Oslo y el cambio de paradigmas de derechos humanos en Israel y Palestina

Leonie Fleischmann
Profesora. Universidad de la Ciudad de Londres.

Existe un consenso general sobre el hecho de que los derechos humanos se han convertido en un componente integral de las normas y el discurso del sistema internacional (Finnemore, 1996; Forsythe, 2000; Gordon y Berkovitch, 2007). Sin embargo, se sigue debatiendo si esto se ha traducido en un cambio material para quienes sufren abusos en sus derechos. Los estudios cuantitativos tienden a concluir que el cumplimiento de los derechos humanos es mínimo (Davenport y Armstrong 2004; Cárdenas 2007; Hafner-Burton y Ron, 2009). Muestran que pocos gobiernos emprenden reformas reales (Keith, 1999; Hathaway, 2002; Neumayer, 2005), y aunque algunos pueden hacer pequeñas mejoras, en otros lugares a menudo continúan o se intensifican las violaciones (Hafner-Burton, 2008; Hafner-Burton y Ron, 2009).

Los cualitativos, por su parte, identifican el poder transformador de los derechos humanos (Donnelly, 1989; Keck y Sikkink, 1998; Risse *et al*. 1999; Sikkink, 2004; 2017). Muestran cómo los internacionales son importados a los entornos nacionales, donde los acontecimientos se traducen a su lenguaje, lo que proporciona herramientas legítimas a través de las cuales los individuos y los grupos pueden tratar de remediar sus agravios (Donnelly, 1989; Keck y Sikkink, 1998; Forsythe, 2000). Se reconoce que los éxitos en materia de derechos humanos no son inevitables —a menudo son parciales (Ignatieff, 2003; Kennedy, 2004; Sikkink, 2004; Gordon y Berkovitch, 2007)—, y que el

Publicación original: «Oslo and the Shifting Paradigms of the Human Rights Community in Israel and Palestine». *Israel Studies Review,* v. 38, n. 2, verano, 2023, 104-22.

cambio discursivo puede ser el único éxito clave (Clark, 2001; Rajagopal, 2003).

Los estudios existentes en Israel y Palestina han mostrado cómo se han trasladado las normas del caso israelo-palestino. Neve Gordon y Nitza Berkovitch (2007) identifican un cambio discursivo desencadenado por la Primera Intifada, por el que los «derechos humanos» entraron en los medios de comunicación en Israel, y cada vez más ha enmarcado la respuesta al conflicto (Hajjar, 2001; Gordon y Berkovitch, 2007; Fleischmann, 2016; 2019). Existía la sensación de que el rápido deterioro de la situación en Cisjordania y la Franja de Gaza exigía que los esfuerzos se dirigieran a la protección de los derechos humanos de los palestinos (Fleischmann, 2019: 26). Para ser considerados legítimos, tanto en la esfera nacional como en la internacional, los activistas utilizaban el lenguaje legalista y despolitizado de los derechos humanos universales (Hajjar, 2001; 2005).

Existe un debate sobre si las organizaciones de derechos humanos (ODH) han tenido un impacto positivo en la situación. Algunos estudios muestran que la amplia documentación de abusos, junto con la defensa, la acción directa, la contribución a las investigaciones internacionales y los litigios ante los tribunales israelíes han dado lugar a mejoras en los derechos de los palestinos (Montell, 2016; Siman, 2021). Sin embargo, tanto el gobierno como los grupos de la sociedad civil israelíes han realizado esfuerzos concertados para silenciar y deslegitimar a esas organizaciones. Las leyes que tratan de limitar su trabajo, y el cierre, en 2022, de siete ONG palestinas, son dos ejemplos de ello (Golan, 2014; Fleischmann, 2019: 104). Estas medidas sugieren que las ODH han tenido, o podrían tener, un impacto perjudicial para los intereses de Israel.

Otros estudios identifican las barreras a las que se enfrentan esas organizaciones, con especial atención a los límites del recurso al Tribunal Superior de Justicia (TSJ) israelí (Allen, 2013; Kretzmer y Ronen 2021). La evaluación general se resume en David Kretzmer y Yael Ronen, quienes sostienen que «aunque la revisión del Tribunal ha permitido a muchas personas recibir una reparación, ha servido en gran medida para legitimar las políticas y prácticas gubernamentales en los territorios ocupados». Otros confirman que los recursos ante los tribunales nacionales conducen a la legalización de políticas y acciones discriminatorias, que violan los derechos de los palestinos (Kretzmer, 2002; Sfard, 2009; Golan y Orr, 2012; Gross, 2017). Sin subestimar los esfuerzos de las organizaciones de derechos humanos, este artículo se centrará en las limitaciones de su enfoque. Al basarse en la bibliografía existente y ampliarla, sostiene que ellas son inherentes a los casos de ocupación militar prolongada.

Para evaluar el impacto, primero hay que identificar los objetivos. Las ODH se enfrentan a una serie de dilemas al decidir qué curso de acción tomar (Dudai, 2014); si su función es desarrollar estrategias que aborden las causas profundas de las violaciones, es un ejemplo. Algunos sostienen que esto está fuera del alcance de las ODH (Wiseberg, 2003; Montell, 2016; Hary citado en Fleischmann, 2019; Brander *et al*., 2020). Parece plausible argumentar que, bajo una ocupación temporal, estas se limitan a supervisar al gobierno ocupante y proteger los derechos de las poblaciones ocupadas hasta que se alcance un acuerdo político. Sin embargo, la naturaleza prolongada de la ocupación israelí nos lleva a argumentar que el impacto de las ODH debe evaluarse en relación con el objetivo principal: poner fin a la ocupación de Palestina.

Debido a otros posibles factores causales, es difícil medir el resultado de la labor acerca de derechos humanos. Pero rastrear el trabajo de las ODH puede identificar las contribuciones a ese propósito. Este artículo demuestra que no son los esfuerzos de aquellas *per se*, sino el contexto en el que operan, combinado con una rígida concepción y aplicación legalizada de los derechos humanos, lo que limita la capacidad de generar cambios. Se aportarán pruebas a través de casos actualizados, presentados ante el TSJ desde el año 2000 y de informes de organizaciones de derechos humanos. Mediante un análisis de las leyes que rigen las ocupaciones militares —que necesariamente oponen los derechos de la fuerza ocupante a los de la población ocupada—, y evaluando las pruebas frente a una crítica teórica del legalismo liberal, que promete que el Estado puede «lograr que se haga justicia por medio de la ley» (Brown y Halley, 2002), este artículo identificará cuatro limitaciones claves de un enfoque de derechos humanos.

En primer lugar, las violaciones se justifican y legalizan mediante las leyes que rigen las ocupaciones militares, por motivos de seguridad. En segundo lugar, las prácticas discriminatorias son aprobadas por el Tribunal de Justicia de Hong Kong. En tercer lugar, el sistema de aplicación de la ley no proporciona una supervisión adecuada.[1]

A partir de estas tres limitaciones, surge una cuarta: las ODH que trabajan dentro del sistema y no abordan las estructuras fundamentales que conducen a los abusos de los derechos humanos dan legitimidad a la ocupación militar. Esto se añade a la bibliografía existente al argumentar que basarse únicamente en tácticas legales para garantizar derechos es insuficiente, y que una concepción de los derechos humanos que pretenda ser despolitizada es intrínsecamente inadecuada para garantizar su protección a largo plazo.

No todas las ODH de Israel y Palestina son objeto de esta crítica. Algunas han adoptado estrategias que

sí abordan los fundamentos estructurales de los abusos cometidos. Además, algunas han reflexionado sobre las limitaciones de su trabajo y, en consecuencia, han modificado sus estrategias.

Legalismo liberal crítico y derechos humanos

El marco teórico se inspira en quienes se muestran escépticos ante la concepción y la práctica de los derechos humanos como normas jurídicas (Brown y Halley, 2002; Brown, 2004; Zreik, 2004; Schick, 2006; McEvoy, 2007; Koskenniemi, 2008; Hopgood, 2013; Perugini y Gordon, 2015). Bajo el régimen del legalismo liberal, los marcos jurídicos proporcionan vías para que los activistas garanticen los derechos y desafíen las violaciones. Sin embargo, niega que el derecho sea en sí mismo una política. Por su parte, los académicos críticos sostienen que el derecho no trasciende lo político ni lo frena (Brown y Halley, 2002; McEvoy, 2007; Koskenniemi, 2008). Al ser portador de una política, el legalismo «traduce incesantemente cuestiones políticas de amplio alcance en cuestiones jurídicas de marco más estrecho» (Brown y Halley, 2002: 19). Al hacerlo, no contextualiza las violaciones de los derechos humanos ni a las víctimas, sino que separa el derecho del contexto en el que opera (McEvoy, 2007: 414). Por lo tanto, no aborda o ni siquiera ve cuestiones fundamentales de asimetrías de poder social (Brown y Halley, 2002; Gordon, 2008).

El uso de la analogía del iceberg es habitual en la descripción de las transgresiones a los derechos humanos, donde la punta visible revela violaciones sintomáticas como la tortura, la violencia física y la detención indefinida. Sin embargo, bajo la superficie, por lo tanto, menos visible, yace la «negación de aquellas», «incrustada en las estructuras de la sociedad y la gobernanza, en términos de cómo está organizado el Estado, cómo operan las instituciones y cómo funciona la sociedad» (Parlevliet, 2011: 382).

Centrarse en la punta del iceberg desvía la atención de estas condiciones estructurales subyacentes (Gross, 2017: 33). Así pues, si se quiere que las demandas de derechos humanos sean efectivas, deben ser «rescatadas de las garras del legalismo para descubrir las condiciones políticas fundamentales que crean la injusticia» (Brown y Halley, 2002: 20). Su papel debe ser «impulsar al Estado a reorganizar el poder y, más concretamente, a democratizarlo» (Berkovitch y Gordon, 2008).

La reivindicación de la seguridad nacional

Detallar las leyes que rigen la situación en Israel/Palestina proporciona una comprensión inicial de un enfoque de derechos humanos; la forma en que sirve para proteger los de los palestinos es donde este se queda corto. Cisjordania y la Franja de Gaza, hasta 2005, se definen como «territorios ocupados» según el derecho internacional, cuyas leyes de ocupación se basan en el de los conflictos armados, codificado en el Reglamento de La Haya de 1907 y en el Cuarto Convenio de Ginebra. También se basan en el Derecho Internacional Humanitario (DIH) para determinar las obligaciones de la fuerza ocupante. A raíz de dos sentencias dictadas por la Corte Internacional de Justicia, en 2004 y 2005, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) también pasó a ser aplicable a los territorios ocupados (CIJ, 2004; 2005).

Ciertas cláusulas de las leyes reconocen la legitimidad de la fuerza de ocupación para proteger su propia seguridad frente a lo que probablemente sea una población hostil (Convención de La Haya, 1907; Los Convenios de Ginebra, 1949). Los derechos de esta se equilibran, por tanto, con la seguridad de la recién establecida, y la autoridad para juzgar se otorga a la potencia ocupante. La consecuencia es que la aplicación del DIH y el DIDH puede permitir que determinadas violaciones de derechos se justifiquen a ojos de la ley (Sfard, 2009; 2018; Benvenisti, 2012; Perugini y Gordon, 2015; Gross, 2017). Dos ejemplos concretos lo demuestran: la demolición de viviendas y la detención administrativa.

Según el Comité Israelí contra las Demoliciones de Viviendas (ICAHD, por sus siglas en inglés), desde 1967 se han destruido más de cincuenta mil viviendas palestinas en Cisjordania, Jerusalén Este y Gaza (ICAHD, 2020a). Las fuerzas israelíes utilizan tres justificaciones principales: el cumplimiento de las normas de construcción, la limpieza del terreno, y como medida punitiva de contrainsurgencia. Las «demoliciones administrativas» están prohibidas en virtud del artículo 53 del Cuarto Convenio de Ginebra, a menos que «sea absolutamente necesario en el curso de operaciones militares» (Relief Web, 2004). Las realizadas a fin de despejar terrenos para la creación de zonas de tiro también deben cumplir los criterios de «necesidad de seguridad», cuya evaluación sigue siendo competencia de los mandos militares (ICAHD, 2020b).

Las casas demolidas como castigo por las acciones de individuos vinculados a ellas se consideran ilegales en virtud del derecho internacional, ya que las medidas punitivas contra quienes no han cometido delito son una forma de castigo colectivo (Los Convenios de Ginebra, 1949: Art. 33). Sin embargo, la situación jurídica de estas medidas en Israel es más compleja debido al marco utilizado por el ejército israelí. Se afirma que actúan como elemento disuasorio para futuros atentados y, por lo tanto, entran dentro de la categoría de operaciones militares. B'Tselem, el Centro

Las organizaciones de derechos humanos que trabajan dentro del sistema y no abordan las estructuras fundamentales que conducen a los abusos de los derechos humanos dan legitimidad a la ocupación militar. Una concepción de los derechos humanos que pretenda ser despolitizada es intrínsecamente inadecuada para garantizar su protección a largo plazo.

de Información Israelí para los Derechos Humanos en los Territorios Ocupados, registró 745 demoliciones punitivas de casas entre 2001 y 2005, el punto culminante de la Segunda Intifada (B'Tselem, s. f.). Las demoliciones punitivas de viviendas se suspendieron en febrero de 2005 después de que el comité militar israelí, presidido por el general de división Udi Shani, cuestionara la eficacia de esa política como disuasión. Se reanudaron en el verano de 2014, con el argumento del Estado de que estaban justificadas por motivos de seguridad. A pesar de las numerosas peticiones contra las órdenes de demolición de viviendas, el TSJ, salvo en contadas ocasiones, se puso de parte de la postura de que tienen fines disuasorios y no punitivos. También dictaminó que «no era su función interferir en las consideraciones de las fuerzas de seguridad»; así transfirió la autoridad al comandante militar (2017a).

La detención administrativa es otro ejemplo de violación de derechos justificada por razones de seguridad nacional. Consiste en retener a una persona sin juzgarla y sin que haya cometido un delito, bajo la presunción de que tiene intención de infringir la ley en el futuro. Aunque las leyes israelíes contienen disposiciones para proteger a los detenidos y limitan el uso de la detención administrativa solo a circunstancias extremas, las fuerzas militares la han utilizado ampliamente. Según cifras del portavoz de las Fuerzas de Defensa de Israel, desde principios de 2015 hasta finales de julio de 2017 se emitieron 3 909 órdenes de este cariz. Aunque se requiere una revisión judicial, la información es notoriamente opaca y, en el período 2015-2017, solo 48 (1,2%) detenciones fueron canceladas por un tribunal militar (B'Tselem, 2017b).

El elevado número de detenidos puede explicarse por las facultades que la legislación israelí otorga a los mandos militares para modificar las órdenes relativas a la detención administrativa por necesidades militares (Addameer, 2019). Están permitidas en virtud del artículo 285 de la Orden Militar 1651, relativa a las Disposiciones de Seguridad en Cisjordania, y la Ley de Internamiento de Combatientes Ilegales, que se aplica a los residentes en la Franja de Gaza desde 2005. El DIDH también permite cierto uso limitado de la detención administrativa por razones imperativas de seguridad. Así, la retención «preventiva» de palestinos puede legitimarse a pesar de las violaciones que causa a sus derechos, entre ellos, a un juicio justo.

Otros ejemplos confirman las violaciones de derechos en nombre de la seguridad. Un informe de B'Tselem de 2019 sobre las sentencias del Tribunal Supremo relativas a la demolición de viviendas, los derechos de las personas sometidas a interrogatorio, los presos y sus familias, y el uso de cadáveres como moneda de cambio, descubrió que el TSJ a menudo «acepta la posición del Estado y recurre a acrobacias jurídicas para sancionar una grave violación de los derechos humanos». Otro, de Al-Haq, llegó a la misma conclusión, según la cual el Tribunal «tiende a respaldar la posición de las autoridades militares y gubernamentales israelíes mediante un razonamiento jurídico defectuoso y a menudo políticamente servil» (Reynolds, 2011: 10). En un trabajo académico, la evaluación de Daphna Golan y Zvika Orr de las vías legales para defender los derechos humanos de los palestinos concluye que se ha demostrado que la «revisión» judicial por parte del TSJ «legaliza abusos duros y continuos y otorga una amplia legitimidad legal y pública a las graves violaciones de los derechos humanos en los Territorios Ocupados» (Golan y Orr, 2012: 794). Estas afirmaciones reflejan la postura del destacado académico de derechos humanos David Kennedy (2001), quien sostiene que «el régimen jurídico de los "derechos humanos", en su conjunto, hace más por producir y excusar las violaciones que por prevenirlas y remediarlas» (261).

El legalismo como sello de goma

El hecho de que el Estado y el ejército requieran la aprobación de los tribunales también crea la posibilidad de oponerse a estas prácticas por la vía legal. Lisa Hajjar (2005) señala que «fue el entusiasmo de Israel por la ley y el ornamentado legalismo del discurso oficial lo que catalizó e impulsó el desarrollo del movimiento local de derechos humanos, que sirvió de precursor de la resistencia legalista» (24). Así, gran parte de la labor de las ODH ha consistido en litigar contra las violaciones de los derechos humanos en los territorios ocupados, mediante la presentación de peticiones al Tribunal de Justicia. Meir Shamgar, exfiscal general durante los años de formación de la jurisdicción del TSJ sobre los territorios palestinos ocupados (TPO), promovió una política según la cual el Tribunal se pronunciaría

sobre las peticiones presentadas por los residentes en esos territorios. Esto se decidió en cierta medida porque «implicaría el reconocimiento de Israel por parte de los peticionarios, así como la legitimación política del gobierno israelí de los Territorios» (Kretzmer y Ronen, 2021: 19). Según Jessica Montell (2016), exdirectora de B'Tselem, el Tribunal «ha desempeñado un papel central en prácticamente todos los logros en materia de derechos humanos» (941). En algunos casos, la amenaza de una acción judicial persuade a las autoridades para que cambien su forma de actuar (Kretzmer, 2002: 440). Algunos ejemplos son la prevención de la demolición de una casa, o asegurar el acceso a tierras de cultivo (Sfard, 2018; Trócaire, 2020; Ir Amim, 2022). Los ejemplos más notables de procedimientos judiciales que prosperaron fueron: el desvío de la Barrera de Separación alrededor de la aldea palestina de Bil'in para que no distanciara a los labradores de sus tierras de cultivo (HCJ 8414/05) y la sentencia de 1999 que declaró ilegales los métodos de interrogatorio que equivalían a tortura (HCJ 5100/94).

En ocasiones, a pesar de que el Tribunal Superior de Justicia falla a favor de los demandantes, la consecuencia no deseada es una aprobación de las prácticas discriminatorias, de forma que se legitiman las violaciones de los derechos humanos (Ayoub, 2004; Reynolds, 2011; B'Tselem, 2019). Un ejemplo pertinente es el de la carretera 443, que conecta Jerusalén y Tel Aviv y atraviesa los TPO. Durante la Segunda Intifada, no se permitió a los conductores palestinos utilizar la carretera porque las autoridades israelíes alegaron que necesitaban hacerla segura para su propio tráfico. Así, se convirtió en una carretera segregada. El caso se llevó ante el Tribunal de Justicia, por discriminación. Este falló a favor de los demandantes y no autorizó al comandante militar prohibir a los palestinos viajar por la carretera (B'Tselem 2009; Fleischmann 2019: 47). Algunos consideraron que se trataba de una victoria para los demandantes (Bronner, 2009). Sin embargo, aunque la sentencia limitaba una supuesta disposición de seguridad en favor de los derechos de los conductores palestinos, la carretera se abría muy raramente al tráfico para ellos, y la autopista seguía estando segregada. No obstante, esto no violaba la orden judicial. La sentencia afirmaba que «el comandante militar no tiene autoridad para cerrar *completamente* la carretera al tráfico palestino» (Surrusco, 2013). Este lenguaje significaba que legalizaba la capacidad del comandante para prohibirlo legítimamente en todas las ocasiones, salvo en contadas excepciones, lo que suponía la aprobación de una práctica discriminatoria.

Un sistema policial ineficaz

Otra limitación de un enfoque basado en los derechos humanos puede identificarse en la incapacidad del sistema de aplicación de la ley para exigir responsabilidades a los autores de abusos contra ellos. Los defectos del sistema de aplicación de la ley y la falta general de rendición de cuentas en Cisjordania han sido documentados en informes anuales de *Yesh Din* (2011). En 2006, elaboraron uno sobre su supervisión del tratamiento que las Fuerzas de Defensa de Israel daban a la violencia ejercida por civiles israelíes contra palestinos. Identificaron una «evasión sistemática de la aplicación de la ley» que daña a los palestinos en Cisjordania, tanto en la fase en que se comete el delito como en la de presentación de denuncias (2006). En un informe de 2017 que rastrea más de mil doscientas investigaciones abiertas desde 2005 en Cisjordania, *Yesh Din* descubrió que solo 8,1% de las supervisadas por la organización desembocaron en acusaciones. En casos que dieron lugar a una acusación, 18,1% terminó sin condena, a pesar de una declaración de culpabilidad. Esta cifra contrasta con la de 5,3% de los casos tratados por el Tribunal de Magistrados de Israel dentro de las fronteras anteriores a 1967.

B'Tselem (2010; 2013; 2016a) presenta un panorama similar en su evaluación de cómo el sistema de aplicación de la ley trata las denuncias contra personal militar o civiles israelíes por herir o matar a palestinos. Entre 2000 y 2017, exigieron que se investigaran 739 incidentes de daños a palestinos causados por soldados. Descubrieron que en 25% de las denuncias presentadas ante el Fiscal Militar General (FMG) no se inició ninguna investigación. Para casi 50% de los incidentes, esta se cerró sin medidas, y solo para 3% se presentaron cargos contra un soldado (2016a: 16). Del mismo modo, el Comité contra la Tortura (PCATI, por sus siglas en inglés, 2009) identificó que entre 2001 y 2009 no se iniciaron investigaciones penales por denuncias de tortura y malos tratos, a pesar de seiscientas denuncias presentadas.

La ineficacia del sistema ha hecho que ni los soldados ni los civiles israelíes sean considerados responsables de sus actos y que no se disuada a otros de hacer lo mismo (B'Tselem, 2016a). En consecuencia, los palestinos son reacios a presentar denuncias (*Yesh Din*, 2017). Las ODH han llegado a la conclusión de que la falta de investigación y enjuiciamiento del personal militar y policial se basa en cuestiones «sistémicas y fundamentales» (2019).

Legitimación de la ocupación

El carácter prolongado de la ocupación nos obliga a ir más allá de las tres limitaciones analizadas hasta ahora. Surge una última barrera, fundamental para el cambio que refleja la crítica del legalismo liberal: comprometerse con el sistema de aplicación de la ley,