. El primero de ellos es la ganancia territorial de Israel sobre la propuesta que se hacía a los judíos en el plan de partición (véase mapa 1), al término de la más larga y cruenta guerra en la zona. El segundo dato es el de Cisjordania, como territorio palestino que Israel no conquista y que en lugar de ser el nuevo Estado palestino (aunque mermado), pasa a ser anexionado por Jordania (hasta entonces Reino de Transjordania) sin que tuviera mandato para ello, y de hecho, con la oposición clara de la Liga Árabe. El tercer dato es relativo a Jerusalén. Desaparece la idea del *Corpus Separatum* (propuesta de Naciones Unidas) que de hecho no llegó a nacer, y la cuña de penetración israelí hacia dicha ciudad muestra sobre el mapa de manera simple lo que fue el envite militar más dramático de la guerra. De hecho, la línea de alto el fuego de 1949 pasaba por el centro de la ciudad, dividiéndola entre Jerusalén-Oeste (judía) y Jerusalén-Este (árabe), división que perdurará hasta junio de 1967. Gaza, tampoco ocupada en 1949 por los judíos, pasó a ser administrada (pero no anexionada formalmente, como Cisjordania) por Egipto.

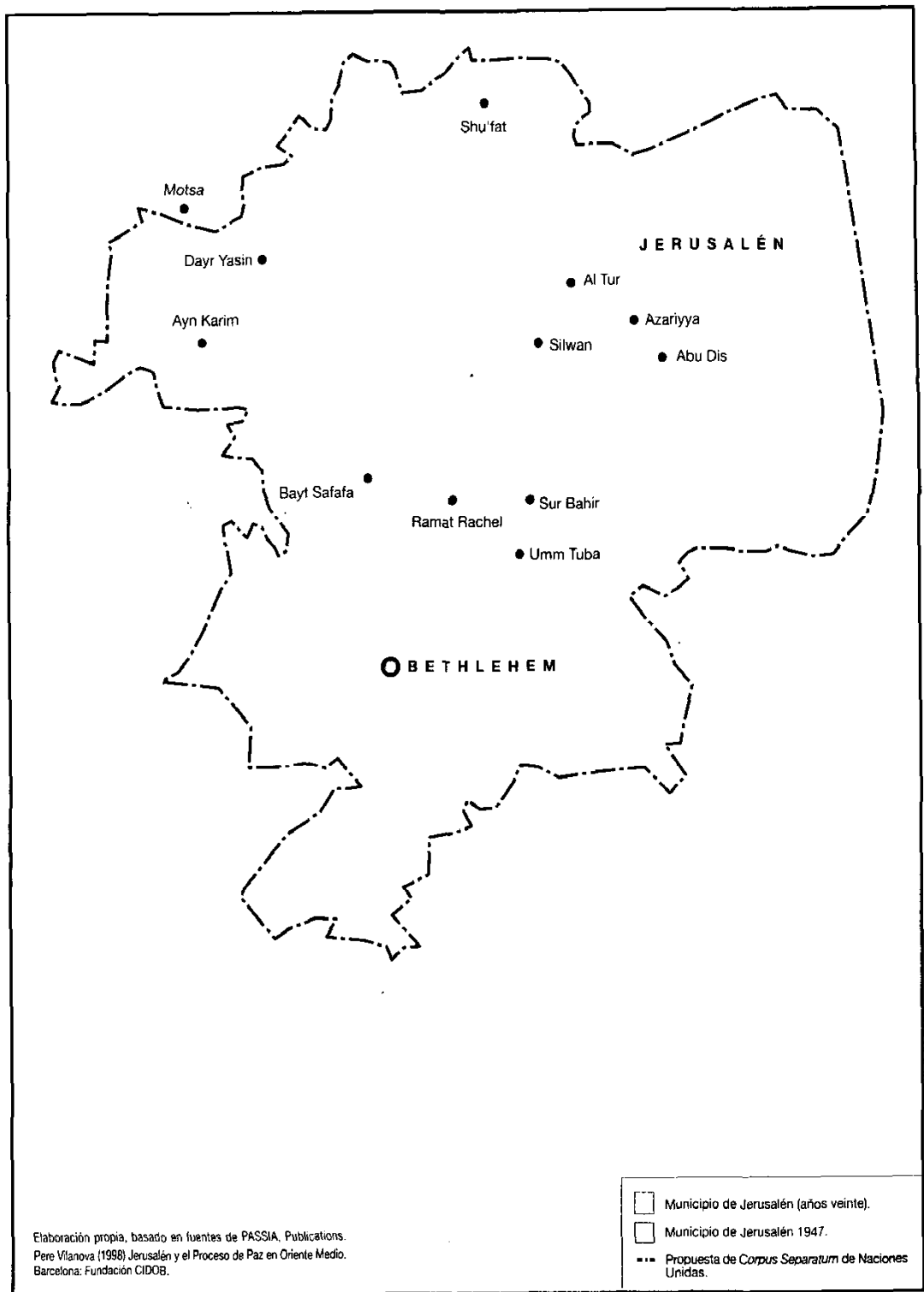


Mapa 3.-Territorios ocupados por Israel entre 1967 y septiembre de 1993.

### *Mapa 3*

Este mapa muestra los territorios ocupados y/o anexionados por Israel desde junio de 1967. En el mapa figura el límite de fecha de 1993, pero ello no porque en esa fecha fueran devueltos estos territorios, sino porque con los Acuerdos de Paz de Washington se iniciaba el proceso para su devolución progresiva (hoy inconclusa en el caso de Cisjordania). Caso aparte —y serán resueltos en negociaciones distintas— son el sur del Líbano (la llamada franja de seguridad) y los altos del Golán, en Siria. En este último caso la complicación adicional es que Golán no es territorio sólo ocupado, sino anexionado formalmente a Israel en su día por el gobierno Begin.

A marzo de 1999 la devolución de territorios según los acuerdos de paz a partir de 1994, y a pesar de la intransigencia del gobierno Netanyahu, alcanza después del Acuerdo de Wye River un total de casi el 40% (si se suman las áreas despobladas de «control conjunto» palestino-israelí).

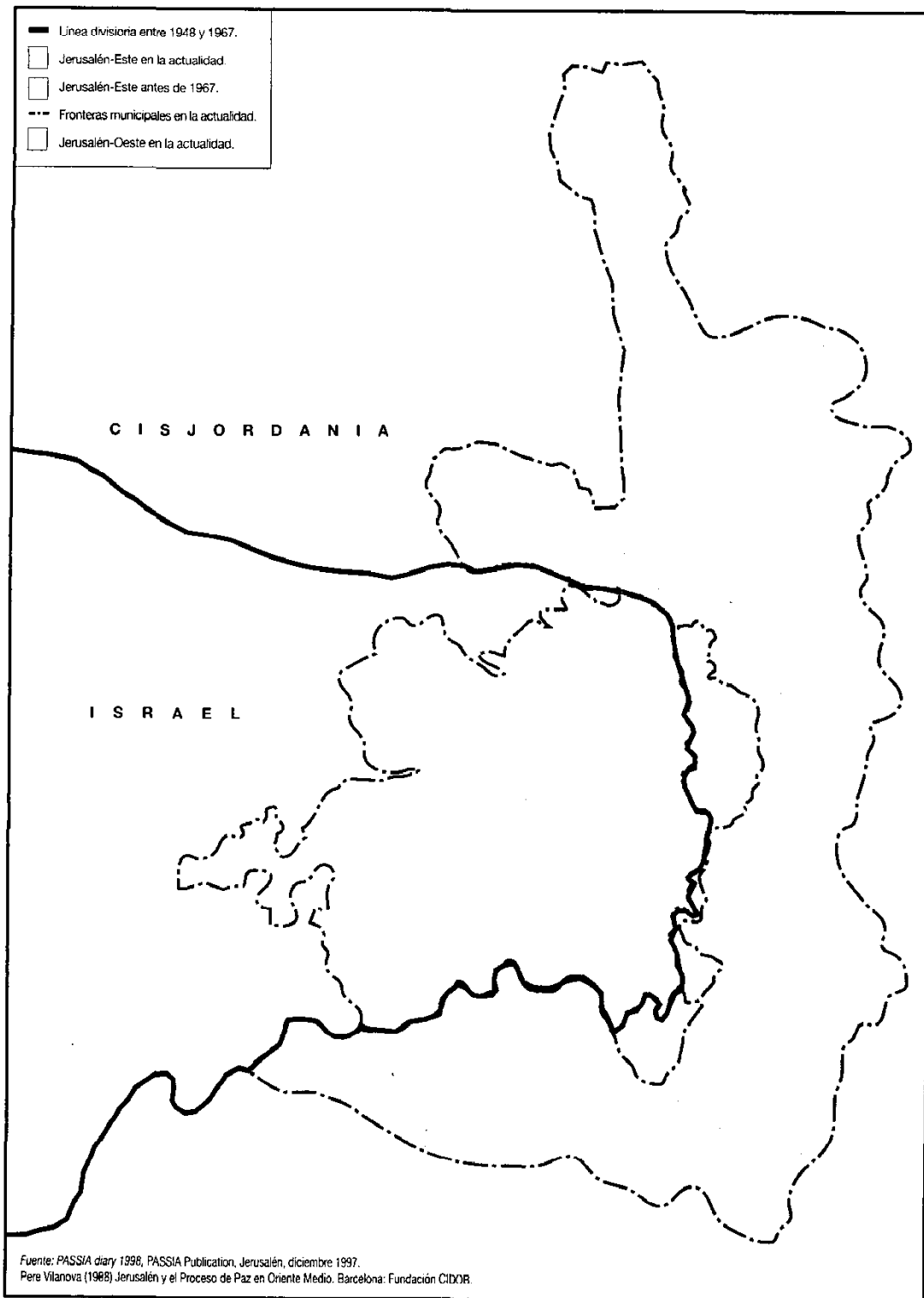


**Mapa 4.**– Propuesta de *Corpus Separatum* en Jerusalén.



#### *Mapa 4*

Muestra en detalle el *Corpus Separatum* previsto para Jerusalén en el plan de partición de noviembre de 1947. En su interior se muestran las dimensiones del municipio en los años veinte y en el mismo año de 1947. Como puede verse el área era mucha más grande y viene a coincidir aproximadamente con lo que hoy es el llamado «Gran Jerusalén» o «área metropolitana de Jerusalén», que tiene unos 20 kilómetros por 30. Una razón adicional de este diseño residía en que en su interior radica la casi totalidad de los Santos Lugares de las tres grandes religiones del «Libro» (como se conocen el judaísmo, el cristianismo y el islam).

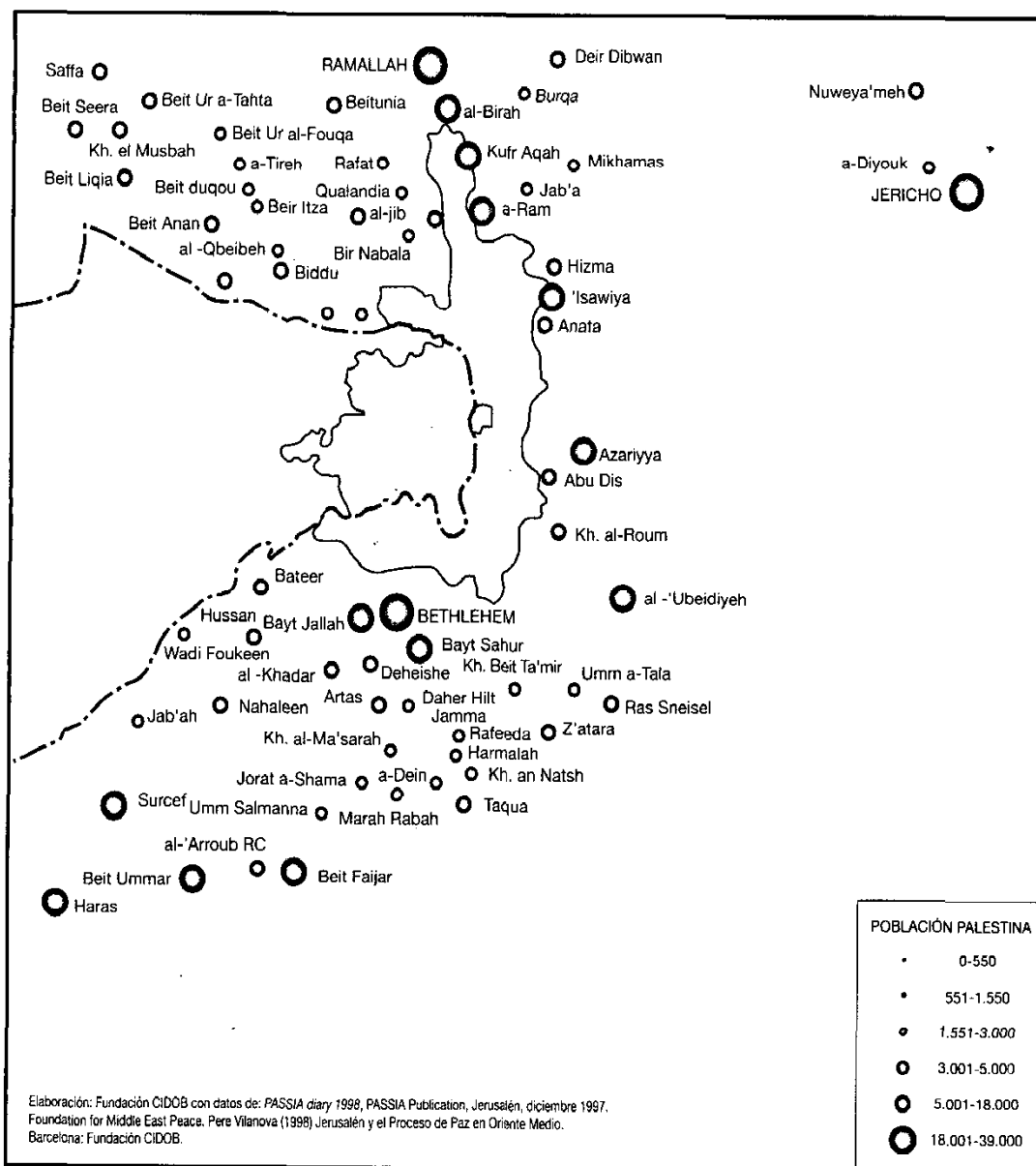


**Mapa 5.- Ocupación israelí.**

## Mapa 5

Este mapa muestra claramente la lógica del enfrentamiento entre palestinos y judíos en y por Jerusalén. Por un lado la «línea divisoria entre 1948 y 1967», que marcó la línea de alto el fuego al término de la primera guerra árabe-israelí y vigente hasta la guerra de los Seis Días de junio 1967. Se visualiza perfectamente la penetración de esta cuña en territorio palestino en la primera de dichas guerras, y en la de 1967 volvió a ser escenario de duras batallas, tanto en Jerusalén mismo como en los altos de la difícil carretera de acceso a ella desde la costa (batallas de Maalé Ha Hamishah, Givat Ar Adar y otras). Por otro lado se puede ver en trama gris de punto grueso la dimensión real del municipio árabe (Jerusalén-Este) en 1967, cuya contraparte judía en la parte oeste era, en aquella fecha, de parecida extensión (de hecho algo mayor, pero no mucho, aunque no figura en el mapa). En comparación, las dimensiones del municipio unificado, que multiplican espectacularmente la suma de los dos municipios en 1967, son significativas por sí solas.

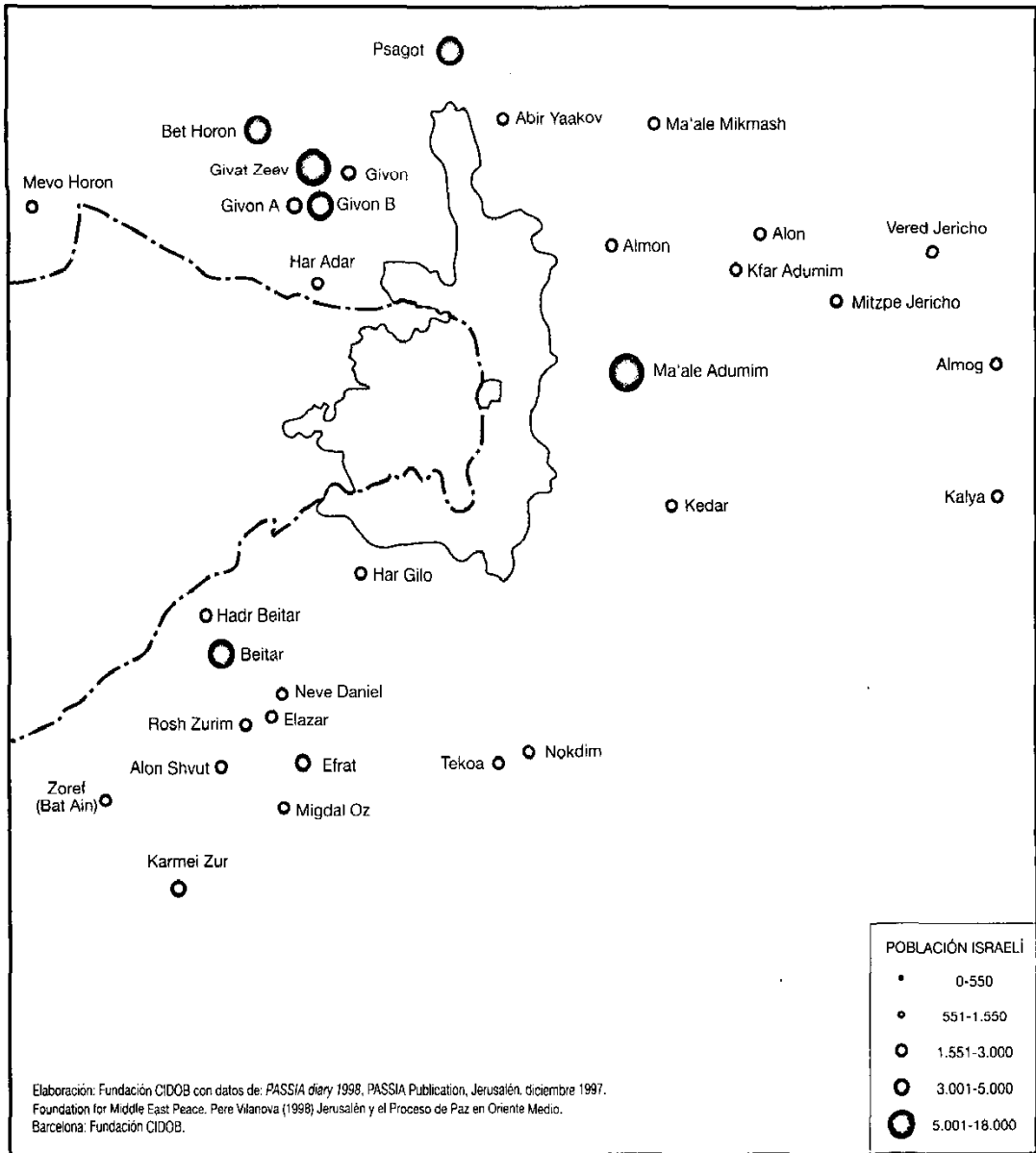
Dicha unificación-ampliación (a expensas de territorios palestinos) se hizo inmediatamente después de la guerra de junio de 1967 y así sigue siendo en la actualidad (1999), aunque en 1993 hubo una ligera ampliación municipal hacia el Oeste, sobre territorio israelí no construido, que no hemos señalado en el mapa porque ni provocó problemas ni cambió significativamente el conflicto. Aún y así, la ampliación de 1967 se hizo por decreto municipal, puramente administrativo, mientras que la Ley Fundamental (aprobada por la *Kneset* y de rango superior en el ordenamiento jurídico del Estado de Israel) sobre Jerusalén como capital única, indivisible y eterna de Israel es de 30 de julio de 1980. Dicha proclamación, como la de 1950 sobre Jerusalén-Oeste como capital del entonces naciente Estado de Israel, no ha sido nunca reconocida por Naciones Unidas y la comunidad internacional.



**Mapa 6.- Localidades palestinas en el área metropolitana de Jerusalén.**

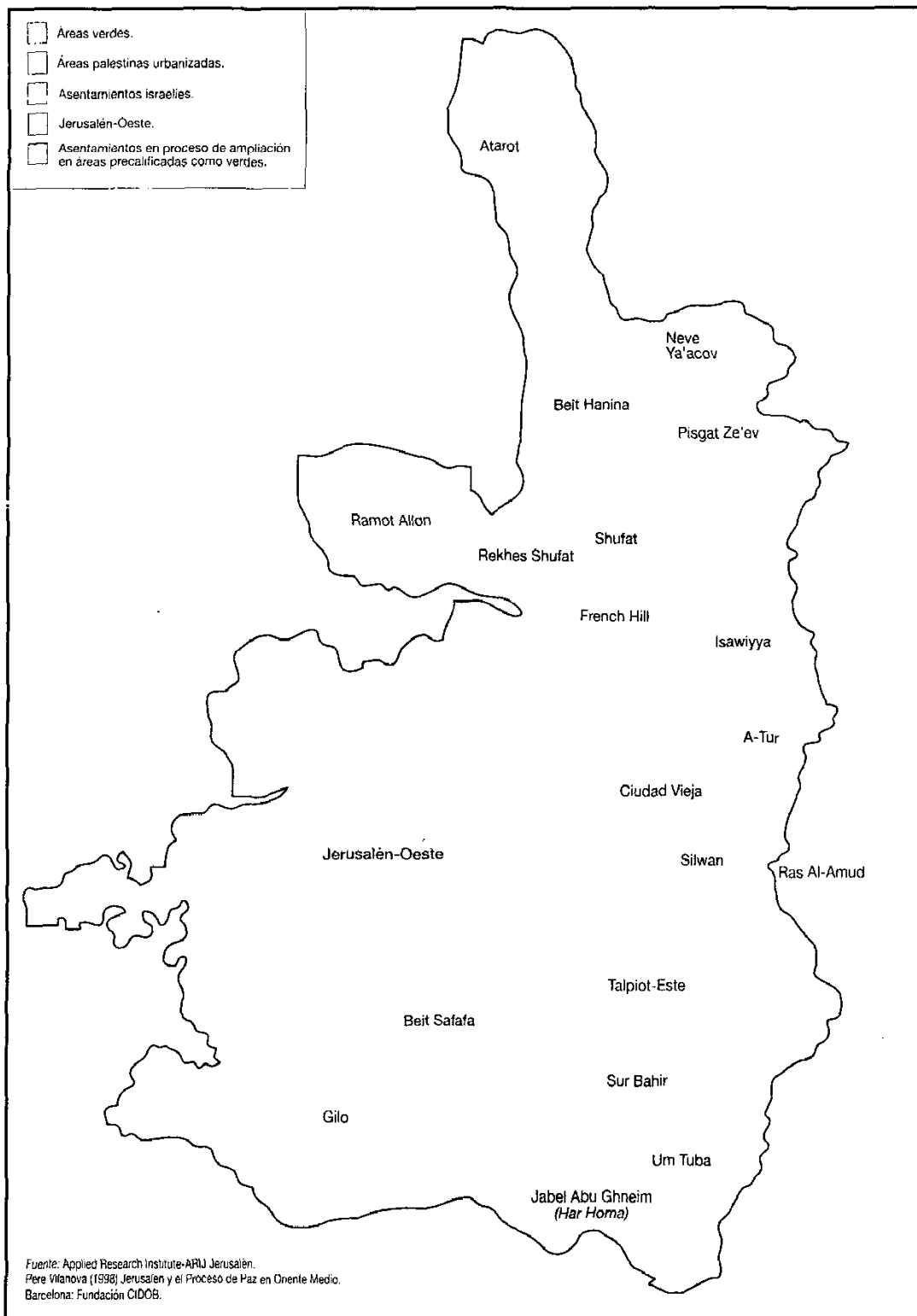
**Mapas 6 y 7**

Estos dos mapas, de superficie igual, y en los que se mantiene a efectos recordatorios la línea divisoria entre Israel y Jordania vigente hasta 1967, muestra el entorno del «Gran Jerusalén» «fuera del municipio». Así podemos ver, si los superponemos, la alta densidad de poblaciones urbanas palestinas, que mantienen sobre el terreno una notable continuidad (es difícil a veces saber donde empieza una localidad y donde acaba la siguiente), y la estratégica disposición de asentamientos judíos dispuestos como «cordón de seguridad» en el



**Mapa 7.- Asentamientos judíos en el área metropolitana de Jerusalén.**

entorno de la capital. Además su disposición busca romper la agregación continua de la población palestina. De todos modos, en el caso de los asentamiento judíos, es de notar la diferencia de importancia numérica de unos y otros, lo que parece facilitar (y así lo indican *oficiosamente algunas fuentes israelíes*) en su día, si el proceso de paz avanzase de nuevo, la agrupación de algunos de ellos, la transferencia de colonos a algunos de los más grandes (Maale Edumim, Givat Zeev, Beitar, etc.), y el desmantelamiento de varios de los más pequeños, que sería presentado como una concesión mayor en la negociación final.

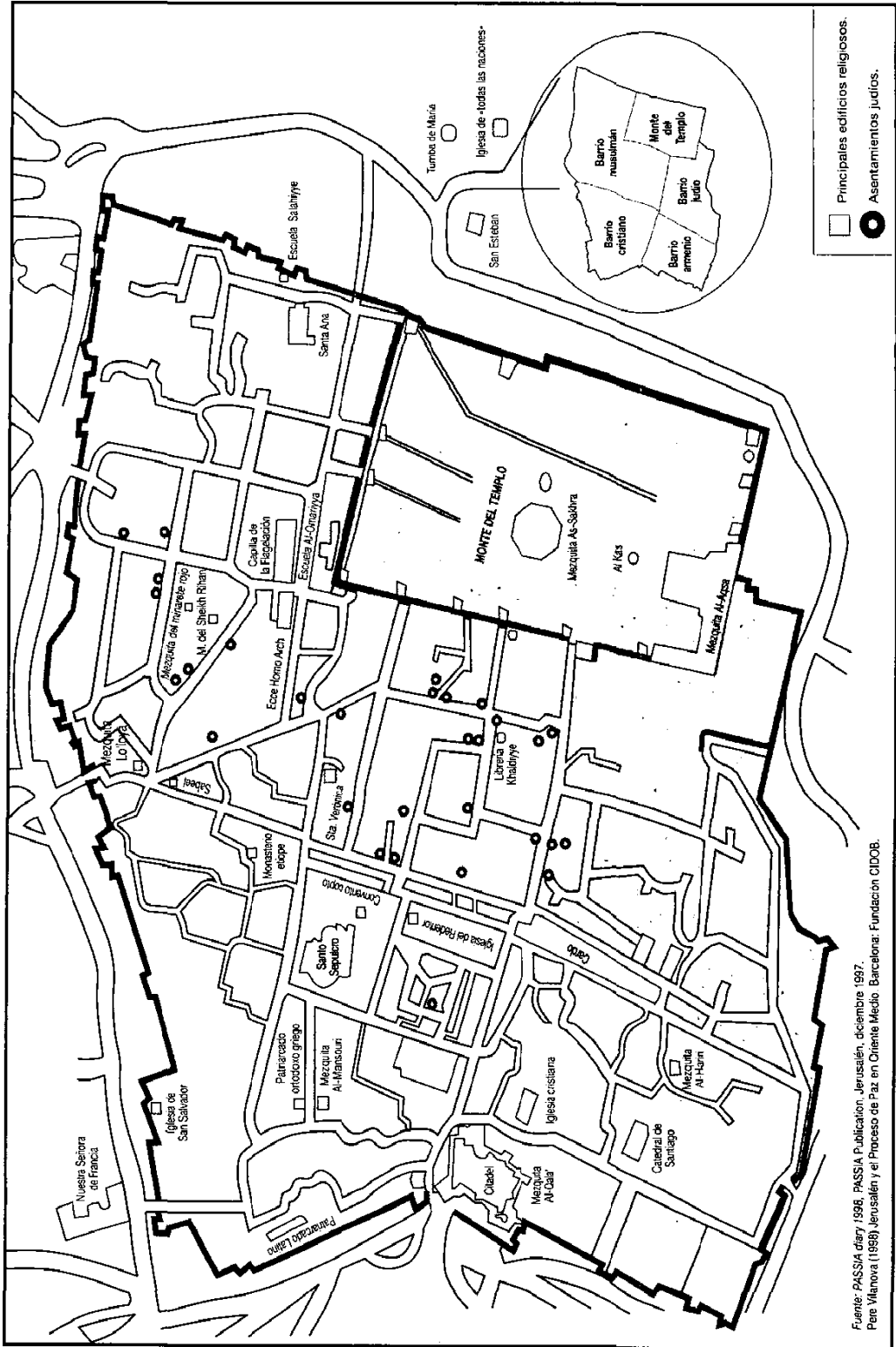


**Mapa 8.- Asentamientos israelíes en el municipio de Jerusalén.**

### Mapa 8

Este es uno de los mapas más significativos, pues muestra la política de desarrollo sistemático de barrios judíos sobre la parte este de la ciudad, esto es, sobre territorio palestino conquistado y anexionado en 1967. La anexión y ampliación territorial municipal de 1967 sobre la parte árabe, como se ve, ha contemplado una política de asentamiento masivo de población judía «sobre» territorio ocupado. Pero también se amplió la parte árabe del municipio unificado, en comparación con el municipio árabe de antes de 1967, lo cual, añadido a la alta tasa de crecimiento demográfico de los palestinos, hace que demográficamente la balanza judíos-palestinos sea hoy casi igual a la del momento de la anexión de 1967: aproximadamente 27% de palestinos y 73% de judíos. Pero si en 30 años, con los medios que Israel ha puesto para ganar esa batalla demográfica, la balanza sigue igual, muchos dirigentes israelíes han llegado a la conclusión de que han perdido la batalla de Jerusalén (desde ese punto de vista: no se disolverá jamás la identidad comunitaria y religiosa palestina en Jerusalén, por muy unificada que esté bajo soberanía única de Israel).

Hay otro dato a señalar, y es que aunque los palestinos y la comunidad internacional consideran esos barrios judíos en Jerusalén-Este (Gilo, Ramot Allon, Neve Ya'acov, etc.) como «asentamientos» ilegales, el hecho es que sociológicamente sus habitantes no tienen el perfil militante radical y/o fundamentalista de los colonos judíos en Cisjordania o Gaza. Se trata más bien de «barrios dormitorio» de gente que trabaja en el «Gran Jerusalén», con viviendas subvencionadas asequibles a nuevos inmigrantes o jóvenes profesionales. Lo cual, en términos de apoyo político al Gobierno o de activismo radical, modifica sustancialmente las cifras brutas de «colonos judíos» en territorios ocupados, y esto es algo que todos los gobiernos israelíes saben desde 1980.

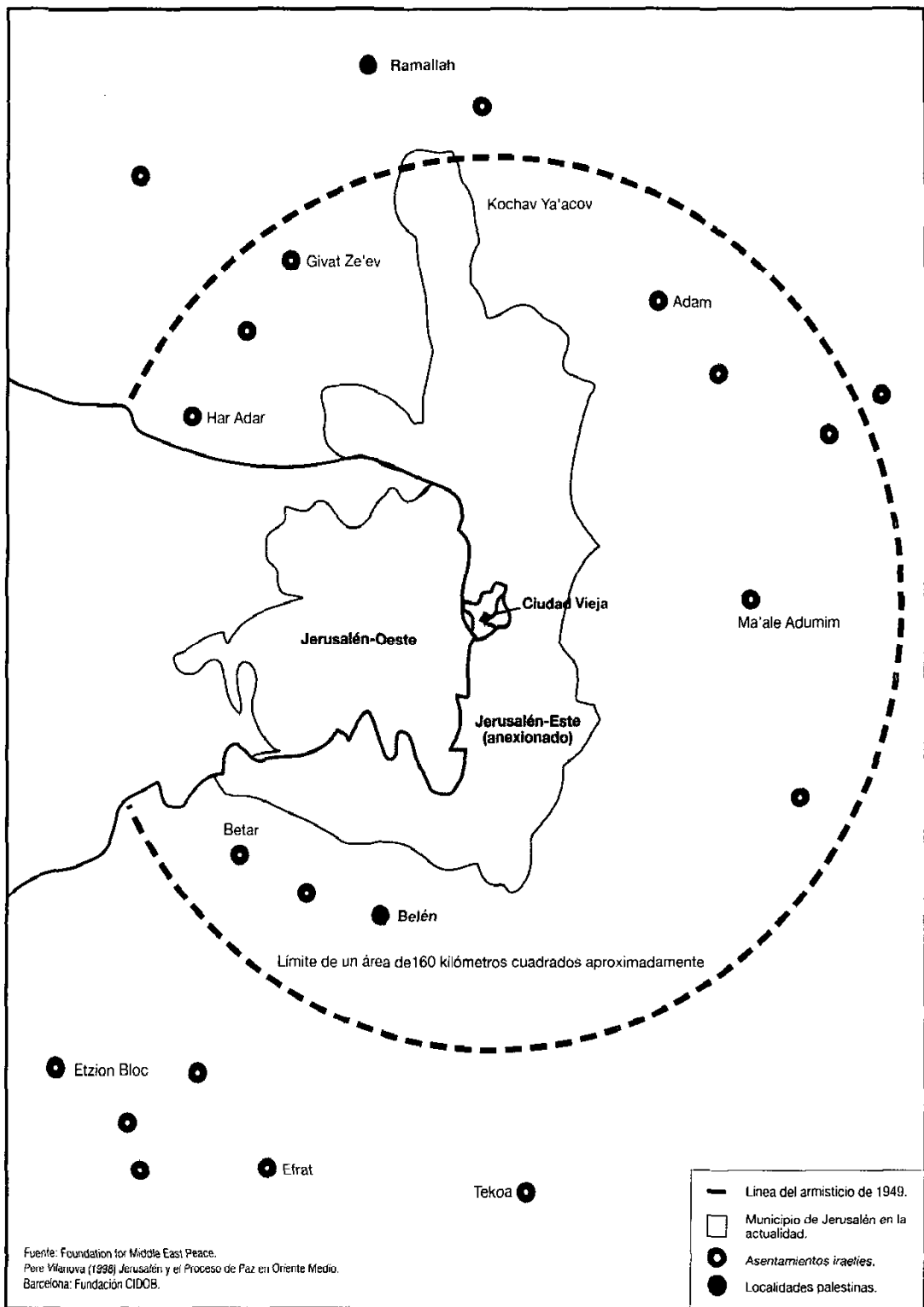


Fuente: PASSIA diary 1998, PASSIA Publicación, Jerusalén, diciembre 1997.  
 Pere Vilanova (1989) Jerusalén y el Proceso de Paz, en Oriente Medio. Barcelona: Fundación CIDOB.



### Mapa 9

Este mapa se refiere a la llamada Ciudad Vieja (*Old City*) enmurallada hace cinco siglos por Solimán el Magnífico, y es más grande que la Jerusalén bíblica. Lo esencial de este mapa es que muestra como la Jerusalén histórica se dividía en cuatro barrios: cristiano, armenio, musulmán y judío (aunque este último fue vaciado de sus habitantes judíos en 1949 y estuvo desocupado hasta junio de 1967). Quedó en manos jordanas al término de la primera guerra (1948-1949) y los judíos no pudieron volver al Muro de las Lamentaciones, situado en uno de los laterales del Monte del Templo, hasta el cuarto día de la guerra de los Seis Días de junio de 1967. El otro dato fundamental es que en el interior de sus murallas están los Santos Lugares más importantes de las tres religiones. El Santo Sepúlcro (construido según se afirma sobre el mismo Gólgota, donde Cristo murió en la cruz), el Muro de las Lamentaciones, y las dos mezquitas del Monte del Templo (*Haram Al Sharif* en árabe), Omar y Al Aqsa, que son las dos mezquitas más importantes del islam después de las de la Meca y Medina (en Arabia Saudí). Dice la tradición musulmana que Mahoma subió al cielo en su caballo desde la explanada del Monte del Templo. Por supuesto, hay muchos más lugares sagrados, algunos fuera de las murallas, pero casi todos en un perímetro de poco kilómetros, lo que concentra en esta pequeña superficie el altísimo grado emocional y espiritual del conflicto.



Mapa 10.- Área del «Gran Jerusalén».

### Mapa 10

Este último mapa muestra de modo simplificado el área llamada «Gran Jerusalén», que de hecho es ya sociológica y económicamente un área metropolitana real, con una elevada densidad urbana y poblacional, son una red de infraestructuras, vías de comunicación y servicios que la hacen comparable a cualquier área metropolitana de las que conocemos en Europa. Conviene fijarse en dos datos: uno visible y el otro invisible. El dato visible es que coincide con el *Corpus Separatum* que proponía Naciones Unidas en 1947, con la precisión de que entonces era despoblada excepto un reducido municipio en su centro y ahora es una gran aglomeración de casi 35 kilómetros por 40 kilómetros (aproximadamente, pues el mapa lo presenta de modo simplificado). Y sobrepasa en mucho los actuales límites formales del distrito de Jerusalén tal como fue ampliado y unificado en 1967. El dato menos visible es que en esa área, en la actualidad y en los próximos años, la balanza demográfica entre judíos y palestinos se aproxima mucha al 50% y 50%, lo cual podría paradójicamente (según diversas fuentes judías y palestinas que hemos podido consultar) facilitar en su momento un acuerdo sobre Jerusalén, si el proceso de paz se reanudara, «si» llegase a un techo óptimo de acuerdos, si culminase en la creación de un Estado palestino, «si todo ello fuera posible» un Jerusalén ampliado a las dimensiones del «Gran Jerusalén» podría albergar diversas fórmulas de compromiso aceptables para unos y otros.

Israel podría conservar Jerusalén como la capital de Estado, y los palestinos igual, referida a otra parte de la nueva metrópoli. Todo ello sin prejuicio de una administración municipal con una solución específica (una ciudad, dos administraciones municipales, un consejo municipal mixto, dos alcaldes, etc., de hecho se han explorado casi un centenar de fórmulas desde 1947 hasta 1998). Al fin y al cabo los árabes nunca han llamado Jerusalén a dicha ciudad. Siempre la han llamado *Al Quds al Arabí*. En otras palabras, la hipótesis más optimista se basa en que la misma área metropolitana, con una administración municipal *ad hoc*, podría albergar la capitalidad de dos Estados. Para uno el nombre oficial es Jerusalén, y la sede de sus instituciones está ya «actualmente» en la parte oeste de la ciudad, y para el otro el nombre es ya actualmente *Al Quds* y la sede de sus instituciones «podría estar» en la parte este de la ciudad. En cuanto a los Santos Lugares, paradójicamente todo el mundo admite que si se resuelve el problema político de fondo, la definición de «un estatus especial» que garantice el libre acceso a los mismos y su neutralidad institucional sería relativamente fácil de solucionar. El tiempo lo dirá.