

acuerdos regionales extrafronterizos” (p. 160).

A pesar de lo sugestivo de la propuesta, la hipótesis planteada por la autora, en nuestra opinión, parece prematura. No hay que olvidar que en ausencia de ratificación del Convenio-marco no parece posible afirmar —ni siquiera en gestación— la existencia de una obligación consuetudinaria de favorecer la cooperación transfronteriza y, menos, de permitir la celebración de acuerdos exteriores. Máxime, cuando el propio Convenio permite a los Estados Partes condicionar su conclusión a la celebración previa de un tratado bilateral. Por otra parte, los problemas jurídicos derivados de la conclusión de acuerdos exteriores por las colectividades territoriales no se resuelven con la sola ratificación del Convenio-marco. De ahí que el Consejo de Europa se viera obligado a profundizar en el establecimiento de un marco jurídico, cuyo resultado son los Protocolos de 1985 y de 1998. En este sentido, es expresivo el reconocimiento realizado por el Consejo de Europa en el Informe Explicativo del Protocolo de 1995 al manifestar que “la Convención-marco no contiene ningún compromiso preciso por parte de los Estados (...). Ningún derecho de estas colectividades o autoridades de concluir acuerdos de cooperación transfronteriza ha sido verdaderamente reconocido”.

En cualquier caso, y al margen de las consideraciones personales expuestas anteriormente que son, por otra parte, el resultado de la reflexión suscitada por el trabajo de BELTRÁN GARCÍA, hay que felicitar la aparición en el ámbito iusinternacionalista español de una obra bien estructurada que aborda con profundidad las cuestiones que plantea la acción exterior autonómica; tarea que la autora no lleva a cabo con un carácter meramente descriptivo sino que, por el contrario,

complementa y enriquece con aportaciones y sugerencias personales tanto desde la perspectiva española como del ámbito regional europeo.

Carlos FERNÁNDEZ DE  
CASADEVANTE ROMANI  
*Catedrático de Derecho Internacional  
Público. Universidad Rey Juan Carlos*

ROMUALDO BERMEJO GARCÍA, *El conflicto árabe-israelí en la encrucijada: ¿es posible la paz?*, EUNSA, Pamplona, 2002, 247 págs.

---

Con título muy sugerente el Profesor Bermejo nos ofrece esta obra sobre uno de los conflictos más complejos de la actualidad y que, por desgracia, aunque con algunas etapas de relativo apaciguamiento, permanece vivo desde hace largo tiempo.

El autor es experto en temas relacionados con la región del Próximo Oriente (sobre la cuestión terminológica ya resulta sumamente esclarecedora la nota 3, en la p.11) y, en particular, en el conflicto israelo-palestino. La fluidez con la que aborda los diferentes aspectos y con la que traza una visión de conjunto de cada una de las etapas en las que divide el libro, la riqueza de las fuentes utilizadas —tanto de la práctica internacional como doctrinal— muestran que no se trata de una obra de coyuntura. A lo largo de sus páginas se percibe el peso de reflexiones que han sido largamente maduras. A estas alturas parece claro que cualquier análisis del conflicto israelo-palestino despertará susceptibilidades en los partidarios de una u otra posición, con ello cuenta el autor, y nos transmite su aspiración de tratar el tema, por lo menos, con racionalidad. En este sentido, el profesor Bermejo aporta un trabajo sólidamente

documentado facilitando al lector numerosas referencias y elementos de juicio: no es un alarde de erudición, todos los datos son relevantes y están expuestos dentro de un contexto adecuado, que permite captar con facilidad su relevancia.

La obra se divide en tres partes. La primera, Antecedentes y evolución histórica del conflicto (págs. 15-52), aborda el proceso con el que se sentaron las bases para la creación del Estado de Israel así como las denominadas "guerras árabe-israelíes", incluida la invasión del Líbano en 1982. A continuación, en De la primera "intifada" a la segunda, pasando por el proceso de paz (págs. 53-148), se analizan los acontecimientos enmarcados entre esos dos hitos claves en el conflicto: la primera intifada (8 de diciembre de 1987) y la segunda (28 de septiembre de 2000). Por último, la tercera parte, La intifada de Al-Aqsa, la respuesta israelí a la violencia y el informe de la Comisión Mitchell (págs. 149-231), analiza los acontecimientos posteriores a la segunda intifada y las diferentes iniciativas planteadas a lo largo del mismo. Tras la conclusión (págs. 233-236), se incluye un índice cronológico selectivo y un índice analítico, que representan una útil ayuda para el lector. Es una estructura coherente con el propósito que el autor se había señalado de centrarse básicamente en los acontecimientos que se han ido desarrollando a raíz del proceso de paz.

La Parte I reseña, de manera condensada, los acontecimientos fundamentales que preceden y explican el nacimiento del Estado de Israel así como los diferentes conflictos que se suceden en los años posteriores. En ella se procede a un análisis de los principales problemas de esta etapa y se pasa revista a los diferentes acontecimientos históricos, políticos, económicos, culturales, que crearían un cli-

ma internacional propicio para la reivindicación de un Estado judío y que harían posible su nacimiento.

En un primer apartado, se analizan las primeras iniciativas para la creación de un "hogar judío" en Palestina: desde la declaración Balfour, emitida durante la I Guerra Mundial, en el contexto de la pugna anglofrancesa por establecer sus respectivas áreas de influencia en las provincias otomanas de la zona para cuando finalizara la guerra, hasta el periodo marcado por la constitución y funcionamiento del Mandato Británico (págs. 16-30). En este reducido espacio, se traza una panorámica general de la evolución sociopolítica en el territorio durante esos años sin omitir algunos datos de naturaleza político-jurídica esenciales para entender la evolución posterior de los acontecimientos. En particular, resulta sumamente interesante la sintética descripción de la reducción territorial del Mandato británico de Palestina, del que quedaría excluida la región de Transjordania, todo ello a iniciativa de la potencia mandataria y con la autorización de la Sociedad de Naciones (cf. págs. 25-26, en particular resulta clave el hecho de que Gran Bretaña dividiera el territorio del mandato "de forma que las disposiciones referentes al establecimiento de un hogar judío ... se limitara a la zona oeste, excluyendo así el territorio que formaba parte de la Transjordania". Estas disposiciones han sido tomadas por algunos para defender en la actualidad posiciones maximalistas respecto a las fronteras del Estado judío, como las apuntadas en varias ocasiones por el político estadounidense H. Kissinger).

El segundo apartado recoge la entrada en escena de las Naciones Unidas, el abandono precipitado de sus funciones por la potencia mandataria y la creación del Estado de Israel, con

efecto a partir del 15 de mayo de 1948. El autor destaca aquí varios elementos de los que no se puede prescindir al analizar el presente conflicto, en particular, la adopción por la Asamblea General de la Resolución 181(II), de 29 de noviembre de 1947 de un Plan de Partición de Palestina en dos Estados independientes, uno árabe y otro judío, con unión económica y estatuto internacional para Jerusalén (págs. 31-35). Plan aceptado por los judíos y rechazado por los palestinos y los Estados árabes, actitud ésta última que para el autor representa un "gran error histórico" (ver pág. 35). Resulta especialmente acertado que el autor se detenga en estos aspectos porque, aun hoy, es tema de debate en algunos foros la validez de la resolución y la de la propia creación del Estado de Israel. En efecto, se trata de cuestiones en las que es imprescindible una referencia al Derecho Internacional. Con pragmatismo, el autor señala que, por criticable que pudiera ser la actuación de los miembros de la Comunidad internacional en ese momento, lo cierto es que se crearon las bases para la creación de un Estado judío, que en el momento de su proclamación reunía todos los elementos necesarios para su existencia efectiva, y que fue rápidamente reconocido por numerosos Estados y admitido como miembro de las Naciones Unidas.

El tercer apartado, analiza el conjunto de los conflictos armados que han enfrentado a Israel con los países árabes, desde el momento mismo de su nacimiento. A lo largo de este apartado el autor resalta diversos elementos que ponen de manifiesto la inexistencia de un proyecto árabe común sobre el futuro del territorio en el que se debería crear el Estado Palestino (sobre la ocupación y administración de Gaza y de Cisjordania por Egipto y Jordania, respectivamente, ver págs. 40-41; sobre los Acuer-

dos de paz de Camp David concluidos por separado con Egipto y sus consecuencias, ver págs. 47-48). También quedan apuntados los problemas esenciales para la solución del conflicto, que irán agravándose con el transcurso del tiempo y representarán un lastre considerable en las negociaciones de paz: el problema del retorno de los refugiados palestinos y la determinación de los territorios ocupados de los que se debería retirar Israel (cf. págs. 38-45, en particular, la nota 58, en p. 44).

La Parte II abarca los hechos comprendidos entre las dos intifadas. El primer apartado analiza el origen y consecuencias de la primera intifada. La debilidad de la OLP y de su líder Arafat tras su expulsión del Líbano, sus acuerdos y desacuerdos con el rey de Jordania sobre el futuro de Cisjordania, acabarían provocando el levantamiento popular el 8 de diciembre de 1987. Esta intifada es reveladora del estado de ánimo del pueblo palestino habitante de los territorios ocupados (ver págs 54-55) y tiene efectos jurídicos importantes: la ruptura por parte de Jordania de los vínculos jurídicos y administrativos con Cisjordania, y la proclamación por el Consejo Nacional Palestino, en Argel, el 15 de noviembre de 1988, de un Estado palestino. El autor se detiene brevemente a considerar los efectos de esta declaración y la ambigua reacción de la Comunidad internacional, incluida la Asamblea General de las Naciones Unidas (cf. págs. 56-58). Este primer apartado se cierra con un acontecimiento que marcaría un cambio importante en el rumbo de los planes de paz: la Guerra del Golfo de 1991, desencadenada tras la invasión de Kuwait por Irak, en la que los líderes palestinos mostraron su apoyo a Sadam Hussein, segundo "grave error histórico", en palabras del Profesor Bermejo, que debilitaría la

posición palestina en el mundo árabe (ver pág. 59 y ss.).

El apartado segundo muestra el núcleo del proceso de paz iniciado con la Conferencia de Madrid de 1991 y que concluiría con la adopción de los acuerdos adoptados en Washington, en 1993. La naturaleza de la Declaración de Principios sobre los acuerdos provisionales de autonomía para Cisjordania y Gaza (que no constituye un acuerdo de paz, pag. 62) y su contenido esencial son analizados, pero sobre todo, se pone de relieve el hito fundamental que representa el mutuo, aunque no simétrico, reconocimiento realizado por medio de un canje de cartas realizado con carácter previo a la Declaración, el 9 de septiembre de 1993. Transcurridos casi diez años, resulta curioso constatar cómo este acuerdo entre Israel y la OLP resultó más fructífero para Israel que para su contraparte: en efecto, Israel fue reconocido y pasó a establecer relaciones diplomáticas con más de sesenta países y firmaría un año después, el 26 de octubre de 1994, un Tratado de Paz con Jordania (cf. págs. 63-70). La tarea de ejecución de la declaración de Principios, acometida en un clima de cierta euforia, se reveló compleja pero fue asumida por ambas partes a través de una serie de acuerdos posteriores. El asesinato del primer Ministro Isaac Rabin, aunque no afectó a la voluntad de su sucesor, Simon Peres, de seguir aplicando los acuerdos, marca el inicio de un cambio de rumbo. Al analizar este momento del proceso de paz, el autor no se detiene tanto en la valoración de la proporción entre acciones de terroristas islámicos y la respuesta del gobierno israelí (lo hará en un momento posterior del libro y a propósito de los acontecimientos posteriores a la segunda intifada) sino que pone de relieve lo que la falta de unidad entre las distintas facciones palestinas representaría para el proceso de

paz. Y la principal repercusión sería un cambio en el rumbo político: la derrota de Simon Peres ante Benjamin Netanyahu, con el que el proceso sufriría un estancamiento considerable al aparecer una nueva prioridad frente al proceso negociador: la de la seguridad. Las consecuencias son abordadas al examinar la etapa Netanyahu, en las que se logra adoptar el Protocolo de Hebrón de 17 de enero de 1997 (págs. 75-78) y el Memorandum de Wye Plantation, de 23 de octubre de 1998 (78-83), que quedarían en letra muerta.

El análisis de la etapa de Barak aparece subtítuloado, significativamente, una ocasión perdida. Ganador de las elecciones anticipadas de 17 de mayo de 1999, asume el gobierno en una fecha en la que, según los Acuerdos para la autonomía provisional, ya debía haberse alcanzado un acuerdo sobre el estatuto definitivo de Gaza y Cisjordania. Este capítulo de la obra resulta sumamente esclarecedor acerca de unos años sumamente complejos. El autor reivindica la figura de Barak: la imagen anodina y la pretendida falta de carisma con la que parece haber pasado a la historia, no se corresponden con algunos logros importantes (como la retirada de Israel de la franja del sur del Líbano que ocupaba desde 1982, y la reanudación de las difíciles conversaciones de paz con Siria, que concluirían con un nuevo fracaso, cf. págs. 99-109). Por otro lado, la ausencia de resultados materiales efectivos no debe ocultar el empeño con el que Barak acometió la reanudación del proceso de paz, que se plasmaría en los acuerdos de Sharm El-Sheikh, de 4 de septiembre de 1999 (aunque el autor no deja de señalar que esta actuación de Barak resulta criticable, en la medida en que la negativa a aplicar el de *Wye Plantation* representaba una violación de la obligación internacional de cumplir los

tratados). La paz estuvo más cerca que nunca, pero tratándose de negociar el estatuto definitivo de los territorios, algunas cuestiones como la capitalidad de Jerusalén y el problema de los asentamientos judíos, adquirieron un relieve insospechado que, ante la intransigencia de ambas partes, dificultaba la conclusión de un acuerdo marco para las negociaciones en la fecha prevista y, más aún, la del acuerdo definitivo al que se quería llegar en septiembre del 2000 (ver págs. 83-99). En este proceso, el autor subraya el avance logrado en algunos aspectos —en particular, la cuestión de los refugiados, de los asentamientos y de Jerusalén— en la Cumbre de Camp David, celebrada del 11 al 24 de julio del año 2000. El autor hilvana a continuación los hechos que provocarían un grave deterioro de la situación: la visita de Sharon a la Explanada de las Mezquitas, el 28 de septiembre de 2000, la reacción palestina (intifada de Al-Aqsa), y destaca las iniciativas de la diplomacia internacional, desacertadas algunas (cumbre de París de 4 de octubre, pág. 120) y más afortunadas otras (cumbre de Sharm El-Sheikh, en la que se acordaría la constitución de la Comisión Mitchell, págs. 121-123).

El autor elogia la fortaleza con la que Barak quiso impulsar la paz, frente a la intransigencia de los líderes palestinos y frente a su propio parlamento. En un contexto preelectoral, Barak arriesgó al máximo y aceptó el plan de Clinton de 23 de diciembre de 2000 que recogía los avances de Camp David, con mejoras sustanciales para los intereses palestinos en los temas referentes a los asentamientos, retirada israelí de los territorios ocupados y estatuto de Jerusalén (cf. págs. 124-128), y que fue rechazado por Arafat en lo que el profesor Bermejo califica como tercer gran error histórico de los palestinos (cf. págs 128-132). Este

fracaso haría perder a Barak las elecciones, y a los palestinos una gran oportunidad. En efecto, el autor muestra el bloqueo que ha sufrido el proceso de paz, desde la llegada al poder de Ariel Sharon. La seguridad, que ya era un requisito para las negociaciones en la etapa de Barak, se exige ahora como condición *sine qua non* para reanudar las negociaciones. Este apartado, rico en referencias a análisis políticos y sociológicos, muestra claramente el cambio de contexto: de negociar un acuerdo definitivo se pasa a negociar planes de alto el fuego (plan Tenet de 13 de junio de 2001, por ejemplo), que restablezcan la situación previa a la segunda intifada y permitan configurar el marco necesario para reiniciar las negociaciones. Un retroceso significativo, y más si se tiene en cuenta, como destaca el autor, que para Israel ninguno de los planes anteriores es exigible como punto de partida, en la medida en que su rechazo no permitió que se consolidaran como acuerdo (págs. 132-148). La crítica de la actuación del presidente de la Autoridad Palestina es acre, y el profesor Bermejo no deja de subrayar cómo ha empezado a cuestionarse la idoneidad de Arafat para actuar como interlocutor válido en el proceso.

En la Parte III se analiza el conflicto en su fase actual. Comienza con la reacción de la ONU ante la espiral de violencia generada con la segunda intifada, que se produce tanto a nivel del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, como de otros órganos principales y subsidiarios. Este breve análisis permite encuadrar el conflicto en el marco de la práctica de la ONU y subraya alguno de los aspectos del conflicto que revisten una particular relevancia analizados desde la perspectiva del derecho Internacional (por poner un ejemplo, el estatuto internacional de Jerusalén, cf. págs. 149-160).

Ante la rápida sucesión de los acontecimientos en este conflicto, tan sensible a los vaivenes políticos, se puede correr el riesgo de considerar desfasados análisis publicados meses atrás. Por eso resulta especialmente valioso el pormenorizado análisis del autor sobre el Informe de la Comisión Mitchell, de 30 de abril de 2001, que tras su publicación parece haber pasado desapercibido. El Informe trata de establecer los hechos generadores de la situación de violencia y determinar sus causas. La tarea era difícil, pero el Profesor Bermejo la valora de un modo generalmente favorable, aunque discrepa profundamente con la calificación que el Informe hace de la situación tras la segunda intifada. Para el autor, el informe atina a la hora de identificar ciertos hechos como generadores de violencia y de condenar los actos terroristas, con mayor claridad en unos casos que otros (cf. págs. 162-196, en particular, se subraya que la visita de Sharon a la Explanada de las Mezquitas no constituyó la causa de la intifada de Al-Aqsa, el Informe identifica comportamientos inadecuados, pero no hay conclusiones concluyentes, probablemente porque no podía haberlas). Por otro lado, el Informe contiene una serie de recomendaciones dirigidas tanto a Israel como a la Autoridad Palestina: el cese de la violencia; la reanudación de la cooperación en materia de seguridad; la condena del terrorismo (con mención de la especial responsabilidad de la AP en este terreno); el cese en la incitación al odio y a la propaganda hostil; la obligación de Israel de congelar la construcción de asentamientos y niega que los enfrentamientos entre las partes puedan recibir la calificación de "conflicto armado próximo a una guerra", tal y como Israel pretendía. El rechazo de esta calificación está cargado de consecuencias, pues si se trata de meros disturbios existiría la

obligación de Israel de investigar la muerte de cada palestino en los enfrentamientos. Es una conclusión del Informe con la que el profesor Bermejo muestra su discrepancia (ver págs. 177-180 y especialmente 196-209).

Tras analizar el Informe Mitchell y las reacciones de ambas partes ante sus conclusiones, el autor se adentra en el estudio de la segunda intifada a la luz del Derecho internacional, aportando sus conclusiones sobre la calificación jurídica que merece el enfrentamiento y la respuesta de Israel. En este capítulo reviste un especial interés los argumentos utilizados para concluir que el enfrentamiento israelo-palestino presenta en la actualidad las características de un conflicto armado internacional, pese a la opinión en contra del Informe de la Comisión Mitchell (ver págs. 198-201). Posteriormente, al analizar la legalidad de las reacciones de Israel (cfr. págs. 202-209) ante las acciones terroristas palestinas, el autor sopesa diferentes aspectos: proporcionalidad, contención, desequilibrio de fuerzas, colaboración de la AP en la prevención de los actos y detención de culpables, etc.

El apartado cuarto, se detiene brevemente en el nuevo contexto internacional marcado por los atentados terroristas del 11 de septiembre. Ante la cercanía de los acontecimientos, el Profesor Bermejo se muestra prudente y centra su atención en una serie de elementos especialmente relevantes, como las resoluciones del Consejo de Seguridad en las que se condenan los actos terroristas, se califica todo acto de terrorismo internacional como una amenaza para la paz y seguridad internacionales y se reconoce a los Estados el derecho de legítima defensa individual y colectiva, además de desarrollar toda una serie de recomendaciones y obligaciones de los Estados en relación con la prevención y castigo de los

actos de terrorismo (cfr. págs. 213-223). El autor aplaude esta evolución, en la medida en que representa la superación de una etapa de indiferencia, cuando no simpatía o comprensión del fenómeno del terrorismo. Sin ingenuidades (el problema del "doble rasero" se hace aquí, como en otros muchos casos, evidente, ver pág. 212), aboga por una acción más decidida y realista contra el terrorismo, identificando algunos elementos que le sirven como caldo de cultivo y algunos países islámicos cuyos gobiernos (poco respetuosos de los derechos humanos de su población) le prestan su apoyo y saca sus conclusiones sobre los grupos que operan contra Israel (cfr. pág. 225-229). Todo esto, acompañando sus argumentos de un despliegue apabullante de datos centrados en la práctica más reciente.

La realidad mostrada no es alentadora, sin embargo el autor muestra su esperanza de que "después de que el siglo XX haya sido un siglo de confrontación entre judíos y árabes, el siglo XXI sea el de la reconciliación" (pág. 231). Para que esa esperanza se haga realidad el autor tiene claro que es necesario identificar los obstáculos reales —terrorismo, intransigencia, fanatismo, falta de democracia interna, corrupción, etc.— y es necesario estar preparado para la paz. Llegado el momento de responder a la pregunta con la que comienza el libro (¿es posible la paz?), la respuesta del autor es elusiva pero alentadora: "la paz es necesaria, porque el precio de la guerra es demasiado alto para todas las partes." (pág. 235).

El autor sabe implicar al lector en la obra desde el primer momento, con análisis, como ya se ha dicho, sólidamente fundamentados y frecuentemente provocadores. Muchos compartirán algunos argumentos del autor sin compartir algunas de sus tesis y conclusiones, y viceversa. Hay que agrar-

decer al autor, junto al encomiable ejercicio de documentación y sistematización, la rica aportación al debate doctrinal que esta obra representa. Es, indudablemente, una obra científica que utiliza instrumentos de análisis propios del Derecho Internacional Público y de las Relaciones Internacionales, pero que posee la gran virtud de ser también asequible al público interesado en introducirse en el problema, sin renunciar a la profundidad. Por otro lado, el libro muestra la habitual familiaridad del autor con los temas más recientes que son objeto de debate en las dos disciplinas mencionadas. El profesor Bermejo sabe definir su propia posición y enunciarla con claridad.

Pilar POZO SERRANO  
Universitat de València

ANTONIO BLANC ALTEMIR  
(Editor), *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Ed. Tecnos, Madrid, 2001, 329 págs., Prólogo de José Antonio Pastor Ridruejo.

---

Esta obra colectiva, editada por el Profesor Blanc Altemir, recoge el contenido de las intervenciones en el ciclo titulado *La Declaración Universal de los Derechos Humanos: la vigencia de un ideal cincuenta años después*, celebrado en Lleida, en octubre de 1998, organizado por la Asociación de las Naciones Unidas en España y el *Institut d'Estudis Ilerdencs*. Igualmente, incluye otras aportaciones que contribuyen a enriquecer las diferentes perspectivas desde las que se analiza lo que constituye el tema central del libro: la protección internacional de