

La política de Trump ante el conflicto israelo-palestino a la luz del Derecho internacional: un balance positivo

Trump's policy on the Israeli-Palestinian conflict in the light of International Law: a positive balance

Romualdo BERMEJO GARCÍA

Catedrático de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales

Profesor Visitante. Universidad de Friburgo (Suiza)

rberg@unileon.es

RECIBIDO EL 3 DE DICIEMBRE DE 2020 / ACEPTADO EL 8 DE ENERO DE 2021

Resumen: El presidente Trump modificó radicalmente el rumbo de la política estadounidense sobre el conflicto israelo-palestino seguido por la Administración Obama. Varios elementos de la política de Obama, en particular su posición sobre Irán y sobre la admisión de Palestina como miembro de las Naciones Unidas, habían tensado las relaciones con el gobierno israelí. La administración Trump, por el contrario, ha otorgado su respaldo formal a diferentes políticas de Israel y situaciones de hecho no reconocidas por la comunidad internacional. Entre otras, cabe destacar el reconocimiento de Jerusalén como capital del Estado israelí, la decisión de trasladar la Embajada estadounidense a Jerusalén y el reconocimiento de la soberanía israelí sobre los Altos del Golán. Más allá de la polémica generada por estas medidas, la demanda introducida por Palestina contra Estados Unidos por el traslado de su embajada a Jerusalén plantea cuestiones de gran interés jurídico en un ámbito extraordinariamente intrincado. Al mismo tiempo, una de las cuestiones previas que deberá abordar la Corte es la legitimización activa de Palestina, pues solo los Estados pueden acudir a la competencia contenciosa de la Corte. Finalmente, cabe mencionar el «plan de paz del siglo» propuesto por Trump para la solución del conflicto israelo-palestino, un plan rechazado por los líderes palestinos, aunque valorado en su momento por Biden en términos favorables. Al mismo tiempo, hay que tener presente la conclusión de los denominados «acuerdos de Abraham», que marcan el reconocimiento de Israel por los Emiratos Árabes Unidos, y por Bahrein y el inicio de relaciones entre los mismos. El futuro dirá cuál es la opción seguida por los restantes países árabes del Golfo, en especial Arabia Saudí, así como Irán y Turquía. Aunque estas dos últimas potencias no coincidan en algunos aspectos, como el religioso, pueden aliarse para apoyar determinadas políticas e influir en ciertos países árabes, como Qatar y Siria.

Palabras clave: Política exterior, Trump, Embajada norteamericana, geopolítica, Oriente Medio.

Abstract: President Trump radically changed the course of US policy on the Israeli-Palestinian conflict developed by the Obama Administration. Several elements of Obama's policy, in particular his position on Iran and on the admission of Palestine as a member of the UN, had strained relations with the Israeli government. The Trump Administration, in contrast, had given its formal backing to different Israeli policies and de facto situations not recognised by the international community. Among others, mention should be made of the recognition of Jerusalem as the capital of Israel, the decision to relocate the US embassy to Jerusalem and the recognition of Israeli sovereignty over the Golan Heights. Beyond the controversy generated by these measures, the application filed by Palestine in the ICJ against the United States for the relocation of the U.S. embassy to Jerusalem raises important legal questions in an extraordinarily intricate area. At the same time, one of the preliminary issues that the Court will have to address is the legal standing of Palestine, as only states can invoke the Court's contentious jurisdiction. Finally, mention should be made of the «peace plan of the century» proposed by Trump for settling the Israeli-Palestinian conflict, which was rejected by the Palestinian leaders, though assessed by Biden in favourable terms at the moment. At the same time, we should bear in mind the conclusion of the so-called «Abraham agreements», which mark the recognition of Israel by the United Arab Emirates and Bahrain and the beginning of relations between them. The future will tell which option is followed by the other Arab Gulf countries, especially Saudi Arabia, as well as Iran and Turkey. Although these last two powers disagree on some aspects, such as religion, they may eventually join forces to support certain policies and influence certain Arab countries, such as Qatar and Syria.

Keywords: Foreign policy, Trump, US Embassy, geopolitics, Middle East.

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN: EL LEGADO DEL PRESIDENTE OBAMA. 2. LA ADMINISTRACIÓN TRUMP Y EL CAMBIO RADICAL EN RELACIÓN CON ISRAEL: EL TRASLADO DE LA EMBAJADA DE TEL-AVIV A JERUSALÉN. 3. LAS PREMISAS JURÍDICAS EN LAS QUE SE APOYA EL PRESIDENTE TRUMP PARA EL TRASLADO DE LA EMBAJADA. 4. LA CUESTIÓN NUCLEAR IRANÍ EN LA ADMINISTRACIÓN TRUMP: HACIA LA RETIRADA DEL ACUERDO NUCLEAR DE JULIO DE 2015. 5. EL RECONOCIMIENTO POR PARTE DEL PRESIDENTE TRUMP DE LA SOBERANÍA ISRAELÍ SOBRE LOS ALTOS DEL GOLÁN: A VUELTAS CON EL ESTATUTO DE LOS TERRITORIOS CAPTURADOS EN LA GUERRA DE LOS SEIS DÍAS. 6. EL «PLAN DE PAZ DEL SIGLO» DE LA ADMINISTRACIÓN TRUMP PARA RESOLVER EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO. 7. CUESTIONES EN TORNO AL RECONOCIMIENTO POR LOS ESTADOS UNIDOS DE JERUSALÉN COMO CAPITAL DE ISRAEL Y EL TRASLADO DE LA EMBAJADA A JERUSALÉN. 8. EL TRASLADO DE LA EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE TEL-AVIV A JERUSALÉN ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. 9. CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN: EL LEGADO DEL PRESIDENTE OBAMA

Tras la llegada al Gobierno de los Estados Unidos de la Administración Trump se han venido sucediendo una serie de acontecimientos, todos ellos muy importantes, que han dado un vuelco a la situación no solo en relación con el tema israelo-palestino, sino también con el Medio Oriente en general. La Administración Obama había tenido muchas y serias tensiones con el Gobierno de Netanyahu, debido a una cierta predisposición pro-palestina y pro-árabe y al mismo tiempo proiraní del anterior Presidente de los Estados Unidos¹. Pero estas dos últimas tendencias eran en parte contra-

¹ A este respecto, el legado de Obama dista mucho de ser satisfactorio, pues no hay que olvidar el caos de la intervención en Libia (cuyos efectos los seguimos padeciendo todavía en la actualidad), el conflicto sirio (dominado al final por la intervención rusa a partir de septiembre de 2015, pero sin que hayan desaparecido por completo los grupos armados opositores), o el de Yemen, en el que han participado directamente tanto Irán como ciertos países árabes del Golfo. No conviene olvidar los crímenes cometidos por el denominado Estado Islámico, así como el de otros grupos armados, sin olvidar los llevados a cabo por algunos Gobiernos.

Para un estudio muy completo sobre el legado de la Presidencia de Obama, cfr.: «Agora: Reflections on President Obama's War Powers Legacy», vol. 110, n° 4, *American Journal of International Law*, pp. 625-717. En este Agora participan varios autores (seis) que analizan pormenorizadamente las diversas facetas de la Administración Obama a nivel interno e internacional. Sobre esta cuestión queremos destacar lo que señala RAMSEY MICHAEL, D. en los términos siguientes: «... Some commentators see a notable expansion of presidential war powers. This essay argues to the contrary that the Obama Administration may on balance be seen as a reduction rather than an expansion of presidential power over the initiation of the use of force. Although the administration arguably stretched the meaning of prior congressional authorizations and the War Powers Resolution, an aggressive reading of an express authorization reflects something of a concession on independent presidential power. While the 2011 Libya hostilities represented an aggressive use of presidential power, that episode is now widely regarded as a policy feature, and later events regarding Siria seen substantially to undercut its value as a precedent. As a result, the overall result may be a modest tempering of claims to independent presidential war-initiation power... As a result, the administration's legacy in war initiation power is likely to be more constraining than expansive». De este autor, cfr. «Constitutional war Initiation and the Obama

dictorias, pues la tendencia pro-iraní de Obama en querer otorgarle un lugar adecuado al régimen en la mayoría de los países árabes del Golfo, hoy en día claramente constatables, por mucho que en el discurso que dio el 4 de junio de 2009 en el Cairo, discurso que iba a propiciar, y cómo, el infierno de las primaveras árabes, pareciera que todo era paz y gloria. Evidentemente, como él ya pudo constatar antes de ceder el mando de la primera potencia mundial al Presidente Trump. Las cosas no iban a ir por buen camino, pues su actitud no dejó de causar muchas heridas, que no solo no iban a cicatrizar, sino que se iban a infectar, dando pie a la necesidad de utilizar una cirugía que, aunque fuera más ruda, pudiera poner coto a situaciones conflictivas.

A este respecto, conviene tener presente que la llegada al poder de Obama tras las elecciones del 4 de noviembre de 2008 suscitó muchas esperanzas dirigidas a abrir la mesa de las negociaciones israelo-palestinas con Netanyahu tras el fracaso de las negociaciones que tuvieron lugar en la Cumbre de Anápolis de noviembre de 2007, con Ehud Olmert como Primer ministro israelí, y que llegó incluso más lejos en las concesiones que Ehud Barak en Camp David en el año 2000². Sin embargo, estas esperanzas pronto se desvanecieron³,

Administration», pp. 701 y 716. Este autor parte de la premisa de que la intervención en Libia fue muy unilateral, pero no fue el caso en Siria, en donde dudó en muchas ocasiones, incluso cuando se constató el uso de armas químicas y se superó la línea roja por él mismo establecida.

² Sobre estas negociaciones, BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P., *Una tierra, dos Estados: Análisis jurídico-político del conflicto árabe-israelí*, Eunsa, Pamplona, 2011, pp. 339-343. Ver también VIDAL, D., «Entre las bambalinas de Anápolis», *Le Monde Diplomatique* (en español), noviembre 2007, p. 13. El proyecto de paz presentado por Olmert en septiembre de 2008 quedó sin respuesta. A esta situación se referiría unos años más tarde el Primer Ministro israelí Netanyahu en su discurso del 23 de septiembre de 2011 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, respondiendo a aquellos que le indicaban que hiciera una oferta de paz importante y todo estaría acabado en los siguientes términos: «The people say to me constantly: Just make a sweeping offer, and everything will work out. You know there is only one problem with that theory. We've tried it and it hasn't worked. In 2000 Israel made a sweeping peace offer that met virtually all of the Palestinian demands. Arafat rejected it. The Palestinians then launched a terror attack that claimed a thousand Israeli lives. Prime Minister Olmert afterwards made an even more sweeping offer, in 2008. President Abbas didn't even respond to it». Cfr. <http://www.israelpolitd.org/2001/09/23/full-transcript-f-pm-netanahus-address-bef> [07/12/2011].

³ A este respecto, conviene apuntar que la famosa Operación de Israel sobre Gaza «Cast Lead» (Plomo fundido) se desarrolló entre el 27 de diciembre de 2008, y el 17 de enero de 2009, aunque otros la llaman la guerra de los cuatro minutos. Cfr. «La Guerra de los Cuatro Minutos», *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, enero 2009, p. 4. En esos cuatro minutos, las fuerzas aéreas israelíes destruyeron medio centenar de objetivos, arrasando todas las instalaciones del poder de Hamás. También destruyeron depósitos de armas escondidas debajo de las mezquitas de la ciudad de Gaza capital, así como las principales plataformas preparadas para el lanzamiento automático de cientos de misiles que apuntaban hacia las ciudades del sur de Israel. Y es que el

ya que las tesis de Obama en relación con los asentamientos topaban con el posicionamiento de Netanyahu. Mientras, el primero era partidario de que se paralizara la construcción de los asentamientos, e incluso su desaparición, siguiendo así las tesis del Presidente palestino, el segundo solo accedió a «suspender» la construcción de nuevos asentamientos, pero se opuso a no desarrollar los ya existentes y a terminar los que ya se habían comenzado. Los asentamientos más problemáticos eran aquellos situados alrededor de Jerusalén. Y es que mientras Mahmoud Abbas veía en ello una especie de usurpación de su territorio para el futuro Estado palestino, para Netanyahu Jerusalén es «la capital eterna de Israel», y nada ni nadie podía quitarle ese derecho. Dejando al margen la cuestión de la legalidad o no de los asentamientos, es evidente que los hechos terminaron imponiéndose en favor de Netanyahu.

Estas tensiones continuarían con el Presidente Obama, e incluso se agravaron, una vez que anunció en la 65ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de septiembre de 2010, que su objetivo era admitir como miembro a un Estado palestino en la próxima sesión de 2011, aunque reconociendo que eso debería ser el resultado de unas negociaciones directas entre israelíes y palestinos, que deberían desarrollarse bajo la mediación de los Estados Unidos. Sin embargo, una cierta dosis de ingenuidad reinaba en la mente Presidencial de los Estados Unidos, pues en el discurso que dio el Presidente

trabajo de inteligencia realizado fue modélico. Y en relación con el Presidente Obama, conviene poner de relieve que esta Operación se lanzó en un período en el que Obama había sido ya elegido, pero todavía no había sido investido, por eso algunas fuentes, de mala fe por un lado, e ingenuas por otro, apuntaron que los israelíes habían lanzado la Operación antes de que Obama fuera investido, al conocer ya su trayectoria. Y es que algunos pensaban que Obama podía terminar con el conflicto de un día para otro. Precisamente en su discurso del 4 de junio de 2009 en la Universidad Al-Azhar, de El Cairo menciona las consecuencias que tuvo esta Operación «Cast Lead» en la Banda de Gaza, indicando que la crisis humanitaria que padece Gaza no sirve a la seguridad de Israel. Para un mayor desarrollo sobre este discurso, cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P., *Una tierra, dos Estados...*, op. cit., pp. 345-347. Este discurso de Obama tuvo su respuesta por parte de Netanyahu, que, como buen conocedor del terreno, le respondió diciendo: «Conozco los horrores de la guerra. He participado en combates. He perdido a buenos amigos. He perdido a un hermano. He visto el dolor de las familias enlutadas. No deseo la guerra. El pueblo de Israel no desea la guerra... La simple verdad es que la raíz del conflicto fue y sigue siendo el rechazo a reconocer el derecho del pueblo judío a tener un país propio en su patria histórica... En 1947..., lo que los árabes rechazaban era cualquier Estado judío con cualquier frontera... Egipto, Jordania se han retirado de este círculo de hostilidad... han traído la paz. Lamentablemente no es esta la situación con los palestinos». Para el texto de este discurso de Netanyahu, del 14 de junio de 20089, en español, cfr. noti.hebreos.net/enlinea/2009/06/17/4993. En inglés, «Prime Minister Netanyahu's Foreign Policy Speech to the Nation, June 14, 2009, The Israel Project Jerusalem Office.

Obama en la sesión de la Asamblea General, el 21 de septiembre de 2011, reconoció su fracaso al señalar lo siguiente:

«One year ago, I stood at this podium and called for an independent Palestine. I believed then –and I believe now– that the Palestinian people deserve a state of their own. But what I also said is that genuine peace can only be realized between Israelis and Palestinians themselves. One year later, despite extensive efforts by America and others, the parties have not bridged their differences. Faced with this stalemate, I put forward a new basis for negotiations in May. That basis is clear, and well known to all of us here. Israelis must know that any agreement provides assurances for their security. Palestinians deserve to know the territorial basis of their state.

I know that many are frustrated by the lack of progress. So am I. But the question isn't the goal we seek –the question is how to reach it. And I am convinced that there is no short cut to the end of a conflict that has endured for decades. Peace will not come through statements and resolutions at the UN– if it were that easy, it would have been accomplished by now. Ultimately, it is Israelis and Palestinians who must live side by side. Ultimately, it is Israelis and Palestinians –not us– who must reach agreement on the issues that divide them: on borders and security; on refugees and Jerusalem»⁴

Todo esto no impediría que se reiniciaran nuevas negociaciones entre israelíes y palestinos en agosto de 2013, una vez más impulsadas por los Estados Unidos. El marco establecido era el de resolver hasta abril 2014 los grandes temas ya conocidos que constituían el meollo duro de las negociaciones (es decir, las fronteras, los asentamientos, el marco de seguridad, la cuestión de Jerusalén, los refugiados, etc.). Desde esta perspectiva, los numerosos viajes que llevó a cabo el Secretario de Estado estadounidense, John Kerry, tanto a Israel y Palestina, como a Jordania y Egipto, mostraban a todas luces que se encontraba más cómodo en Ramala que en Jerusalén, nada extraño tras las tensas relaciones entre Obama y el Gobierno de Netanyahu. Como se sabe, al final estas negociaciones también fracasaron, y es que el 29 de noviembre de 2012, Palestina había sido ya reconocida como Estado «observador» no-miembro en las Naciones Unidas, tras una votación en la que 138 Estados

⁴ Cfr. Remarks of President Barack Obama: As Prepared for Delivery Address to the United Nations General Assembly. New York City, september 21, 2011. Ver también: <http://abnews.go.com/Politics/transcript-obamas-speech-united-nations-ge>

votaron a favor, 9 en contra y 41 abstenciones⁵. Conviene destacar que los Estados Unidos votaron en contra, y los resultados de la votación causaron, en cierta medida, una gran frustración y un fracaso personal, y aunque llegó a presionar a Netanyahu con todo lo que estaba en sus manos, este último no respondió a esa presión. Sin embargo, sí que esperaba que los palestinos siguieran sus recomendaciones y, sin embargo, pudo ver cómo fueron desechadas sin contemplación alguna. Ignoraba que la Asamblea General de las Naciones Unidas, es lo que es, en algunos casos «el teatro del absurdo, ya que las mayorías automáticas pueden decidir eventualmente cualquier cosa»⁶.

El otro gran punto de discordia entre Netanyahu y el Presidente Obama fue el tema nuclear iraní, al llevar los Estados Unidos el peso de las negociaciones del Acuerdo nuclear de 24 de julio de 2015⁷. En realidad, las negociaciones de este Acuerdo fueron durante todo el tiempo sumamente problemáticas en las relaciones israelo-estadounidenses, como lo demuestra el famoso discurso de Netanyahu ante el Congreso de los Estados Unidos el 3 de marzo de 2015, al ser invitado por el Propio Congreso y sin contar con la autorización del Presidente, algo que causó un gran desconcierto en los Estados Unidos. Es verdad que en ese momento el Congreso contaba con mayoría republicana, opuesta por lo tanto a la política de Obama, lo que constituyó un desplante en toda regla al Presidente estadounidense. Así las cosas, no todos en Israel avalaron este hecho, reprochando a Netanyahu «convertir a Israel en un asun-

⁵ Ver R/67/19.

⁶ A esto se refería precisamente el Primer Ministro israelí Netanyahu cuando en su discurso del 7 de diciembre del 2011 ante esta Asamblea señalaba lo siguiente: «*And it's here, year after year, that Israel is unjustly singled out for condemnation. It's singled out for condemnation more often than all the nations of the world combined. Twenty-one out of the 27 General Assembly resolutions condemn Israel –the one true democracy in the Middle East. Well, this is an unfortunate part of the UN institution. It's the –the theatre of the absurd. It doesn't only cast Israel as the villain; it often casts real villains in leading roles: Gadhafi's Libya chaired the UN Commission on Human Rights; Saddam's Iraq headed the UN Committee on Disarmament. You might say: That's the past. Well, here's what's happening now –right now, today. Hezbollah controlled Lebanon now presides over the UN Security Council. This means, in effect, that a terror organization presides over the body entrusted with guaranteeing the world's security. You couldn't make this thing up. So here in the UN, automatic majorities can decide anything. They can decide that the sun sets in the west or rises in the west. I think the first has already been pre-ordained. But they can also decide –they have decided that the Western Wall in Jerusalem. Judaism's holiest place is occupied Palestinian territory*». Cfr. <http://www.israelpolitid.org/2011/09/23/ful-transcript-of-pm-netanyahus-addres-bef> [07/12/2011].

⁷ Sobre esta cuestión, cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C., «Del programa nuclear iraní de la República Islámica de Irán y de su evolución (política y derecho)», *Anuario Español de Derecho Internacional*, n° 31, 2015, pp. 7-63.

to partidista» en la política estadounidense⁸. Al margen de esta cuestión, y de otras, en las que no estaba solo, pues el Acuerdo nuclear suscitaba también una dura oposición de Arabia Saudí y Egipto, entre otros, el discurso suscitó mucha controversia tanto en el fondo como en la forma, sobre todo esta última, por poner en peligro la amistad de su principal aliado. Sin embargo, lo dejó bien claro señalando que «les puedo prometer una cosa: incluso si Israel tiene que estar de pie solo, Israel quedará de pie», suscitando grandes ovaciones de los congresistas. Y recordando el dicho de que «un mal acuerdo es mejor que un no acuerdo», señaló: «bien, pues, lo que aquí hay es un mal acuerdo». Y mencionando al superviviente del Holocausto y Premio Nobel de la Paz, Elie Wiesel, presente entre el público invitado, advirtió que «... los días en que el pueblo judío permaneció pasivo ante el Holocausto han pasado. Por primera vez en muchas generaciones podemos defendernos por nosotros mismos. Incluso si Israel está solo, plantará cara», sugiriendo así que Israel podría atacar Irán por su cuenta si lo viera necesario. No obstante, señaló también que los Estados Unidos no dejarán solo a Israel, y estará con nosotros⁹.

El tema nuclear iraní tocaba muchas sensibilidades para Israel, no solo para Netanyahu. Y es que, como se sabe, la cuestión del desarrollo nuclear iraní, por cierto encubierto, fue descubierto por los israelíes en 2002, lo que demuestra el seguimiento que Israel ha seguido sobre los países de la zona, tras destruir en 1981 el reactor nuclear iraquí de Osirak, en 1981, y posteriormente en septiembre de 2007, la planta nuclear en siria, no muy lejos de Damasco. Desde esta perspectiva, Irán no podía ser una excepción, y sobre esta cuestión ha habido siempre unanimidad en Israel. Esta gran sensibilidad israelí en esta materia no fue muy bien comprendida por el Presidente Obama. Conviene recalcar, sin embargo, que el Presidente Obama se mostró en un amplio discurso en Praga, en abril de 2009, decididamente en contra de la expansión de las armas nucleares, señalando que la Guerra Fría había desaparecido, pero

⁸ Tal fue el caso del líder del partido «Campo Sionista», Isaac Herzog, colíder con Tzipi Livni, al señalar que había escuchado un lenguaje muy duro por haber rechazado Netanyahu una invitación para reunirse con los senadores demócratas. Cfr. <https://agenciaajm.com/noticia/herzog-?si-yo-fuera-netanyahu-no.daria-el-discurso-en-el-congreso-de-estados>

⁹ Conviene apuntar, sin embargo, que el principal valedor de las tesis israelíes no fueron los Estados Unidos, sino Francia. Para el texto del discurso, ampliamente difundido en varios idiomas, cfr. https://www.youtube.com/watch?v=mF_TKWG2vak. En español, <https://www.enlacejudio.com/2015/03/discursocompleto-del-primer-ministro-de-israel-benjamin-netanyahu-ante-el-congreso-de-estados-unidos/>

las armas nucleares no. Señaló además que se deben adoptar normas que lo impidan, cuyas violaciones tienen que ser sancionadas¹⁰.

Es evidente que las sensibilidades eran distintas para ambos líderes: para Israel se trataba de una cuestión «existencial», y esa faceta Obama o no la entendía o iba por otros derroteros con intereses un poco más difusos. Es más, en 2012, con ocasión de la Conferencia de revisión del Tratado de no proliferación nuclear, en donde se debate un Medio Oriente libre de armas nucleares, se incluye una llamada a Israel para que se integre en el Tratado de No Proliferación Nuclear del 1 de junio de 1968, en vigor desde el 5 de marzo de 1970, sin embargo, no hace ninguna referencia al programa nuclear iraní, un desliz que no deja de ser importante¹¹. A pesar de que había serias divergencias en algunos casos y momentos, la Administración de Obama nunca enseñó en serio los dientes a un Irán que negociaba sola con el denominado G-6, es decir los cinco Miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania. Pero es que además es sabido que los republicanos, con mayoría en el Congreso, se oponían a estas negociaciones, y a medida que se iba transcurriendo el tiempo esta oposición republicana se mostraba más contundente en contra del Acuerdo con Irán, siguiendo así las pautas de Netanyahu. Esto se vio claramente cuando el 23 de noviembre de 2013, los Estados Unidos y sus socios en las negociaciones con Irán alcanzaron un acuerdo interino con Irán en el que este país renunciaba a elevar el enriquecimiento de uranio a cambio de una suspensión temporal de las sanciones económicas impuestas a Irán. Pero el Congreso de los Estados

¹⁰ El Presidente Obama señaló, además, que: «All nations must come together to build a stronger, global regime...». Y refiriéndose a Irán, indicó lo siguiente: «Iran has yet to build a nuclear weapon. My administration will seek engagement with Iran based on mutual interest and mutual respect. We believe in dialogue. But, in that dialogue, we will present a clear choice. We want Iran to take its right full place in the community of nations, politically and economically. We will support Iran's right to peaceful nuclear energy with rigorous inspections. That's a path that the Islamic Republic can take. Or the government can choose increased isolation, international pressure, and a potential nuclear arms race in the region that will increase insecurity for all... Iran's nuclear and ballistic missile activity poses a real threat, not just to the United States, but to Iran's neighbours and our allies... As long as the threat from Iran persists, we will go forward with a missile defence system that is cost-effective and proven. If the Iranian threat is eliminated... the driving force for missile defence construction in Europe will be removed. Cfr. «President Obama Calls for Nuclear-Weapons-free World, New Strategic Arms Reduction Treaty, Senate Approval of CTBT, and Strengthened Anti-proliferation Efforts» (Contemporary Practice of the United States), vol. 103, n° 3, *American Journal of International Law*, 2009, pp. 600-602.

¹¹ A este respecto, cfr. «United States Pursues Nonproliferation Agenda at NPT Review Conference, Agrees to 2012 Conference on Nuclear-Free Middle East» (Contemporary Practice of the United States), vol. 104, n° 3, *American Journal of International Law*, 2010, pp. 520-524.

Unidos ante esta situación empezó a examinar la posibilidad de imponer nuevas sanciones a Irán si no cumplía el acuerdo, a lo que Obama respondió que opondría su veto a tal legislación. Por otra parte, el 25 de diciembre de 2013, el Parlamento iraní introdujo un proyecto de ley instando a que el Gobierno iraní incrementara el enriquecimiento de uranio hasta el 60% si los Estados Unidos imponían nuevas sanciones¹². El ambiente era, pues, muy tenso, e Israel amenazó en varias ocasiones con intervenir militarmente en Irán llegado el caso, es decir, si su seguridad se ponía en riesgo, reforzando así las tesis del Congreso.

Así pues, en el segundo mandato del Presidente Obama el tema nuclear iraní le hizo mucho daño y, en nuestra opinión, fue uno de los elementos importantes que influyó en las elecciones presidenciales del 8 de noviembre de 2016, en las que Donald Trump superó a Hillary Clinton. La venida de Netanyahu al Congreso de los Estados Unidos para dar su discurso, sin la autorización del Presidente Obama, no solo era insólito, sino que puso al rojo vivo las tensiones entre demócratas y republicanos. Otro aspecto que la Administración Obama descuidó fue su participación en algunos conflictos que, como el de Libia, le pasaría factura. Pero también en el conflicto sirio no actuó con sutileza e ingeniosidad, al reconocer y prometer ayudar a la oposición siria en 2013, otorgándole la legitimidad representativa del pueblo sirio, un error que cometió por falta de prudencia, al inmiscuirse en un conflicto lleno de aristas y cuya complejidad le superó, como se vería después¹³.

Pero también este mismo año el Presidente Obama llevó a cabo cambios sustanciales en materia antiterrorista, abandonando lo que hasta entonces había sido considerado como una «guerra global contra el terror». Desde esta perspectiva, señaló «we must define our effort not as a boundless ‘global war on terror’, but rather as a series of persistent, targeted efforts to dismantle specific networks of violent extremists that threaten America». También dio un drástico cambio en cuanto a los medios a utilizar para hacer frente al terrorismo, dejando de lado la política de detención y persecución de los

¹² Cfr. ERDBRINK, T., «Conservatives Join Iran Nuclear Panel», *The New York Times*, 2 January 2014, p. 17. Para más detalles, cfr. «Iran Nuclear Agreement is Implemented Notwithstanding Expressions of Distrust by Iran and the U.S. Congress» (Contemporary Practice of the United State Relating to International Law, DAUGIRDAS, K. y MORTENSON, J.D. [eds.]), vol. 108, n° 1, *American Journal of International Law*, 2014, pp. 343-347.

¹³ A este respecto, cfr. «United States Recognizes Syrian Opposition as Legitimate Representative of the Syrian People, Wil Provide Small Arms and Ammunition to Opposition Force» (Contemporary Practice of the United States Relating to International Law, John, R. CROOK [ed.]), vol. 107, n° 3, 2013, pp. 654-658.

terroristas, para recurrir sobre todo como medio de lucha a los drones. Clara es su posición, al señalar:

«In some of these places –such as parts of Somalia and Yemen– the state only has the most tenuous reach into the territory. In other cases, the state lacks the capacity or will to take action. And it’s also not possible for America to simply deploy a team of Special Forces to capture every terrorist... So it is in this context that the United States has taken lethal, targeted action against al Qaeda and its associated forces, including with remotely piloted aircraft commonly referred to as drones»¹⁴.

Es más, cuando llegó el momento que había prometido para reaccionar, desistió de ello, dejando el campo abierto para que otras potencias tomaran no solo la iniciativa, sino también el control como ocurrió en Siria¹⁵. Y es que, como ha señalado algún autor:

«The Obama administration has tended to be minimalist into its claims about what international law allows it to do in the war powers area. That is, in making arguments relating to issues such as targeted killing, consent to de use of forces and intelligence activities, the administration has often defended ‘the legality only of the specific policy before it, rather than conclusively assessing the legality of breather approaches that it ultimately may never employ»¹⁶.

Al final, la Administración de Obama fue vista como demasiado débil frente a las tesis más duras defendidas por Donald Trump a nivel interno y externo, dándole así la victoria en las urnas, y dejando atrás ocho años de mandato de Obama que contó desde el primer momento con mucho apoyo, pero que poco a poco se fue difuminando en el segundo mandato por unas acciones y omisiones que no gustaron al pueblo americano. Así las cosas, no es extraño que las tensiones que mantuvieron casi desde el principio entre Netanyahu y

¹⁴ Cfr. «President Obama Outlines Shifts in U.S. Counter-terrorism Policy», *ibid.*, pp. 674-678, p. 675.

¹⁵ Para un ejemplo de esta situación, cfr. «U.S. Russian Agreement on Syria Break Down as the Syrian Conflict Continues (Comparative Practice of the United States Relating to International Law, DAUGIRDAS, K. y MORTENSON, J.D. [eds.]), vol. 111-I, n° 1, *American Journal of International Law*, 2017, pp. 170-181.

¹⁶ Cfr. BRADLEY, C.A., «Agora: Reflections on President Obama’s War Powers Legacy», vol. 11, n° 3, *American Journal of International Law*, 2016, pp. 625-627. Para más desarrollo de este dilema en torno a Obama, DEEKS, A.S., «The Obama Administration, International Law, and Executif Minimalism», vol. 110, n° 3, *American Journal of International Law*, 2016, pp. 646-662.

Obama trajeron consigo que el David israelí venciera al Goliat americano. A esto se ha referido la antigua embajadora estadounidense ante las Naciones Unidas, Nikki Haley, el 30 de agosto de 2020, en un discurso ante la Convención Nacional Republicana que «*Obama-Biden Administration wanted to 'cosy up to countries that dislike us'... On foreign policy, we cannot afford to go back to Obama-Biden administration's ways... we must demonstrate strength... we saw what happens when you try and be nice at the United Nations... Basically everybody was running over America when Obama and Biden were in there*»¹⁷.

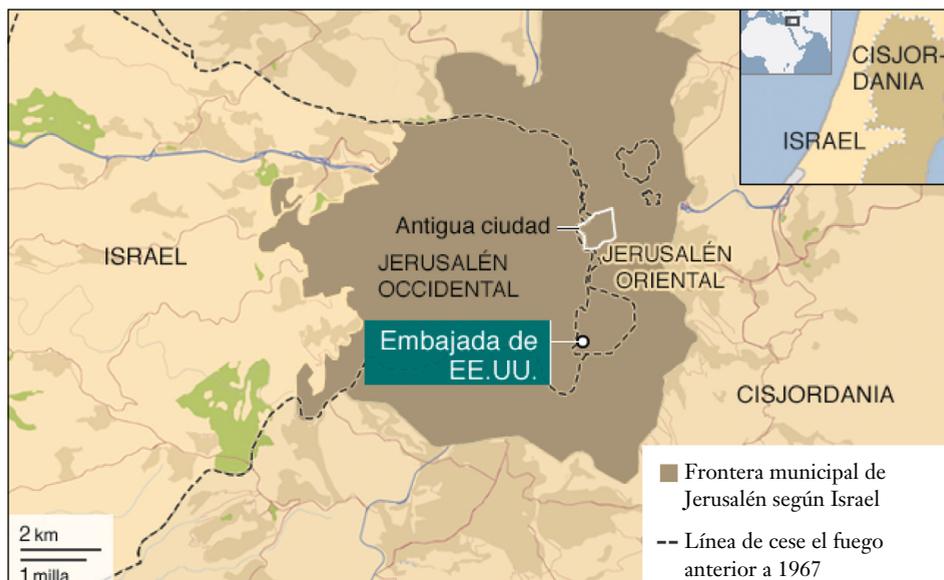
2. LA ADMINISTRACIÓN TRUMP Y EL CAMBIO RADICAL EN RELACIÓN CON ISRAEL: EL TRASLADO DE LA EMBAJADA DE TEL-AVIV A JERUSALÉN

El 8 de noviembre de 2016, Donald Trump ganó las elecciones en la carrera Presidencial de los Estados Unidos tras derrotar a la candidata demócrata Hillary Clinton, que era en gran medida la representante del «establishment» con una diferencia importante, pues Trump obtuvo 278 delegados del Colegio Electoral contra 218 Hillary Clinton. El magnate neoyorkino ganó las elecciones recurriendo a un tono agrio y con un discurso incendiario contra la inmigración, pero también haciendo una defensa a ultranza de un cierto proteccionismo en lo económico, de ahí la famosa frase «America First». El agrio tono practicado en la campaña electoral se volvería incluso conciliador nada mas confirmarse su victoria, incluso con la derrotada Hillary Clinton, al indicar que los estadounidenses le deben una deuda de gratitud por los servicios prestados al país¹⁸.

Pero en su campaña electoral el tema israelo-palestino estuvo también presente, y no solo porque el actual asesor de la Casa Blanca y yerno de Trump, Jared Kushner, sea judío, sino porque desde el principio mostró un gran interés por solucionar este problema, así como por poner coto a la influencia de Irán en la región. Ambos temas iban a estar relacionados, aunque las primeras medidas que iba a tomar, estarían más dirigidas, al menos formalmente hablando, con el primero de ellos. En efecto, ya el 6 de diciembre de 2017 Trump reconoce a Jerusalén como capital de Israel y decide al mismo

¹⁷ Cfr. «Haley: US can't afford to go back to Obama forcing policy doctrine», *Win World Israel News*, August 30, 2020.

¹⁸ Cfr. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37917098>



Embajada de Estados Unidos en Jerusalén.

Fuente: OCHA_BBC

tiempo recolocar la Embajada de Tel Aviv en Jerusalén¹⁹. En esa declaración, que lleva por título «*Recognizing Jerusalem as the Capital of the State of Israel and Relocating the United States Embassy to Israel to Jerusalem*», el Presidente Trump señala que ha llegado el tiempo de reconocer una realidad evidente en interés de todas las Partes, los Estados Unidos, Israel y el pueblo palestino. Es más, el hecho de reconocer esta realidad no impide recalcar que los Estados Unidos no toman ninguna posición sobre el final de su estatuto, pues esto es cuestión de negociaciones entre las partes²⁰. Esto es algo importante, pues significa que los Estados Unidos continúan apoyando el *statu quo* de Jerusalén y de sus San-

¹⁹ Donald J. Trump, Remarks on Signing a Proclamation on Recognizing Jerusalem as the Capital of the State of Israel and Relocating the United States Embassy to Israel to Jerusalem, 2017 DAILY COMP. PRES. DOC. 1. (Compilation of Presidential Documents), (Dec.6, 2017).

²⁰ En la Declaración de Trump se señala: «I have determined that it is time for the United States to officially recognize Jerusalem as the capital of Israel. This long overdue recognition of reality is in the best interests of both the United States and the pursuit of peace between Israel and the Palestinians...Today's actions –recognizing Jerusalem as Israel's capital and announcing the relocation of our embassy– do not reflect a departure from the strong commitment of the United States to facilitating a lasting peace agreement. The United States continues to take no position on any final status issues. The specific boundaries of Israeli sovereignty in Jerusalem are subject to final status negotiations between the parties. The United States is not taking a position on boundaries or borders.

tos Lugares, incluido el Monte del Templo, conocido también como Haram al Sharif. Es decir, Jerusalén sigue siendo la ciudad donde cristianos, judíos y musulmanes pueden seguir orando, los judíos en el Muro de Lamentaciones, los cristianos en el Santo Sepulcro y las estaciones del *Vía Crucis*, y los musulmanes en la Mezquita de Al-Aqsa.

Dicho esto, hay que reconocer, además, que esta cuestión no es tan novedosa como parece, pues echa ya sus raíces en el mismo momento en que los Estados Unidos reconocen a Israel el 14 de mayo de 1948, con Truman como Presidente²¹, cuando el primer Embajador de los Estados Unidos pensó ya en instalar la Embajada en Jerusalén²², cuestión que se dejó de lado en aquellos tiempos por la carga política que acarrea, y no tanto por cuestiones jurídicas²³. Y es que el régimen constitucional estadounidense otorga claramente ese poder de reconocimiento al Ejecutivo, a la cabeza del cual se encuentra el Presidente²⁴. De ahí que se podrá criticar la decisión por razones políticas e incluso jurídicas

Above all, our greatest hope is for peace, including through a two-state solution, if agreed to by both sides. Peace is never beyond the grasp of those who are willing to reach for it. In the meantime, the United States continues to support the status quo at Jerusalem's holy sites, including at the Temple Mount, also known as Haram al Sharif. Jerusalem is today –and must remain– a place where Jews pray at the Western Wall, where Christians walk the Stations of the Cross, and where Muslims worship at Al-Aqsa Mosque». Cfr. Proclamation n° 9683, 82 Fed. Reg. 58, 31 (Dec. 6. 2017). Ver también U.S. Dep't of State Press Release (Dec. 7, 2017) en: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/12/276349.htm> [<https://perma.cc/JE69-BABH>].

²¹ Statement by the President Announcing Recognition of the State of Israel, Public Papers of Harry S. Truman (may. 14, 1948), disponible en <https://www.trumanlibrary.org/publicpapers/index.php?pid=1623&st=st1>

²² Para un estudio histórico de esta cuestión, cfr. TEMIME, M., «La question du transfert de l'ambassade des États-Unis en Israël de Tel Aviv a Jerusalem (1947-2000)», *Guerres mondiales et conflits contemporaines*, n° 201, 2001/1, pp. 34-54, especialmente para esos primeros años p. 36. Este número de esta revista está dedicado a los *muros y líneas*, como las líneas de armisticio, etc. El primer Embajador pensó ya en instalar la Embajada en Jerusalén en 1950.

²³ A este respecto, ver el caso *Zivotofsky v. Kerry*, *Supreme Court of the United States*, n° 13-628, June 8, 2015. En la página 2 de esta decisión el Tribunal Supremo reconoce las susceptibilidades que encierra la ciudad de Jerusalén, cuando señala que «Jerusalem's political standing has long been, and remains, one of the most sensitive issues in American foreign policy, and indeed it is one of the most delicate issues in current international affairs. In 1948, President Truman formally recognized Israel in a signed statement of «recognition»... That statement did not recognize Israel sovereignty over Jerusalem. Over the last 60 years, various actors have sought to assert full or partial sovereignty over the city, including Israel, Jordan, and the Palestinians. Yet, in contrast to a consistent policy of formal recognition of Israel, neither President Truman nor any later United States President has issued an official statement or declaration acknowledging any country's sovereignty over Jerusalem. Instead, the Executive Branch has maintained that «the status of Jerusalem... should be decided not unilaterally but in consultation with all concerned».

²⁴ *Ibid.*, pp. 9-29, en donde se desarrolla con sumos detalles esta cuestión.

en relación con el Derecho internacional, pero no como un error jurídico según el sistema constitucional de los Estados Unidos.

De todas formas, lo que hace el Presidente Trump es realinear el Ejecutivo con la decisión del Congreso que adoptó el 8 de noviembre de 1995, la Ley «Jerusalem Embassy Act», que insta al Ejecutivo a trasladar la Embajada de Tel Aviv a Jerusalén²⁵ a más tardar hasta el 31 de mayo de 1999. Sin embargo, esta ley también disponía de una cláusula que autorizaba al Presidente a invocarla para no trasladar la Embajada a Jerusalén siempre que hubiera necesidad de proteger los intereses nacionales de seguridad de los Estados Unidos²⁶. Así las cosas, en 2002, el Congreso hizo hincapié en la obligación de recolocar la Embajada en Israel, en Jerusalén, y dio instrucciones al Departamento de Estado para que se permitiera a los ciudadanos estadounidenses nacidos en Jerusalén que figuraran en la lista «Israel» como país de nacimiento en sus pasaportes²⁷. Pero la Administración del Presidente Bush, y más tarde la de Obama se negaron a cumplirla, invocando que ese poder de reconocimiento corresponde constitucionalmente y exclusivamente al Presidente, tal y como más tarde el Tribunal Supremo de los Estados Unidos confirmó en el asunto ya citado *Zivotofsky v. Kerry*. Por lo tanto, jurídicamente hablando, todo estaba ya dispuesto a nivel jurídico interno, y solo quedaba que un Presidente diera el paso adelante. Y la cuestión es que se critica al Presidente Trump por cumplir con la ley adoptada por el Congreso, y no a este que fue el que la adoptó. Dicho esto, conviene poner de relieve que el 29 de octubre del 2020, el Gobierno estadounidense ha anunciado que los ciudadanos estadounidenses nacidos en Jerusalén podrán optar a partir de esa fecha por poner «Israel» como su país de nacimiento en sus pasaportes, tras décadas negándose a identificar la ciudad de Jerusalén como parte del Estado israelí, debido a que se consideraba a la ciudad como un territorio en disputa y sujeto por lo tanto a un acuerdo de paz²⁸.

²⁵ Cfr. Pub. L. n° 104-45, 109 Stat. 398 (1995), en cuyo párrafo 3 (a) (2) se insta a reconocer Jerusalén como capital del Estado de Israel.

²⁶ Cfr. *ibid.*, sección 7. Que reza así: «Beginning on October 1, 1998, the President may suspend the limitations set forth in section 3 (b) for a period of six months if the determines and reports to Congress in advance that such suspension is necessary to protect the national security interests of the United States».

²⁷ Cfr. Pub. L. n° 107-228, sección 214, 116 Stat. 1350, 1365-66 (2002).

²⁸ El Secretario de Estado estadounidense, Mike Pompeo, lo ha dejado claro, anunciando que la decisión tiene efecto inmediato. Cfr. *Diario Judío*, 29 de octubre de 2020. Ver también «Estados Unidos anuncia que sus ciudadanos nacidos en Jerusalén pueden registrar Israel en sus pasaportes», *Siglo XXI*, del 29 de octubre de 2020.

3. LAS PREMISAS JURÍDICAS EN LAS QUE SE APOYA EL PRESIDENTE TRUMP PARA EL TRASLADO DE LA EMBAJADA

Las razones que da el Presidente Trump en el discurso de su declaración de llevar la Embajada a Jerusalén parte de unas premisas indiscutibles basadas en una realidad existente *in situ* que, a pesar de las dificultades a la hora de asimilarlas y de integrarlas en el Derecho internacional, es casi imposible de ignorarlas. Por eso, no duda en indicar que en el trascurso de estos años (décadas) desde que se adoptó la ley de «Jerusalem Embassy Act», los Presidentes de los Estados Unidos han renunciado a reconocer oficialmente Jerusalén como la capital de Israel. Pero

«... After more than two decades of waivers [of the embassy relocation], we are no closer to a lasting peace agreement between Israel and the Palestinians. It would be folly to assume that repeating the exact same formula would now produce a different or better result. But today, we finally acknowledge the obvious: that Jerusalem is Israel's capital. That is nothing more, or less, than a recognition of reality. It is also the right thing to do. It's something that has to be done. That is why, consistent with the Jerusalem Embassy Act, I am also directing the State Department to begin preparation to move the American embassy from Tel Aviv to Jerusalem. This will immediately begin the process of hiring architects, engineers, and planners so that a new embassy, when completed, will be a magnificent tribute to peace»²⁹.

Trump parte en realidad de una premisa bastante simple que es el derecho de cualquier Estado a designar su propia capital, o a cambiarla, como han hecho otros Estados. Desde este prisma si Jerusalén es ya donde se encuentra la sede del Gobierno de Israel, la Knésset (su Parlamento) y la Corte Suprema ¿qué hay de malo en trasladar la embajada?³⁰.

²⁹ Cfr. Donald J. Trump, *Remarks on Signing a Proclamation on Recognizing Jerusalem as the Capital of the State of Israel...*, *op. cit.* Conviene recalcar, sin embargo, que el mismo 6 de diciembre de 2017, fecha en la que Trump reconoce a Jerusalén como capital de Israel y decide recolocar allí la Embajada, adopta al mismo tiempo la excepción prevista en torno a los intereses nacionales de seguridad como hicieron sus predecesores desde 1995 al adoptar la «Jerusalém Embassy Act», con el fin de facilitar el traslado de la Embajada, cosa que se hizo definitivamente el 14 de mayo de 2018, el mismo día en que hubo choques violentos en la frontera de Gaza, donde hubo 28 muertos ese mismo día.

³⁰ A este respecto, hay que apuntar que, si bien la oficina del Embajador está ya instalada en Jerusalén, la mayoría de los servicios siguen estando todavía en Tel Aviv, hasta que se construya el nuevo edificio previsto.

El traslado de la Embajada suscitó, como era de esperar, una oleada de protestas por parte de la mayoría de los líderes de los países árabes y europeos, aunque también Organizaciones internacionales como la Liga Árabe, la Organización de Cooperación Islámica, sin olvidar, por supuesto, las Naciones Unidas³¹. Es muy conocida ya la trayectoria de las Naciones Unidas en este ámbito, tanto de la Asamblea General como del Consejo de Derechos Humanos. Desde este prisma, no es extraño que el actual Secretario General, Antonio Guterres, se haya pronunciado indicando su posicionamiento ya reiterado en contra de cualquier medida unilateral que pueda poner en peligro las perspectivas de paz entre israelíes y palestinos, al mismo tiempo que reafirma que no hay alternativa a la búsqueda de una solución basada en dos Estados³². Y en relación con Jerusalén, vuelve a repetir la idea de las negociaciones directas que es algo que invocan siempre los distintos Gobiernos israelíes al señalar que «*Jerusalem is a final status issue that must be resolved through direct negotiations between the two parties on the basis of the relevant Security Council and General Assembly resolutions, taking into account the legitimate concerns of both the Palestinian and the Israeli sides*»³³.

Pero la cuestión del traslado de la Embajada de los Estados Unidos a Jerusalén no se quedó en unas simples declaraciones del Secretario General, sino que a iniciativa de Egipto fue presentado ante el Consejo de Seguridad un proyecto de resolución al que se opuso los Estados Unidos con su veto, como era de esperar, y quizás también hasta por el propio Egipto³⁴. El asunto no se iba a

³¹ Para más detalles sobre estas críticas, véase el interesante estudio, aunque muy crítico con la decisión de Trump, de FLEURY GRAFF, T., «A Box of Realism: la decisión des États-Unis d'Amérique de reconnaître Jérusalem comme capital d'Israël et d'y transférer leur ambassade», *Annuaire français de droit international*, 2018, pp. 59-79, pp. 60-61.

³² «In this moment of great anxiety, I want to make it clear: there is no alternative to the two-state solution. There is no Plan B. It is only by realizing the vision of two states living side-by-side in peace, security and mutual recognition, with Jerusalem as the capital of Israel and Palestine, and all final status issues resolved permanently through negotiations, that the legitimate aspirations of both peoples will be achieved». Cfr. *UN Statements, Secretary-General's Statement on the Middle East Peace Process* [as delivered] (Dec. 6, 2017) <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-12-06/secretary-general%E2%80%99s-statementmiddle-east-peace-process-delivered>

³³ *Ibid.*

³⁴ Cfr. *United Nations Security Council Egypt: draft resolution*, doc. S/2017/1060, de 18 de diciembre de 2017. Este Proyecto de resolución hace hincapié en mantener el estatuto de Jerusalén, en cuyo párrafo primero se afirma que, «[A]ny decisions and actions which purport to have altered the character, status or demographic composition of the Holy City of Jerusalem have no legal effect, are null and void and must be rescinded in compliance with relevant resolutions of the

terminar ahí, pues al vetarlo los Estados Unidos, Yemen, que ejercía de Presidente de la Liga Árabe, y Turquía, como Presidente de la Cumbre de la Organización de Cooperación de los Países Islámicos solicitaron al Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas de reanudar el décimo período de sesiones de emergencia de la Asamblea General de conformidad con el procedimiento establecido en la Resolución 377, párrafo 1 de la Asamblea General, del 3 de noviembre de 1950, lo que suscitó la ira de la Embajadora de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, que anunció tomar nota de los países que votaron a favor de esa Resolución³⁵. Esta dura actitud de Nikki Haley, elogiada por el Presidente Trump, no daría sus frutos, ya que el 21 de diciembre, es decir unos días más tarde, la Asamblea General adoptó la Resolución ES-10/19, con el título «Estatuto de Jerusalén», que recoge literalmente el párrafo primero del proyecto de resolución presentado por Egipto en el Consejo de Seguridad³⁶. Esta Resolución fue votada por 128 votos a favor, 9 en contra (Guatemala, Honduras, Israel, Islas Marshall, Estados federados de Micronesia, Nauru, Palau, Togo y los Estados Unidos), y 35 abstenciones, entre las cuales están Argentina, Australia, Canadá, México y Paraguay³⁷. Como se sabe, esta Resolución no ha tenido efecto práctico ninguno para impedir el establecimiento de la Embajada en Jerusalén, tal y como ya señaló Nikki Haley tras la votación en la

Security Council, and in this regard, calls upon all States to refrain from the establishment of diplomatic missions in the Holy City of Jerusalem, pursuant to resolution 478 (1980) of the Security Council».

³⁵ Nikki Haley se expresó en los términos siguientes: «At the UN [the United States] is always asked to do more & give more. So, when we make a decision, at the will of the American [people, about] where to locate OUR embassy, we don't expect those we've helped to target us. On Thurs[day] there'll be a vote criticizing our choice. The US will be taking names. Disponible en: <https://twitter.com/nikkihaley/status/943241599953309696?lang=en>

³⁶ Para más detalles sobre esta Resolución, cfr. *UN Meetings Coverage and Press Releases, General Assembly Overwhelmingly Adopts Resolution Asking Nations Not to Locate Diplomatic Missions in Jerusalem* (Dec. 21, 2017), disponible en: <https://www.un.org/press/en/2017/gai1995.doc.htm>. Ver también, cfr. ALLAND, D., «Chronique des faits internationaux», *Révue générale de droit international public*, vol. 122/I, 2018, pp. 140-142, p. 141.

³⁷ Argentina sostuvo que la resolución no ayudaba a resolver el conflicto entre las partes. El representante australiano justificó su abstención arguyendo que a pesar de que su Gobierno no apoya una acción unilateral que socava el proceso de paz, no cree sin embargo que el texto adoptado ayude a las Partes a volver a la mesa de las negociaciones. Canadá, por su parte, subrayó que la Resolución solo miraba a un lado, y no suponía ningún avance para la paz. Paraguay dio una razón, a nuestro entender de peso, señalando que la cuestión de Jerusalén era un asunto del Consejo de Seguridad, como primer Órgano responsable para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. México dejó bien claro que recurrir a una sesión extraordinaria había sido una medida desproporcionada, señalando, además, que los Estados Unidos eran parte de la solución. *Ibid.*

Asamblea General, afirmando que «*America will put its embassy in Jerusalem*»³⁸. Sin embargo, el único efecto práctico que ha tenido ha sido la decisión de los Estados Unidos, tomada por el Presidente Trump, de retirar los fondos para los palestinos que suponen cada año en torno a 700 millones de dólares, entre los que se encuentran los fondos para la UNWRA (United Nations Relief and Works Agency for Palestina) en sus siglas en inglés³⁹.

Otra reacción del Presidente Trump, que no se hizo esperar mucho tiempo, fue la decisión del 10 de septiembre de 2018 por la que mediante un comunicado se cerraba la oficina de la Delegación de la OLP (Organización de Liberación para Palestina) en Washington, decisión que se hizo efectiva el 11 de octubre⁴⁰. Las razones dadas para su clausura son sobre todo la falta de decisión para abrir negociaciones directas y significativas con Israel, tal y como señaló la portavoz del Departamento de Estado, Heather Nauert. Sin embargo, para los líderes de la OLP, las causas principales son el rechazo al plan de paz que preparaba la Administración de Trump, que no habían visto (y aquí coincide con lo que señaló la Portavoz del Departamento de Estado), y la solicitud ante la Corte Penal Internacional para investigar los crímenes cometidos por Israel en su Operación «Margen Protector» contra Gaza en el verano de 2014. Esta clausura de la Oficina de la OLP coincide con el 25 aniversario de los famosos Acuerdos de Oslo, que abrieron tantas esperanzas, pero que al final todas naufragaron por negarse a aceptar los palestinos todas las negociaciones que se llevaron a cabo hasta ese momento, y a causa del terrorismo. Por su parte, Saeb Erekat, Secretario General de la OLP, respondió diciendo que era la novena ilustración de la política de Trump tendente a castigar colectivamente al pueblo palestino⁴¹.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Como se sabe, esta Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina, creada en 1949, en virtud de la Resolución 302, de 8 de diciembre de la Asamblea General, tras la guerra de 1948/49, fue votada por Israel. Su objetivo era ayudar a los cerca de 700.000 refugiados que huyeron, o que fueron expulsados por razones de seguridad, tras el avance de las tropas israelíes en la que denominan «guerra de la independencia». Como se sabe, esta Agencia ha sido objeto últimamente de denuncias por malversación de fondos, y por dejar utilizar sus locales a los milicianos de Hamás en las últimas operaciones militares en Gaza.

⁴⁰ Cfr. <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/09/285812.htm>; ver también «Enviado palestino dice que la oficina de la OLP en Washington tiene un mes para empacar», en: <https://israelnoticias.com/autoridad-palestina/palestino-oficina-olp-washington>

⁴¹ A este respecto, cfr. ALLAND, D. (dir), «Chronique des faits internationaux», vol. 123, n° 1, *Revue générale de droit international public*, 2019, pp. 436-439, pp. 436-437. Como se sabe, Saeb Erekat, afectado por el Covid, se encuentra desde el mes de octubre del 2020, en los cuidados intensivos del Hospital Hadassa en Jerusalén.

4. LA CUESTIÓN NUCLEAR IRANÍ EN LA ADMINISTRACIÓN TRUMP: HACIA LA RETIRADA DEL ACUERDO NUCLEAR DE JULIO DE 2015

En otro orden de ideas, conviene tener presente que el traslado de la Embajada de Tel Aviv a Jerusalén es una pieza más, aunque sea la primera, en el «puzzle» de Trump para el Oriente Medio, y no solo para el conflicto israelo-palestino. En los últimos tiempos Irán ha sido una de las grandes preocupaciones tanto de los Estados Unidos como de Israel, aunque en nuestra opinión más del segundo que del primero. No obstante, si con el Presidente Obama, Israel no pudo impedir el Acuerdo nuclear de julio de 2015, con el Presidente Trump sí que ha conseguido que lo denunciara aprovechando las nuevas perspectivas que se presentaban recientemente en la zona. En su campaña electoral, Donald Trump ya señaló en varias ocasiones que lo iba a denunciar y renegociarlo con Irán⁴², proporcionando así la liberación de los prisioneros americanos retenidos por Irán, al mismo tiempo que le impondría sanciones para impedir que siguiera patrocinando el terrorismo a nivel mundial. No obstante, una vez elegido Presidente lo mantuvo, aunque ambos países se reprochaban mutuamente que violaban el Acuerdo⁴³.

Sin embargo, todo cambió a partir del momento en que Irán lanzó, el 27 de enero de 2017, un misil balístico de medio alcance, prueba que, según el Ministro de Defensa Iraní, Josefin Dehgan, no violaba el Acuerdo, advirtiendo que Irán no permitiría a extranjeros interferir en sus asuntos internos. Por supuesto, el Consejero de Seguridad Nacional de los Estados Unidos declaró oficialmente a Irán que el lanzamiento del misil socavaba la seguridad, la prosperidad y la estabilidad. No obstante, el denominado «Join Comprehensive Plan of Action (Plan de Acción Integral Conjunto), más conocido por sus siglas inglesas (JCPOA), así como cuatro Informes del Organismo Internacio-

⁴² Cfr. BEGLEY, S., *Read Donald Trump's Speech to AIPAC*, *Time* (Mar. 21, 2016), at <http://time.com/4267058/donald-trump-aipac-speech-transcript> (providing the transcript of a Trump campaign speech in which he called this his «number-one priority»).

⁴³ Cfr. «Trump Administration Maintains Nuclear Deal with Iran, Despite Persistent Scepticism» (Contemporary Practice of International Law, DAUGIRDAS, K. y MORTENSON, J.D. [eds.]), vol. 111-II, n° 3, *American Journal of International Law*, 2017, pp. 776-780, pp. 776-777. Ver también, «Trump Administration Recertifies Iranian Compliance with JCPOA Notwithstanding Increasing Concern with Iranian Behaviour», *ibid.*, pp. 1056-1062. Pero la preocupación en torno al lanzamiento de misiles balísticos continuaba viva, señalando Nikki Haley, Embajadora de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas que «(the) repeated ballistic missile launches, proven arms smuggling, and illicit procurement of ballistic missile-related technology», era una clara violación del Acuerdo.

nal de Energía Atómica (OIEA) confirmaron en 2017 que Irán cumplía con las obligaciones impuestas por el Acuerdo⁴⁴.

Pero el Presidente Trump continuó considerando que el Acuerdo Nuclear seguía teniendo lagunas y defectos terribles, y advirtió el 12 de enero de 2018 que se retiraría del Acuerdo a mediados de mayo a no ser que los socios europeos decidieran arreglar las graves lagunas del Acuerdo⁴⁵. Al no cumplirse esta condición, el 9 de mayo de 2018 decidió retirarse del Acuerdo⁴⁶. Hoy

⁴⁴ Para ver los informes del OIEA, cfr. IAEA Director General Press Release. Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in Light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015), disponible en <https://www.iaea.org/sites/default/files/17/11/gov2017-48.pdf>; IAEA Director General Press Release. Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in Light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015) (Aug. 31, 2017), disponible en <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2017-35.pdf>; IAE Director General Press Release. Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in Light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015) (June 2, 2017), disponible en <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2017-24.pdf>; IAEA Director General Press Release. Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in Light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015) (Feb. 24, 2017), disponible en <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2017-10.pdf>

⁴⁵ Precisamente el Presidente Trump hizo en ese momento unas solemnes declaraciones que iban a justificar, en el caso de que no se cumplieran, su futura retirada del Acuerdo, indicando lo siguiente: «In 2015, the Obama Administration foolishly traded away strong multilateral sanctions to get its weak nuclear deal. By contrast, my Administration has engaged with key European allies in seeking to secure a new supplemental agreement that would impose new multilateral sanctions if Iran develops or tests long-range missiles, thwarts inspections, or makes progress toward a nuclear weapon –requirements that should have been in the nuclear deal in the first place. And, like the bill I expect from Congress, these provisions of a supplemental agreement must never expire. I also call on all our allies to take stronger steps with us to confront Iran’s other malign activities. Among other actions, our allies should cut off funding to the Islamic Revolutionary Guard Corps, its militant proxies, and anyone else who contributes to Iran’s support for terrorism. They should designate Hezbollah –in its entirety– as a terrorist organization. They should join us in constraining Iran’s missile development and stopping its proliferation of missiles, especially to Yemen. They should join us in countering Iran’s cyber threats. They should help us deter Iran’s aggression against international shipping. They should pressure the Iranian regime to stop violating its citizens rights. And they should not do business with groups that enrich Iran’s dictatorship or fund the Revolutionary Guard and its terrorist proxies. Today, I am waiving the application of certain nuclear sanctions, but only in order to secure our European allies’ agreement to fix the terrible flaws of the Iran nuclear deal. This is a last chance. In the absence of such an agreement, the United States will not again waive sanctions in order to stay in the Iran nuclear deal. And if at any time I judge that such an agreement is not within reach, I will withdraw from the deal immediately». Cfr. DONALD J., Trump, Statement on the Joint Comprehensive Plan of Action to Prevent Iran From Obtaining it Nuclear Weapon, 2018, DAYLY COMP. PRES.DOC. 25 (Jan. 12, 2018).

⁴⁶ Cfr. POZO SERRANO, P., «La retirada de Estados Unidos del Plan de Acción Integral Conjunto y la reimposición de sanciones a Irán: aspectos jurídicos y políticos», *Anuario Español de Derecho Internacional*, n. 35, 2019, pp. 219-259; «President Trump Withdraws the United States from

en día, Irán está sometida a sanciones importantes por parte de los Estados Unidos, cuyas consecuencias son bien conocidas. Si a esto añadimos que sus acciones son muy vigiladas por Israel, e incluso atacadas, como se sabe, en Siria, sin contar con el desprestigio que está teniendo en el Líbano en los últimos tiempos, sobre todo tras la explosión del 4 de agosto en Beirut, y con los acuerdos para establecer relaciones diplomáticas comerciales y económicas con los Emiratos Árabes Unidos y Bahrein, y últimamente con Sudán, el desplome iraní en la zona es muy importante, por mucho que se esté intentando articular una especie de eje entre Turquía e Irán.

5. EL RECONOCIMIENTO POR PARTE DEL PRESIDENTE TRUMP DE LA SOBERANÍA ISRAELÍ SOBRE LOS ALTOS DEL GOLÁN: A VUELTAS CON EL ESTATUTO DE LOS TERRITORIOS CAPTURADOS EN LA GUERRA DE LOS SEIS DÍAS

Otro paso importante dado por el Presidente Trump que pone de relieve su interés por reforzar su papel, tanto jurídico como políticamente hablando en la zona, ha sido el reconocimiento de la soberanía israelí sobre los Altos del Golán. En efecto, el 25 de marzo de 2019, el Presidente estadounidense reconoció mediante una Declaración presidencial esa soberanía sobre este territorio de 1200 km² que fue ocupado por Israel en 1967 durante la Guerra de los Seis Días⁴⁷. Para el Presidente Trump «*After 52 years it is time for the United States to fully recognise Israel's Sovereignty over the Golan Heights, which is of critical strategic and security importance to the State of Israel and Regional Stability*»⁴⁸. Esta frase resume

the Iran Deal and Announces the Reimposition of Sanction» (Contemporary Practice of International Law, DAUGIRDAS, K. y MORTENSON, J.D. [eds.]), vol. 112-II, n° 2, *American Journal of International Law*, 2018, pp. 514-522.

⁴⁷ Las montañas del Golán tienen en total una superficie de 1800 km², de los cuales 1200 están bajo soberanía israelí, en torno a 240 km² están bajo la UNDOF (Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación), fuerzas que están en esa zona desde 1974 tras la Guerra de Yom Kipur, zona que amplió esa ocupación a lo que ya había tomado en 1967, y el resto está bajo soberanía siria, salvo las famosas Granjas de Shebaa, reclamadas por el Líbano, reclamación que es reconocida por Siria, pero no por Israel ni por la ONU. Israel señala que esa zona en 1967 pertenecía a Siria, y que fue ocupada a este país. Hoy en día las Granjas de Shebaa, con 22 km² son objeto de incidentes y ataques armados que llevan a cabo fuerzas de Hezbollah contra Israel.

⁴⁸ Cfr. «United States Recognizes Israeli Sovereignty Over the Golan Heights (Contemporary Practice of the United States Relating to International Law», Galbraith, John (ed.), vol. 113, n° 3, *American Journal of International Law*, 2019, pp. 613-619, p. 613.

en sí las razones por las que el Presidente Trump se lanza a un reconocimiento que no ha suscitado mucha polémica, a pesar de que se trata de un territorio ocupado que cae bajo el ámbito de aplicación de la Resolución 242 del Consejo de Seguridad, de 22 de noviembre de 1967, en la que se recogen los dos principios siguientes: «(i) Retiro de las fuerzas armadas israelíes de los territorios que ocuparon durante el reciente conflicto; (ii) Terminación de todas las situaciones de beligerancia o alegaciones de su existencia y respeto y reconocimiento de la soberanía, integridad territorial e independencia política de todos los Estados de la zona y de su derecho a vivir en paz dentro de fronteras seguras y reconocidas y libres de amenazas o actos de fuerza»⁴⁹.

Como se puede comprobar, esta Resolución se ha cumplido solo en parte, pues no se ha cumplido con Siria⁵⁰, ni con Líbano, que reivindica las Granjas de Sheba, pero sin reconocer a Israel, al menos hasta ahora, ni con Jordania, pues cuando se adopta la Resolución 242, Jerusalén-Este y Cisjordania (Judea y Samaría) eran territorios considerados como que formaban parte de Jordania.

El reconocimiento de la soberanía israelí sobre el Golán⁵¹ supone otro buen empuje en el proceso iniciado por la Administración Trump para pasar

⁴⁹ Esta Resolución fue adoptada por unanimidad, pero, como se sabe, no se ha aplicado del todo, ya que ha habido retirada israelí de algunos territorios (Sinaí en 1982 y Gaza en 2005), y reconocimiento de Israel por Egipto (1979), de Jordania (1994), y últimamente de los Emiratos Árabes Unidos y de Bahrein mediante los «Acuerdos de Abraham, firmados el 15 de septiembre de 2020, con la que Israel normaliza sus relaciones, y en los que el Presidente Trump ha sido el actor necesario como mediadora. Siria y el Líbano siguen hasta ahora considerándose en guerra con Israel, a pesar de que con el primero, hubo negociaciones serias en los años 2000 que no dieron sus frutos. La interpretación de esta Resolución ha sido también objeto de una gran polémica, pues mientras que el texto inglés habla de retirada «from territories», los textos árabes, español y francés hablan «de los territorios» y «des territoires». En este sentido el texto inglés «from territories» ha sido interpretado como que Israel no estaba obligado a retirarse de «todos» los territorios sino de «algunos», ya que sino se hubiera introducido la expresión «from all territories». En nuestra opinión este debate hoy en día está perdiendo importancia ya que en las negociaciones llevadas a cabo hasta ahora con los palestinos, ya han admitido por diversas razones que ciertos territorios, como los grandes asentamientos cercanos a la Línea Verde, podrían quedar bajo soberanía israelí. A este respecto, cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P., *Una tierra, dos Estados...*, *op. cit.*, pp. 126-129.

⁵⁰ Con Siria hubo negociaciones en 1996 y en el 2000, en este último período ya con Ehud Barak, que llegaron a ser muy avanzadas, aunque al final no se llegó a un acuerdo. Se intentó otra vez tras la retirada de Israel del Líbano en el 2000, pero fracasaron en gran medida por 70 km², debido a que Siria reivindicaba tener un cierto control, aunque desde la lejanía, del acceso al Lago de Tiberiades, *ibid.*, pp. 224-230.

⁵¹ Conviene apuntar que a pesar de la Resolución 242, y la posterior 338, también del Consejo de Seguridad, adoptada tras la Guerra del Yom Kippur, en 1981 Israel adoptó una ley por la

página al estancado proceso de paz israelo-palestino ya que, a pesar de que este territorio se queda claramente fuera de los territorios que reivindican los líderes palestinos, es una advertencia clara de que los territorios ocupados en 1967 no pueden ser eternamente objeto de discordia con el fin de generar nuevos conflictos y no aceptar negociaciones para poder resolverlos. Desde esta perspectiva, este reconocimiento constituye un aviso a navegantes en el sentido de que no tiene que tolerarse que las situaciones conflictivas, y este territorio ha sido una de ellas, puedan dar origen a nuevos conflictos o amenizando por lo menos la estabilidad y la seguridad en la zona. Así las cosas, se comprende el magnífico recibimiento que tuvo este reconocimiento en el Gobierno israelí, pues tras la decisión del traslado de la Embajada a Jerusalén, la retirada del Acuerdo Nuclear de julio de 2015 y la reimposición de sanciones a Irán, Trump les honra con este hecho en un momento en que Israel se bate en esa zona contra Hezbollah y contra los intentos de Irán de utilizar Siria como plataforma para atacar a Israel⁵².

Sin embargo, no todos han visto este reconocimiento como positivo, volviendo a sostener que esta clase de situaciones se tienen que resolver mediante negociaciones, como ocurrió con Egipto y Jordania, para establecer las fronteras. De esta opinión, es Scott R. Anderson, quien comentando la decisión de Trump, ha señalado lo siguiente: «... *Trump's decision to recognize Israeli claims in the Golan Heights promises to disrupt this process, perhaps fatally. The decision may*

que se anexionaba los Altos del Golán. Cfr. Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel, Golan Heights Law (Dec. 14, 1981), en <https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/golan%20heights%20law.aspx> [<https://perma.cc/HRV2-P572>]. A esta ley israelí, el Consejo de Seguridad respondió adoptando la Resolución 497, por unanimidad, el 17 de diciembre de 1981, es decir tan solo unos días más tarde, en la que decide en su párrafo 1 «que la decisión israelí de imponer sus leyes, su jurisdicción y su administración al territorio sirio de las Alturas del Golán es nula y sin valor y no tiene efecto alguno desde el punto de vista del Derecho internacional», y exige en su párrafo 2 que «la Potencia ocupante, revoque su decisión de inmediato».

⁵² El agradecimiento del Gobierno israelí, no se hizo esperar, al indicar Netanyahu en una declaración, acompañado por el Secretario de Estado Mike Pompeo, lo siguiente: «President Trump has just made history. I called him. I thanked him on behalf of the people of Israel. He did it again. First he recognized Jerusalem as Israel's capital and moved the U.S. embassy here. Then he pulled out of the disastrous Iran treaty and re-imposed sanctions. But now he did something of equal historic importance. He recognized Israel's sovereignty over the Golan Heights, and he did so at a time when Iran is trying to use Syria as a platform to attack and destroy Israel. And the message that President Trump has given the world is that America stands by Israel». *Remarks with Israeli Prime Minister Benjamin Netanyahu Before Dinner U.S. Dep't of State Press Release* (Mar. 21, 2019), <https://www.state.gov/secretary/remarks/2019/03/290554.htm>.

be in the interest of the president and some of his political allies. But the same is not true of Israelis and the many others whose lives and livelihoods ultimately depend on long-term peace and stability in the region»⁵³.

El reconocimiento por parte del Presidente Trump de la soberanía israelí sobre el Golán fue considerado por el propio Presidente como un eslabón más en la alianza inquebrantable entre los Estados Unidos e Israel⁵⁴, a pesar de las controversias jurídicas que estos territorios han suscitado a la hora de determinar su estatuto a la luz del Derecho internacional y del Derecho internacional humanitario, cuestión que todavía en la actualidad se sigue debatiendo con pasión, y a veces con una cierta irracionalidad, sobre todo si se hacen comparaciones con otros territorios. A este respecto, este tema de los territorios ocupados también fue objeto de agrios debates en Israel tras la Guerra de los Seis Días. Sirva como ejemplo que unos meses antes de que se adoptara la precitada Resolución 242 del Consejo de Seguridad, el Asesor jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores, por aquel entonces, Theodor Meron, advirtió en un informe que los asentamientos que ya habían empezado a construirse sobre las montañas del Golán⁵⁵ eran contrarios al Cuarto Convenio de Ginebra y, por lo tanto, prohibidos⁵⁶. Todo esto trajo consigo que, tras la Cumbre de la Liga Ára-

⁵³ De este autor, cfr. *Recognizing Israel's Claims to the Golan Heights: Trump's Decision in Perspective*, Lawfare (Mar. 22, 2019), en: <https://www.lawfareblog.com/recognizing-israels-claims-golan-heights-trumps-decision-perspective>. Con este texto este autor termina su estudio mostrando su disconformidad con la decisión de Trump.

⁵⁴ El mismo día del reconocimiento, es decir, el 25 de marzo de 2019, en una ceremonia en la que estaban presentes Netanyahu y el Embajador estadounidense, David Friedman, Trump hacía alarde de estos progresos señalando lo siguiente: «At this moment, the American Embassy stands proudly in Jerusalem, the capital the Jewish people have established. And they've wanted the Embassy for many, many years, for many decades, and frankly, through many Presidents. And we got it done. Not only did we get it done, we also got it built at a slight cost saving, like about \$ 1 billion cost saving». Y en esta misma línea, el Primer Ministro Netanyahu, le respondió subrayando que el Presidente Donald J. Trump había entrado en el largo camino de la historia judía al indicar que: «In the long sweep of Jewish history, there have been a handful of proclamations by non-Jewish leaders on behalf of our people in our land: Cyrus the Great, the great Persian King; Lord Balfour; President Harry S. Truman; and President Donald J. Trump. And you, Mr. President –Mr. President, you've done it not once but twice, with your bold proclamation on Jerusalem and with your bold proclamation today on the Golan». Remarks with Prime Minister Benjamin Netanyahu of Israel on Signing a Proclamation Recognizing the Golan Heights as Part of the State of Israel and an Exchange with Reporters, 2019 DAILY COMP. PRES. DOC, n° 171, 25 mars, pp. 1-3. Ver también «Trump, with Netanyahu, Formally Recognizes Israel's Authority Over Golan Heights», *The New York Times*, 25 mars, 2019.

⁵⁵ Hoy en día en esa zona residen unos 20.000 israelíes y otros 20.000 drusos sirios.

⁵⁶ A este respecto, Theodor Meron, señala en 2017 lo siguiente: «... after de Six-Day War... At that time, at the age of 37. I had just been appointed the Legal Adviser of the Israel Ministry

be de 2 de septiembre de 1967, en Jartum, donde triunfaron los tres noes (no reconocimiento, no negociaciones y no Acuerdo de paz con Israel) sobre todo por la presión de los países árabes del Golfo, cualquiera solución diplomática o política quedaba excluida, lo que llevó a Israel a poner sobre la mesa la cuestión de su seguridad, concepto invocado para los denominados asentamientos.

Fue en este ambiente oscuro tanto a nivel jurídico como político, que empezaron a abrirse camino las tesis defendidas por Yehuda Blum y Meir Shamgar⁵⁷, según las cuales los territorios conquistados por la fuerza pasan a ser «territorios ocupados» cuando pertenecen a un legítimo soberano de los cuales ha sido desposeídos. Desde este prisma, como no consideran a Jordania como soberana sobre Cisjordania, ese territorio pasa a ser «territorio en disputa», al no haber destituido a un legítimo soberano, y por lo tanto no puede haber una Potencia ocupante, lo que trae consigo la inaplicación *de iure* del Cuarto Convenio de Ginebra. Y es que el Plan de Partición previsto para la zona por la Resolución 181(II) de la Asamblea General de la ONU, de 29 de noviembre de 1947 otorgaba a Jerusalén un estatuto jurídico internacional, pero tras la primera guerra árabe-israelí que siguió a la proclamación de la independencia de Israel, el 14 de mayo de 1948, Cisjordania y Jerusalén-Este quedaron bajo poder de Transjordania, futura Jordania, procediendo a su anexión el 24 de abril de 1950, sin que esto fuera objeto de críticas internacionales. Respecto a Gaza, parte fue conquistada por Israel en la citada guerra, y el resto fue ocupado por Egipto, sin anexionársela. Como Israel no reconoció la anexión de Cisjordania por Jordania, sería pues, un territorio en disputa, y

of Foreign Affairs, replacing Professor Shabtai Rosenne, following my service in New York as was in this new role that I was asked to address some of the international legal implications that followed the Six-Day War. On September 14, 1967, I stated in an Opinion submitted to the government of Israel (and which came to light in 2006 upon its discovery in state archives by the historian Gershon Gorenberg) that the establishment of civilian settlements in the occupied West Bank and other conquered territories violates the Fourth Geneva Convention related to the protection of victims of war and specifically, its prohibition on settlements (Article 49.6). This prohibition, I wrote, is categorical and «not conditioned on the motives or purposes of the transfer, and is aimed at preventing colonization of conquered territory by citizens of the conquering State». MERON, T., «The West Bank and International Humanitarian Law on the Eve of the Fiftieth Anniversary of the Six-Day War», vol. 111, n° 2, *American Journal of International Law*, 2017, pp. 357-375, pp. 357-358.

⁵⁷ Cfr. BLUM, Y., «The Missing Revisionary: Reflections on the Status in the Administered Territories», vol. 3, n° 2, *Israel Law Review*, 1968, pp. 279-301; y SHAMGAR, M., «The Observance of International Law in the Administered Territories», *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 1, 1971, pp. 262-278.

a estos argumentos se han basado estos autores, argumentos en los que se ha basado también en parte Israel para no considerarse estrictamente Potencia ocupante sobre estos territorios. Claro que este análisis no sirve para el Golán, ni para el Sinaí, este último ya resuelto. Por eso, al no existir derechos soberanos de un Estado, Israel ha actuado no siguiendo las pautas de una obligación internacional, sino actuando *de facto* de conformidad con las disposiciones humanitarias del Cuarto Convenio de Ginebra, pero no *de iure*.

Esta teoría es rechazada por Theodor Meron al considerarla contraria al artículo 2.2 de la Convención⁵⁸. Y es que, precisamente en el caso de Cisjordania, Meron subraya que no es el artículo 2.2 del Cuarto Convenio el que hay que aplicar sino el 2.1 cuyo tenor literal es que «... el presente convenio se aplicará, en caso de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que surja entre dos o varias de las Altas Partes Contratantes, aunque una de ellas no haya reconocido el estado de guerra»⁵⁹. Así las cosas, qué hacer con estos territorios ha sido siempre un rompecabezas para Israel, pero también para la comunidad internacional, debido a los rechazos árabes de negociar, primero, y a los rechazos constantes de los palestinos a aceptar los resultados de las negociaciones, después.

Respecto a los Altos del Golán, cruciales para la seguridad de Israel como siempre se ha puesto de manifiesto, hay que recalcar que la ya precitada Resolución 497 del Consejo de Seguridad fue votada por los Estados Unidos, pues como se ha apuntado se aprobó por unanimidad. Sin embargo, un año después, los Estados Unidos vetaron un proyecto de resolución que prohibía cualquier asistencia, ayuda o cooperación con Israel en todos los ámbitos a causa de esa anexión⁶⁰. Más recientemente, el Presidente Obama rechazó la petición de Netanyahu hecha en 2015, de reconocer la soberanía israelí sobre los Altos del Golán, señalando que Israel no renunciaría nunca al control de ese territorio. Sin embargo, Netanyahu, dos años después vuelve a llamar a la puerta del Presidente Trump en febrero de 2017, demanda que fue aceptada⁶¹. Esto no quiere decir para el Gobierno de los Estados Unidos que se pueda

⁵⁸ Cfr. MERON, T., «The West Bank and International Humanitarian Law won the Eve of the Fiftieth Anniversary of the Six-Day War», *op. cit.*, pp. 362-364.

⁵⁹ Para apoyar su tesis, Meron recoge lo que señaló la Corte Internacional de Justicia en su Opinión sobre el Muro (Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territories, 2004, *ICJ Rep.*, párrafo 78, *ibid.*, p. 362.

⁶⁰ Cfr. «U.S. Vetoes U.N. Resolution on Golan Annexation», *The New York Times*, 21 January 1982.

⁶¹ BAKER, L., *Netanyahu Asks Trump to Recognize Israeli Sovereignty Over Golan Heights*, Reuters (Feb. 16, 2017), en <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-israel-golan/netanyahu-asks-trump-to-recognize-israeli-sovereignty-over-golan-heights-idUSKBN15U2XX>

interpretar como un precedente que se pueda invocar de manera más general para la adquisición de territorios por la fuerza, puesto que, sino también se hubiera incluido Cisjordania, sin necesidad de que se presentara el Plan de Paz el 28 de enero de 2020. Esta advertencia que hizo el Secretario de Estado, Pompeo, habrá que tomarla con suma precaución, pues también se dijo que «Kosovo era un caso único» y luego ese caso único está siendo reivindicado no solo por grupos secesionistas, sino también por algunos Estados.

Pero la realidad es que ese «caso único» fue reconocido por la mayoría de los Estados europeos y por los Estados Unidos, aceptando así la filosofía de los «llaneros solitarios», sobre todo por parte de los Estados europeos, que es lo más chocante, ya que son los más reticentes a aceptar cualquier paso de progreso en el tema israelo-palestino al estar secuestrado en muchas ocasiones por conceptos que tienen que ser los suyos, mientras los muertos y los ataques terroristas los tienen que soportar otros.

Dicho esto, es evidente lo que representan los Altos del Golán para la seguridad israelí, pues han sido los israelíes los que estaban sometidos a los ataques y bombardeos que hasta 1967 las tropas sirias se encargaban de llevar a cabo sobre los Kibutz y los pueblos cercanos en la Alta Galilea y al Norte del Lago de Tiberiades, aunque también más al sur de este lago, concretamente sobre el Kibbutz Ein-Gev, situado al Este del lago, que hacía frontera con Siria. Prueba de que estas razones de seguridad están detrás de la anexión israelí de este territorio y del reconocimiento por parte de los Estados Unidos, es que, la zona adicional que Israel ocupó durante la Guerra de Yom Kippur en 1973, se restituyó en 1974, junto con una parte de los territorios ocupados el 9 de junio de 1967 tras una dura batalla. Esta importancia se ha puesto de manifiesto también últimamente durante el conflicto sirio. Es cierto también, que el texto de la Resolución 242 del Consejo de Seguridad al hablar literalmente «from territories» y no «from all territories», podría invocarse para justificar que esa Resolución ya se cumplió con Siria en 1974, y a esto hacen alusión David Friedman y Michael Pompeo⁶² al señalar que el reconocimiento de los Estados Unidos de la soberanía israelí sobre los Altos del Golán es algo distinto, pues

«Siria is a different story. In Word and deed, Damascus has for 52 years rejected the negotiating framework of Resolution 242. It has maintained a state of war with Israel since Israel become independent in 1948. It is a client

⁶² El primero Embajador de los Estados Unidos en Israel, y el segundo actual Secretario de Estado de los Estados Unidos.

of Iran and one of the most brutal regimes on earth. By affirming Israel's sovereignty over the Golan Heights, the President has –afforded Israel the only secure and recognized boundary that can exist under the circumstances– the objective of Resolution 242»⁶³.

Se podrá estar o no de acuerdo con estos argumentos, pero con la seguridad no se juega, y la ocupación de un territorio no es un régimen que esté pensado para que dure una eternidad. El régimen de ocupación previsto en el Reglamento de La Haya de 1907, régimen que es «completado» por el cuarto Convenio de Ginebra de 1949, según reza el artículo 154 de este Convenio, no partía de una filosofía pensada para una ocupación muy larga, es decir de décadas. Y no es solo una cuestión de oponer un cierto «realismo político» a un «derecho inaplicable», pues atrincherarse en posiciones estrictas, alejadas de una cierta racionalidad y de la sensatez, nos pueden llevar por sendas peligrosas. En nuestra opinión, todo este dilema sobre el estatuto de estos territorios ha sido más teórico que práctico, ya que la Corte Suprema de Israel ha supervisado la legalidad de las actuaciones y de los actos legislativos adoptados por las autoridades militares para ver si eran o no conformes al Derecho internacional humanitario, pues ese cuerpo jurídico de normas ha sido reconocido como aplicable por el Estado Mayor del ejército israelí e incorporado a sus Órdenes generales. Esto no quiere decir que no se hayan suscitado cuestiones problemáticas, como la de los asentamientos, sobre todo a partir de finales de 1987 con el inicio de la primera Intifada.

Todas estas cuestiones están diluyéndose en la realidad internacional de hoy en día de la que no se puede hacer abstracción. Los denominados «Acuerdos de Abraham» precitados⁶⁴, acuerdos patrocinados por los Estados Unidos, es una buena prueba de ello, aunque habrá que ver cómo se llevan a cabo

⁶³ Cfr. POMPEO, M. R. & FRIEDMAN, D., «International Law Backs the Trump Golan Policy», *The Wall Street Journal*, May 14, 2019, disponible en: <https://www.wsj.com/articles/international-law-backs-the-trump-golan-policy-11557875474>. Pero es que además se centran en la conducta del Gobierno sirio durante décadas, y en las Resoluciones 242 y 338, respecto a las cuales indican que «The Preamble to Resolution 242 does not exist in a vacuum. It is part of a broader framework in which the parties work to establish a negotiated peace. If it were absolute, there would be no purpose to the substantive compromise for which the resolution calls. Critically, Resolutions 242 and 338 did not preclude Israeli sovereignty over the Golan Heights as an outcome of the contemplated process... The world, and especially the EU, faces an easy choice: a dictator of a non-functioning state or a peaceful and democratic ally. They still have time to choose the latter, and we urge them to do so». *Ibid.*

⁶⁴ Cfr. *supra*.

para no frustrar las esperanzas puestas en ellas. Es evidente que el problema iraní ha pesado mucho en la decisión de estos países árabes, pero esto no quita para nada el poder calificar este acontecimiento no solo como inesperado, sino como algo providencial para el reconocimiento de Israel por los países árabes. Ya se ha avanzado que es muy probable que otros países árabes sigan la misma senda, como Sudán, pero habrá que ver cómo y cuándo. Lo cierto es que ya no se puede hablar de un conflicto árabe-israelí de forma general, pues Egipto, Jordania y ahora los Emiratos, Bahréin y Sudán ya lo han reconocido. Respecto a los líderes palestinos, hay que reconocer que se han quedado anonadados, calificándolos de traición, lo mismo que Irán. Y es que no se puede aplicar la política del avestruz, y no querer ver lo que todo el mundo ve. Esto sin contar con el anuncio de otro acuerdo, patrocinado también por la Casa Blanca, según el cual Serbia y Kosovo inician relaciones económicas y comerciales, y en relación con Israel, Serbia anuncia que trasladará en julio de 2020 su Embajada de Tel Aviv a Jerusalén, y Kosovo que reconocerá a Israel y establecerá su Embajada también en Jerusalén, convirtiéndose así en el primer país no árabe, pero de mayoría musulmana en reconocer a Israel⁶⁵. Este acuerdo se encuentra, sin embargo, un poco en el aire, ya que Serbia ha anunciado posteriormente que si Israel reconoce a Kosovo, dejará su Embajada en Tel Aviv.

6. EL «PLAN DE PAZ DEL SIGLO» DE LA ADMINISTRACIÓN TRUMP PARA RESOLVER EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO

En este mismo marco de acontecimientos en la zona, no se puede ignorar el denominado «Plan del Siglo», es decir, el «Plan de Paz para Israel y Palestina», elaborado por la Administración de Trump con el fin de poner fin, una vez más, a este conflicto. El Plan que consta de 180 páginas⁶⁶, y fue

⁶⁵ A este respecto, cfr. «Serbia Says it will Move Embassy to Jerusalem; Israel and Kosovo Set to Establish Diplomatic Ties». *The Allgemeiner*, 4 September 2020. Ver también «Serbia y Kosovo firman Acuerdo en la Casa Blanca para normalizar su relación económica», en: <https://www.swisinfo.ch/spa/afp/serbia-y-kosovo-firman-acuerdo-en-la-casa-blanca-para-normalizar-su-relacion-economica/46013700>

⁶⁶ En realidad, el contenido del Plan se plasma en 89 páginas, el resto consiste en una exposición de gráficos relacionados con los aspectos económicos, jurídicos y sociales, incluidos los transportes, etc. No hay que olvidar que el Plan pretende establecer también un marco regional de desarrollo e integración no solo para Israel y Palestina, sino también para Egipto, Jordania y el Líbano.

rechazado desde casi sus inicios y sin haber sido leído por los líderes palestinos⁶⁷, parte en realidad de la teoría de dos Estados, aunque dando a Israel la posibilidad de «anexionarse» una buena parte de los «asentamientos», aunque se insiste en una «solución realista de dos Estados», que implica dar «a los palestinos todo el poder para gobernarse a sí mismos, pero no el poder de amenazar a Israel. Ello entraña necesariamente las limitaciones de ciertas competencias soberanas en las zonas palestinas (denominadas Estado palestino), como el mantenimiento de la responsabilidad de Israel en materia de seguridad y el control israelí del espacio aéreo al oeste del río Jordán. «Esta visión crea una solución realista de dos Estados en la que un Estado de Palestina seguro y próspero vive pacíficamente junto a un Estado de Israel seguro y próspero en una región segura y próspera»⁶⁸. Pero el retrato que traza tanto de Gaza como de Cisjordania hace que la zona no sea ni segura ni próspera, pues ambas están políticamente divididas: «Gaza está dirigida por Hamás, una organización terrorista que ha disparado miles de cohetes a Israel y asesinado a cientos de israelíes. En Cisjordania la Autoridad Palestina está plagada de instituciones fallidas y de corrupción endémica» en todo orden de cosas⁶⁹. Todo esto no impide que se pueda esperar una visión económica próspera para el futuro palestino en cooperación con sus vecinos árabes de la zona, pero para esto es necesario que haya paz, estabilidad y seguridad en la zona.

Tras estas premisas, viene a colación el tema territorial, la autodeterminación y la soberanía. Y es aquí donde se va a dirimir qué ocurre con los territorios, en donde se habla no de territorio «ocupado», sino «capturado», afirmando que «retirarse del territorio capturado en una guerra defensiva es una rareza histórica». Hay que reconocer que el Estado de Israel ya se ha retirado de al menos el 88% del territorio que «capturó en 1967»⁷⁰. Hecha esta consideración forzosamente se tiene que pasar al tema de fronteras, y se hace, para sorpresa de algunos, incluso de muchos, en el espíritu de la Resolución 242 del Consejo de Seguridad, ya comentada bajo la expresión de «MAPA

⁶⁷ Para el texto completo del Plan de Paz de Trump en español, cfr. <https://israelnoticias.com/proceso-de-paz/texto-completo-del-plan-de-trump-en-espanol>. Para el texto inglés, cfr. *Peace to Prosperity. A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*, disponible en: <https://whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf>. En este trabajo utilizamos el texto español.

⁶⁸ Cfr. Sección 1, pp. 2-3.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 3.

⁷⁰ Cfr. Sección 2, pp. 8-9.

CONCEPTUAL»⁷¹, que debe tener una serie de requisitos (se mencionan nueve) como cumplir con los criterios de seguridad de Israel; proporcionar una expansión territorial significativa a los palestinos; tomar en consideración las reivindicaciones legales e históricas válidas de Israel; evitar traslados forzados de población, ya sea de árabes o judíos; mejorar la movilidad de israelíes y palestinos dentro de sus respectivos Estados; proporcionar soluciones pragmáticas de transporte para los enclaves israelíes y palestinos; mejorar la viabilidad comercial y la independencia económica del Estado de Palestina; proporcionar una expansión potencialmente significativa de Gaza para mejorar su desarrollo; y facilitar la integración de Palestina en la economía regional y mundial.

Hechas estas consideraciones, el Plan es categórico en un aspecto importante en el que Israel siempre ha insistido, y los palestinos en alguna medida han reconocido, al afirmarse que «el Estado de Israel y los Estados Unidos no creen que el Estado de Israel esté legalmente obligado a proporcionar a los palestinos el 100% del territorio anterior a 1967 (una creencia que es coherente con la Resolución 242 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas)»⁷². No obstante, se contempla un Estado palestino con un ámbito territorial comparable en tamaño al territorio de Cisjordania y Gaza antes de 1967. Es más, se le da acceso especial al Estado palestino a los puertos de Haifa y Ashdod del Estado de Israel, para que pueda exportar e importar sin comprometer la seguridad de Israel. Y es aquí donde el Plan remata esta cuestión señalando cómo hay que hacer, indicando que «El Estado de Israel se beneficiará de tener fronteras seguras y reconocidas. No tendrá que desarraigar ningún asentamiento e incorporará la gran mayoría de los asentamientos israelíes al territorio israelí contiguo. Los enclaves israelíes situados dentro del territorio palestino contiguo pasarán a formar parte del Estado de Israel y estarán conectados a él mediante un sistema de transporte eficaz»⁷³. Y respecto a «la población palestina situada en enclaves que permanezcan dentro del territorio contiguo de Israel, pero que formen parte del Estado de Palestina, se convertirán en ciudadanos del Estado de Palestina y tendrán la opción de permanecer en el lugar, a menos que decida lo contrario... Esos enclaves y rutas de acceso estarán sujetos a

⁷¹ Cfr. Sección 4, pp. 10 y ss.

⁷² *Ibid.*, p. 10. Desde este prisma se interpreta esta Resolución en el sentido que se ha dado al texto inglés en su frase «from territories», y no «from (all) territories». Cfr. *supra*.

⁷³ Cfr. *ibid.*, p. 11.

la responsabilidad de Israel en materia de seguridad». Y respecto al otro aspecto importante en materia de seguridad, como es el Valle del Jordán, el Plan es también contundente, al indicar que «el Valle del Jordán, que es crítico para la seguridad nacional de Israel, estará bajo la soberanía israelí»⁷⁴. Remárguese que habla de «soberanía», y no solo bajo control israelí, ni por un período determinado, que antes algunos habían hablado de 30 años.

También se ha planteado qué hacer con las denominadas «Comunidades del Triángulo», que comprenden 14 localidades, que fueron retenidas por Israel en las negociaciones de la Línea de Armisticio de 1949 con Jordania por razones de seguridad, aunque designadas originalmente para que quedaran bajo control jordano. Como esas razones de seguridad invocadas por Israel son a día de hoy «mitigadas», el Plan propone «con sujeción al acuerdo de las partes, de que se vuelvan a trazar las fronteras de Israel de manera que esas comunidades pasen a formar parte del Estado de Palestina. En lo referente a Gaza, después de recordar que lleva más de un decenio estando gobernada por Hamás, organización terrorista responsable del asesinato y mutilación de miles de israelíes, se propone darles un futuro próspero, frente a la grave situación que padece en la actualidad, pero que nada se podrá hacer hasta que no haya un alto el fuego con Israel, que se establezca la plena desmilitarización y que se cree una estructura de Gobierno que permita invertir de manera segura. El Plan propone también la construcción de un túnel para conectar Cisjordania con Gaza, algo que no es novedoso, pues en las negociaciones de Camp David, Ehud Barak ya propuso un puente o un túnel. Sin embargo, algo importante para Israel es que según el Plan «conservará la soberanía de las aguas territoriales», al ser vitales para la seguridad de Israel⁷⁵. Inútil de señalar que la famosa «barrera de seguridad» se realineará para que coincida con las nuevas fronteras.

Otro tema importante es la cuestión de Jerusalén, que el Plan aborda recogiendo la importancia que tiene Jerusalén para las tres religiones mono-teístas (judaísmo, cristianismo y para el Islam). A este respecto, cuando Israel tomó el control de la ciudad tras la Guerra de los Seis Días en junio de 1967, el Estado de Israel ya asumió la responsabilidad de proteger todos los lugares sagrados de la ciudad, así como la libertad de Culto, algo que ya proclamó Moshé Dayan al visitar la ciudad tras la captura que llevaron a cabo los pa-

⁷⁴ *Ibid.*, p. 12.

⁷⁵ *Ibidem.*

racaidistas israelíes después de duras batallas con la Legión árabe jordana, y eso que Moshé Dayan estaba muy lejos de los aspectos religiosos⁷⁶. En este sentido, es evidente que el Estado de Israel debe ser elogiado por salvaguardar con celo y rigor todos los lugares religiosos y mantener ese *statu quo*. En esta tesitura, no parece extraño que el Plan de Trump proponga «que todos los lugares sagrados de Jerusalén deben estar sujetos a los mismos regímenes de gobierno que existen hoy en día. En particular, el *statu quo* en el Monte del Templo/Haram al-Sharif debería continuar ininterrumpidamente»⁷⁷.

Pero dejando al margen este historial de un poco más de medio siglo, dentro de lo que cabe bastante fructífero, el Plan reconoce que «una de las cuestiones más complicadas para lograr la paz es resolver la cuestión del estatus político de Jerusalén», ya que una Jerusalén dividida como era antes de 1967, es una fuente de tensiones. Además, sería incompatible con la ley de la Embajada de los Estados Unidos (Embassy Act) de 1995. A esto hay que añadir que, como ya se ha apuntado, el 6 de diciembre de 2017, el Presidente Trump, en nombre de los Estados Unidos reconoció a Jerusalén como capital de Israel, aunque los límites específicos de la soberanía israelí estarían sujetos a las negociaciones entre las partes. Dividir la ciudad, se señala, sería un grave error⁷⁸. De ahí que se proponga que la barrera de seguridad (muro) permanezca tal y como está en su lugar y sirva de frontera entre las capitales de ambas partes. Además, como Israel y Palestina hablan de Jerusalén como lugar para establecer su capital, el Plan propone que «Jerusalén seguirá siendo la capital soberana del Estado de Israel, y debe seguir siendo una ciudad indivisa». Y, respecto a la capital del futuro Estado palestino, se propone que «debería estar en la sección de Jerusalén oriental situada en todas las zonas del este y al norte de la barrera de seguridad existente, incluidas Kufir Aqab, la parte oriental de Shuafad y Abu Dis, y podría denominarse Al Quds u otro nombre que determine el Estado de Palestina»⁷⁹.

⁷⁶ Cfr. BERMEJO GARCÍA, R., *El conflicto árabe-israelí en una encrucijada: ¿es posible la paz?*, Eunsa, Pamplona, 2002, 252 p.

⁷⁷ Cfr. *Plan de Paz de Trump...*, *op. cit.*, sección 5, p. 16.

⁷⁸ *Ibid.* Para el Plan, la barrera de seguridad debe seguir donde está y servir de frontera entre las capitales de ambas partes.

⁷⁹ *Ibid.* El texto inglés señala claramente que la ciudad de Jerusalén será la capital del Estado de Israel, y permanecerá indivisible: «Jerusalem will remain the sovereign capital of the State of Israel, and it should remain an individed city. The sovereign capital of the State of Palestine should be in the section of East Jerusalem located in all area east and north the existing security barrier, including Kufir Aqab, the Eastern part of Shuafat and Abu Dis, and could be named Al Quds or another name as determined by the State of Palestine»

Conviene apuntar que el Jerusalén oriental («east-Jerusalem», dice el texto inglés) no es lo mismo que el Jerusalén-Este del que se habla en la actualidad y que corresponde con la denominada «Ciudad vieja» de Jerusalén, sino que se sitúa fuera, por eso el Plan propone que se permita a los residentes árabes de la «Capital de Israel, Jerusalén», elegir entre las tres posibilidades siguientes: 1) convertirse en ciudadanos del Estado de Israel; 2) convertirse en ciudadanos del Estado de Palestina; y 3) mantener el estatuto de residentes permanentes en Israel⁸⁰. Pero se les permite incluso para aquellos que lo deseen, mantener una identidad política que esté separada de Israel o Palestina, con el fin de que se puedan sentir orgullosos de su identidad e historia únicas, por todo lo que representa esta ciudad de Jerusalén.

Estos planes a nivel territorial implican que el traslado de los «asentamientos» de Cisjordania a Israel, supone en torno a un 30% de esa zona⁸¹. Para compensar este territorio, se les entregan dos territorios interconectados entre ellos, cercanos a la frontera del Sinaí, pero no estrictamente limítrofes⁸². La anexión de los territorios de Cisjordania ha sido, como se sabe «suspendida», según Netanyahu, o «anulada» según algunos líderes árabes, lo que ha traído consigo el reconocimiento de Israel primero por parte de los Emiratos Árabes Unidos⁸³, como ya se ha apuntado, lo que ha supuesto un auténtico «terremoto» a la hora de analizar el conflicto⁸⁴, pues esto acarrea que se parta ya de unas premisas distintas que permitan poner fin al conflicto de una vez

⁸⁰ *Ibid.*, p. 17.

⁸¹ En el Plan Israel se compromete a no crear asentamientos en las zonas de Cisjordania que el Plan concede a los palestinos. Y es que, si los palestinos no aceptan el Plan, como ya han anunciado, tienen todavía un plazo de cuatro años durante los cuales pueden participar en negociaciones que se reanudarían con el fin de encontrar una solución. Evidentemente, en este plazo pueden ocurrir muchas cosas en la zona.

⁸² Cfr. Gráfico 1.

⁸³ Después ha sido también reconocido por Bahréin y Sudán.

⁸⁴ El Acuerdo entre los Emiratos Árabes Unidos e Israel ha sido llevado a la reunión de la Liga Árabe del 9 de septiembre por la Autoridad Palestina, por considerar que dicho Acuerdo había violado la Iniciativa de Paz Árabe de 2002, que prevé que los Estados Árabes no podrían normalizar relaciones con Israel hasta que se establezca el Estado Palestino bajo los límites establecidos antes de la Guerra de los Seis Días, es decir la Línea Verde. Sin embargo, la resolución elaborada en este sentido y presentada a esta Organización ha sido rechazada en la reunión que ha tenido lugar el 9 de septiembre de 2020. Y es que mientras el representante palestino Hussein Al-Sheik consideró que la no aprobación de la resolución era producto de «of the triumph of money over dignity» el Ministro de Asuntos Exteriores de los Emiratos, Anwar Gargash señaló que precisamente ese Acuerdo «paralizó el plan israelí de anexionarse parte de Cisjordania», cfr. BANDER, Aaron: «Arab League Rejects, PA Resolution Condemning Israel-UAE Deal», *Jewish Journal*, September 9, 2020.

por todas⁸⁵. Es evidente que a este movimiento ha contribuido el nefasto papel de Irán en la zona y últimamente también Turquía.

Pero el Plan también marca un «plan económico de desarrollo para toda la zona palestina con el fin de permitir al pueblo palestino construir y desarrollar una sociedad próspera⁸⁶. Con este fin, se prevén movilizar más de 50.000 millones de dólares en nuevas inversiones en un período de diez años, denominado «*Paz para la prosperidad*», lo que representa el programa internacional más ambicioso y amplio para el pueblo palestino hasta hoy en día. Dejando el margen los temas puramente económicos, conviene recalcar que se insiste en que una de sus facetas más esenciales será mejorar «la gobernanza palestina», con todo lo que esto implica a nivel económico, jurídico y político, elementos que requieren reforzar la transparencia y la responsabilidad del gobierno palestino. En todo esto, los Estados Unidos se ofrecen a trabajar con la Autoridad Palestina para identificar proyectos⁸⁷.

Otro tema importante en el Plan es el de la seguridad⁸⁸, algo en lo que Israel siempre lo tiene presente, pensando en su historia pasada y también presente. Dadas las características del Estado israelí, tomando en consideración su pequeño territorio, y la zona hostil en la que le ha tocado vivir con conflictos casi permanentes, es lógico que el Plan se centre en este aspecto, iniciando esta cuestión con una afirmación según la cual «no es realista pedir

⁸⁵ En este caso, como en otros muchos, el papel de la UE brilla por su ausencia. Ningún alto cargo ni banderas de la UE viajaban en el avión que inauguraba el vuelo Tel Aviv-Abu Dabi, lo que deja bien claro su irrelevancia en todo lo que atañe al Oriente Medio, debido sobre todo a un posicionamiento caduco y unilateral desde hace varias décadas. Como se ha señalado «The Israel-UAE agreement is based on realpolitik and national interests-security (the Iran threat), economic, cyber threats and others. European diplomacy in 21st century has no capacity for contributing in these dimensions. Europe's foreign policy on Israel offers nothing positive and tangible. Their main tools are threats of sanctions (aimed at Israel only), ritual anti-Israel NGOs under the facade of did and human rights. This is in total contrast to the US». A este respecto, cfr. STEINBERG, G., *Israel/UAE Accord Proves Europe's Irrelevance to the Israel-Aab Conflict*, en: elderafziyon.blogspot.com/2020/09/israeluae-accord-proves-europes.html.

⁸⁶ Cfr. Plan de Paz..., *op. cit.*, sección 6, pp. 19 y ss.

⁸⁷ Para más detalles de estos aspectos económicos, cfr. Parte B, Marco económico, p. 51-85, en donde se tratan de forma detallada todos estos temas. El ámbito económico, comercial y de cooperación representa un poco más de un tercio de la extensión del Plan, lo que demuestra el interés en esta materia, pues comprende, capital humano, transportes, cruces fronterizos, energía, agua, servicios digitales, turismo, agricultura, vivienda, fabricación, inversión, desarrollo económico, comercio regional, educación, sanidad, gobernanza, etc. Es evidente que en esta materia es un «Plan de Paz y Prosperidad» que, de llevarse a la práctica, representaría un paso de gigante para el pueblo palestino y un ejemplo de cooperación a nivel regional.

⁸⁸ Cfr. *ibid.*, sección 7, pp. 21 y ss.

al Estado de Israel que haga compromisos de seguridad que puedan poner en peligro la vida de sus ciudadanos»⁸⁹. En efecto, al partir de la premisa de que el nuevo Estado Palestino será un Estado desmilitarizado⁹⁰, el Estado de Israel mantendrá la responsabilidad primordial del Estado de Palestina, asociado al mismo tiempo a Jordania para ver en qué medida el Reino Hachemita puede ayudar en este ámbito.

Desde esta perspectiva, el Estado de Palestina contará sobre todo con fuerzas de seguridad capaces de mantener la seguridad interna y prevenir los ataques terroristas no solo dentro del Estado de Palestina, sino también aquellos dirigidos contra Israel, Egipto y Jordania. De ahí la necesidad de establecer un marco de cooperación entre todos ellos, contando siempre el Estado Palestino con el apoyo de los Estados Unidos para poder cumplir y mantener los criterios de seguridad⁹¹. Pero si el Estado de Palestina no cumple con estos criterios o con alguno de ellos, Israel podrá revertir el proceso y tomar él las medidas necesarias para su seguridad. Para garantizar esta seguridad, Israel mantendrá al menos una estación de alerta temprana en el Estado de Palestina, que estará a cargo de las fuerzas de seguridad israelíes. Pero no solamente eso, sino que Israel se reserva el control en esta materia del Valle del Jordán, en el que se asegurará líneas seguras de suministro para sus fuerzas y la capacidad de trasladar su personal y material militar dentro y fuera de la región. Esto se debe al relieve del propio Valle del Jordán, con una empinada barrera física de aproximadamente unos 1500 m., de ahí la necesidad de controlar las laderas orientales para poder contener los eventuales ataques, no de Jordania, con la que Israel tiene un tratado de paz desde 1994, sino sobre todo ataques de otras potencias de Oriente Medio.

El Valle del Jordán también es importante en materia de terrorismo, pues Israel ha sacado buenas lecciones del abandono de Gaza en 2005, cuyo territorio se ha convertido en un refugio, no solo para Hamás, sino para grupos como la Jihad Islámica, etc. Todo esto implica también el control israelí del espacio aéreo al oeste del río Jordán, así como del espectro electromagnético, ambos sumamente imprescindibles para la seguridad de la zona⁹². A esto hay

⁸⁹ *Ibid.*, p. 21.

⁹⁰ Cfr. Apéndice 2C.

⁹¹ Para los «criterios de seguridad», cfr. Apéndice 2B, p. 48.

⁹² Ver pp. 46 y 51. El propio Plan da las razones que justifican el control de estos espacios, y centrándose en el aéreo indica que la distancia desde el río Jordán hasta el Mediterráneo es de 40 millas, distancia que un moderno avión de combate puede cubrir en menos de tres minutos. Para

que añadir que será también Israel el responsable de la seguridad en todos los cruces internacionales hacia el Estado palestino y en Rafah, Israel y Egipto acordarán las disposiciones específicas para poder cumplir con las necesidades correspondientes en este ámbito.

Respecto a Gaza, y dadas sus características especiales, el Plan recoge un apartado especialmente dedicado a ella, al partir de la premisa de que lleva demasiado tiempo bajo el régimen represivo de Hamás⁹³. Señala que «han sido explotados como rehenes y escudos humanos, y han sido intimidados hasta la sumisión... desviado el dinero perteneciente a los palestinos de Gaza, incluidos los fondos proporcionados por donantes internacionales para atacar al Estado de Israel, en lugar de utilizar esos fondos para mejorar la vida de la población de Gaza»⁹⁴. Así pues, tras 15 años de control por Hamás, tras la retirada israelí, la Banda de Gaza se ha convertido en una base de misiles y cohetes contra Israel, lo que ha traído consigo que la comunidad de donantes esté cansada de esta situación y sea reacia a invertir mientras esté gobernada por terroristas. Todo esto ha acarreado que en el Plan se prevea una condición suspensiva en favor de Israel, según la cual, este cumplirá sus obligaciones solo si se dan las tres condiciones siguiente: 1) si la Autoridad Palestina u otro órgano nacional o internacional aceptable para el Estado de Israel tiene el control total de Gaza; 2) si se desarma a Hamás, la Jihad Islámica y todas las demás milicias y organizaciones terroristas de Gaza; y 3) si se desmilitariza totalmente Gaza, que debe ser completa y verificable.

Pero al margen de todos estos aspectos, y prueba de la importancia que Israel otorga a la seguridad, hay todavía dos aspectos reflejados en el Plan. Uno es el de las fuerzas internacionales, y el otro es el de Irán. En el primero, es sabido la desconfianza que estas fuerzas generan en Israel, debido al fracaso que ha experimentado con ellas, tanto en el Sinaí antes de 1967, como después en el Líbano y el Golán, e incluso en Gaza. Esto ha traído consigo que, desde la Segunda Guerra Mundial, y el fracaso con estas fuerzas, la primera doctrina de seguridad que aplica Israel es la de defenderse por sí mismo,

que Israel pueda despachar sus cazas se necesitan aproximadamente tres minutos. Esto acarrea que si Israel no controla este espacio aéreo, no tendrán tiempo suficiente para defenderse de los aviones o misiles hostiles por esa zona. Ver p. 46. También se piensa en perímetros de seguridad para el aeropuerto Ben Gurion, con el fin de protegerse contra los misiles disparados desde el hombro y utilizados por organizaciones terroristas.

⁹³ Cfr. Sección 9, pp. 25-26.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 25. Nada nuevo bajo el sol, se dirá, y así es.

y esto es lo que ha hecho en los campos de batalla, en donde ha puesto sus muertos y heridos. El otro es reciente y se trata de Irán, al convertirse en un país influyente en diversas zonas de Oriente Medio que pueden afectar, y de hecho ya le ha afectado, a su seguridad tanto si se trata del Líbano, con Hezbolláh, como en Siria y Gaza. Y es que Israel parte de la premisa de que Irán quiere establecer un «puente terrestre» que vaya desde la frontera entre Irán e Irak hasta el Mar Mediterráneo⁹⁵. También le preocupa el tema nuclear iraní, del que sigue pendiente y atento a lo que pueda suceder, pues las últimas informaciones no son buenas, como lo pone de relieve el último Informe del OIEA⁹⁶.

El Plan termina con una conclusión esperanzadora, señalando que «Aunque la visión es ambiciosa, es alcanzable. El futuro de los palestinos es muy prometedor y tiene gran potencial. La historia de los palestinos no termina aquí. Su historia se está escribiendo»⁹⁷. A nuestro entender el Plan no es una especie de folleto proisraelí, como algunos medios y ciertos analistas propagandistas, han insinuado, y repetido muchos. Es cierto que los criterios de seguridad son muchos y están trazados para garantizar la seguridad de Israel, pero esto es obvio, cuando se conoce los problemas que tiene la zona en esta materia. Pero es que, además, se comprende fácilmente, ya que Israel es hoy en día una potencia en la zona, y es la única que puede hacer frente a las tesis destructivas que varios grupos armados como Hamás y Hezbolláh siguen manteniendo, entre otros, pero también algunos países como Irán, y otros que apoyan públicamente a esos grupos armados. Como se sabe el Estado Islámico ha hecho mucho daño a la zona, también el conflicto en Siria, y, sin embargo, Israel ha permanecido intocable, si es que se puede utilizar este término. Pero el Plan tiene otra faceta que no es menos importante, que es la económica, faceta que está supeditada a la primera, que es la de seguridad. El programa económico es muy amplio, se mire por donde se mire, y sería un grave error no aprovecharlo, pues daría a toda la zona un impulso inimaginable a día de hoy. El pueblo palestino, mejor dicho, sus líderes, pueden rechazarlo o apro-

⁹⁵ A este respecto, véase pp. 46-47.

⁹⁶ Sobre este tema, cfr. ALBRIGHT, D.; BURKHAD, S. y STRICKE, A., «Analysis of IAEA Iran Verification and Monitoring Report», September 4, 2020, Institute for Science and International Monitoring Report, 12 p. Disponible en: https://kisis-online.org/uploads/isis-eports/documents/Analysis_of_september_2020

⁹⁷ *Ibid.*, p. 89. En inglés: «While the vision is ambitious, it is achievable. The future of the palestinians is one of huge promise and potential. The Palestinian story does not end here. Their story is being writtenn».

barlo, aunque si hace lo primero asumirán una grave responsabilidad para el presente y futuro.

Así las cosas, no es extraño que el «Plan del Siglo» no sea solo considerado por algunos como un punto de encuentro para resolver el problema palestino, sino más bien como una «bofetada»⁹⁸, aunque habrá que reconocer que los líderes palestinos se encuentran en un callejón sin salida diplomática ni militar, enroscados en una especie de «suicidio colectivo» y sin interés por el futuro del propio pueblo palestino. Conviene recordar que, como ya señaló Winston Churchill, «Everyone can recognize history after it has happened; but only the wise man knows at the moment what is vital and permanent, what is lasting and memorable»⁹⁹. Desde esta perspectiva no hay que ocultar que algunos medios de comunicación han insistido en que el Plan fue concebido sin opiniones palestinas, favoreciendo así las prioridades israelíes¹⁰⁰. Por su parte y, como era de esperar, la Liga Árabe rechazó el Plan, influyendo así en los medios. Todo esto estaba más o menos previsto, ya que los dirigentes palestinos suspendieron toda comunicación con el gobierno de Trump desde el 6 de diciembre de 2017, fecha en la que Trump reconoció a Jerusalén como la capital de Israel.

⁹⁸ A este respecto, «Plan de paz de Trump para Israel y Palestina, ¿‘Acuerdo’ o ‘bofetada del siglo’?», en <https://www.bing.com/search?q=Plan+de+paz+de+Trump+para+palestina&cvid=9e27fc0gb4644aef9d2b14d2ff067268&pget=43&FORM=ANTA1&PC=TC>. Ver también BOWEN, J., «Conflicto palestino-israelí: por qué el Plan de paz para Medio Oriente de Trump está destinado al fracaso», disponible en <https://bbc.com/mundo/noticias-internacional-51295955>

⁹⁹ Cfr. PLUMPTON, J., *The Study of History and the Practice of Politics. Two Great Men, Two Great Themes*. Lord Jenkins and Winston Churchill: The Study of History and the Practice of Politics. Toronto, November 2002. The Churchill Center, Washington DC, disponible en: <https://winstonchurchill.org/resources/speeches/speeches-about-winston-churchill/the-study-of-history-and-the-practice-of-politics/>. Ver también ROMIRAWSKY, A., *Why the Erasure of History Matters*, Begin-Sadat Center, Bar Plan University, September 7, 2000, disponible en: <https://besacenter.org/perspectives-papers/erasure-of-history/>

¹⁰⁰ Entre estos medios conviene destacar *The New York Times*, del 31 de enero de 2020, en donde la analista Megan Specia parte de esta premisa, es decir, de que «el Plan favorece las prioridades de Israel, y piensa que es poco probable que llegue a convertirse en la base de un acuerdo de paz, enfatizando en la cuestión de los asentamientos. Para el Presidente palestino, de cuyo Plan no quiere oír hablar, señaló que «decimos mil veces no, no, no», aunque no se lo haya leído. Esta actitud crítica ha sido también la más extendida en Europa, aunque con matices, y dependiendo de los países. En la prensa española se ocupó del tema con cierta mesura, aunque reconociendo que el Plan respaldaba los intereses, ya anunciados y conocidos de Israel. Cfr. *El País*, 28 de enero de 2020, disponible en: https://elpais.com/intenacional/2020/01/estados-unidos/1580228530_493288.html. Por su parte, el diario *El Mundo*, daba la noticia con este título: «Donald Trump presenta su plan de paz: Todas las partes salen ganando». Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2020/01/28/5e306e2b/cbec831e1f8b45b1.html>

Por eso no es extraño que, respecto al Plan, el Asesor principal de la Casa Blanca haya salido al paso de algunas críticas, declarando el 9 de septiembre del 2020, que el Plan elaborado por la Administración Trump tiene por principal objetivo salvar la solución de dos Estados, al impedir que Israel extienda su presencia en Cisjordania. Al mismo tiempo ha señalado que «una gran parte de esta tierra es hoy en día habitada por israelíes» y si no se acepta el Plan, Israel continuará arañando más¹⁰¹. Se subraya igualmente que, si actualmente controlan un 30%, controlarán más en un futuro, y las posibilidades de que les cedan son poco probables. Añade que *«ma crainte pour les palestiniens est que s'ils font ce qu'il sont très bons à faire, c'est-à-dire trouver comment ne pas conclure un accord et jouer la carte de la victime, alors ce qui se passera, c'est que plus le temps passera, plus la situation empirera pour eux»*. Por su parte, Joe Biden ha señalado en relación con este Acuerdo que *«Je pense que Trump va par accident faire quelque chose de positif ici en ce qui concerne cette question... avec d'autres Etats Arabes acceptant de reconnaître Israël»*. Lo mismo ha señalado en torno a la suspensión de los proyectos de anexión en Cisjordania suspendidos por Netanyahu¹⁰².

7. CUESTIONES EN TORNO AL RECONOCIMIENTO POR LOS ESTADOS UNIDOS DE JERUSALÉN COMO CAPITAL DE ISRAEL Y EL TRASLADO DE LA EMBAJADA A JERUSALÉN

El reconocimiento de Israel como capital de Israel, y el traslado de la Embajada a Jerusalén por parte de los Estados Unidos ha levantado alguna que otra polvareda en algunas mentes ilustres al ser contrarias a las resoluciones del Consejo de Seguridad, aquí ya analizadas¹⁰³, así como también opuestas a la que señaló la CIJ en la Opinión sobre el Muro del 9 de julio de 2004. Pero lo cierto es que Jerusalén ha evolucionado desde que los paracaidistas israelíes capturaran en 1967 el denominado Jerusalén-Este, porque Israel ya tenía Jerusalén-Oeste, en donde están las principales instituciones del Estado, y reconocido internacionalmente, al menos *de facto*. Este no ha sido el caso del denominado hasta ahora Jerusalén-Este, que fue anexionado a Israel en 1980

¹⁰¹ Cfr. MAGID, J., «Kushner: Saver la solution à deux Etats car Israël grappillait les terres», *The Times of Israel*, 10 Septembre 2020.

¹⁰² Cfr. *The Times of Israel* (français), September 11, 2020.

¹⁰³ Cfr. *supra*.

por una Ley interna¹⁰⁴. Los avatares que ha sufrido esta ciudad, y debido también a la negativa palestina de aceptar un marco de negociaciones, y llevarlo a cabo de buena fe, ha acarreado un cierto desencanto internacional hacia este posicionamiento obstruccionista que, acompañado por las acciones terroristas y las Intifadas, han desencadenado un cierto desencanto hacia las tesis palestinas, y no solo en los países no árabes o musulmanes, sino que incluso en estos, como la han puesto de manifiesto Egipto, Jordania y, últimamente los Emiratos y Bahrein que ya han reconocido a Israel¹⁰⁵. Esto no ha impedido que el traslado de la Embajada de los Estados Unidos a Jerusalén haya suscitado ciertas reacciones, considerando que se trata de una ilegalidad flagrante¹⁰⁶, lo que acarrearía la obligación del no reconocimiento.

¹⁰⁴ A este respecto, cfr. Le Ley de anexión de Israel de Jerusalén-Este considera a Jerusalén como «ciudad eterna e indivisible». Cfr. Laws of the State of Israel. *Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel*, vol. 34, 5740-1979-80, párrafo 1. Antes de la adopción de esta Ley, Israel ya había empezado a adoptar normas administrativas para favorecer la integración de Jerusalén-Este, como lo demuestra el hecho de que ya en el mes de Junio de 1967, justo tras la Guerra de los Seis días, ciertas ordenanzas municipales y leyes son aprobadas con este fin. Y es que Jerusalén, como capital de Israel ya había sido aprobada el 23 de enero de 1950 por la Knesset, ya establecida en Jerusalén-Oeste. Pero ya antes, el Primer Ministro, David Ben-Gourion, la había proclamado en diciembre de 1949, calificándola como «la capital eterna de Israel» y «una parte inseparable del Estado hebreo». Cfr. FLEURY GRAFT, T., «*A Box of Realism: la décision des Etats-Unis d'Amérique de reconnaître Jérusalem comme capitale d'Israël et d'y transférer leur Ambassade*», *op. cit.*, p. 66. Ver también MALANCZUK, P., «Jérusalem», MAX, P., *Encyclopedia of Public International Law*, vol. III, 1997, pp. 7-18; y LAPIDOTH, R., «Jérusalem», *ibid.*, 2019. Por eso, cuando los paracaidistas israelíes toman Jerusalén, Moshé Dayan no duda en señalar lo siguiente: «The Israeli Defence Forces have liberated Jerusalem. We have reunited the torn city, the capital of Israel. We have returned to this most sacred shrine, never to part from it again». Cfr. GÑESA, E., *Die von Israel besetzten Gebiete in Völkerrecht. Eine besetzungsrechtliche Analyse, Schweizer Studien zum Internationales Recht*, Od. 25, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zurich, 1981, 223 p., p. 24.

¹⁰⁵ Esto a nivel oficial, a nivel oficioso los reproches a los líderes palestinos han estado a la orden del día, por ejemplo, en todas las operaciones militares que Israel ha llevado a cabo en Gaza. Incluso en el Líbano, un país que teóricamente está en guerra con Israel, un antiguo ministro libanés confiesa que Israel no es un país enemigo del Líbano, y que la invasión de 1982 se debe a los ataques que las facciones palestinas llevaban a cabo contra Israel. Cfr. *L'Orient-Le Jour*, du 10 septembre 2020. Es más, señala abiertamente que Israel quiere hacer la paz con el país del cedro.

¹⁰⁶ Cfr. ARCARI, M., «The Relocation of the US Embassy to Jerusalem and the Obligation of Non-recognition in International Law», n° 5, *Question of International Law*, 2018, pp. 1-13; HUGUES, D., «The United States Embassy in Jerusalem: Does Location Matter?», *ibid.*, pp. 15-32. Ver también detallado repaso que hace de esta cuestión FLEURY GRAFT, T., «*A Box of Realism: la décision des Etats-Unis d'Amérique de reconnaître Jérusalem comme capitale d'Israël et d'y transférer leur Ambassade*», *op. cit.*, pp. 67 y ss.; ver también los artículos del *New York Times*. Cfr. KERSHNER, I., «New U.S. Embassy may be in Jerusalem but not in Israel», *The New York Times*, March 7, 2018 y LANDLER, M., «Trump Recognizes Jerusalem as Israel's Capital and Orders U.S. Embassy Move», *The New York Times*, December 7, 2017.

Mucho se ha escrito sobre esta obligación de no reconocimiento¹⁰⁷, pero la realidad es que en muchos casos parece traslucir más política que Derecho, como ha ocurrido con el reconocimiento a ciertos Estados, como Palestina, o al no reconocimiento como es actualmente el caso de Taiwán. Si Taiwán no es un Estado y Palestina sí, pues habrá que plantearse serias dudas para ver cómo se aplica el «principio de efectividad» en Derecho internacional. Y en esto está pensando precisamente el juez Kooijmans cuando en su opinión separada en el asunto de la Opinión de la CIJ sobre el Muro de julio de 2004, señala que la obligación de no reconocimiento es «*an obligation without real substance*»¹⁰⁸.

Dejando el margen las cuestiones políticas que este hecho genera, lo cierto es que el lugar de la Embajada seleccionado no debería levantar tanta polémica, pues está situada en un 95% fuera de Jerusalén-Este, atravesando la Línea de Armisticio de 1949 entre Jerusalén-Oeste y la porción de territorio considerado entonces como «*No man's land*» y solo toca un pico en la zona de Jerusalén-Este¹⁰⁹. La actual Embajada ocupa además el mismo lugar en el que

¹⁰⁷ Sobre esta cuestión, véase un detallado desarrollo en TALMON, S.A., «The Duty to 'Recognize as Lawful' a Situation Created by the Illegal. Force or Other Serious Breaches of a *Jus Cogens* Obligation: An Obligation without Real Substance?», en TOMUSCHAT, C. y THOUVENIN, J.-M. (ed.), *The Fundamental Rules of the International Legal Order Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, Brill/Nijhoff, 2005, pp. 99-125, especialmente pp. 99-103, en relación con la Opinión sobre el Muro.

¹⁰⁸ Cfr. *Legal Consequences of the Construction of a Wall*, Separate Opinion of Judge Kooijmans, p. 232, párrafo 44. Y es que señala que «I have great difficulty, however, in understanding what the duty not to recognize an illegal fact involves. What are the individual addresses of this part of operative subparagraph (3) (D) supposed to do in order to comply with this obligations?» A este respecto da el ejemplo de que si bien es cierto que 144 Estados han condenado la construcción del Muro por ser ilegal, no es menos cierto que los Estados que se han abstenido o votaron en contra (con la excepción de Israel) en la Resolución ES-10/13, no lo hicieron simplemente porque consideraban la construcción como legal. Pero es que además entre estos últimos estaban los más importantes...

¹⁰⁹ Ver gráfico 3. Esta zona era considerada como zona desmilitarizada sirviendo de tampón entre Jerusalén-Este, ocupada por Jordania, y Jerusalén-Oeste, ocupada por Israel. Al ocupar estos territorios los israelíes en la Guerra de los Seis Días, esta zona de «*No man's land*» ha perdido su importancia, a pesar de que estaba destinada a estar bajo vigilancia y supervisión de las Naciones Unidas. Para más detalles, ver FLEURY GRAFT, T., «*A Box of Realism: la décision des Etats-Unis d'Amérique de reconnaître Jérusalem comme capitale d'Israël et d'y transférer leur Ambassade*», *op. cit.*, pp. 64-69. Este autor cita con razón el artículo II, párrafo 2 del Armisticio precitado en el que se recoge que ninguna de las cláusulas de la presente convención no prejuzgará en ningún caso los derechos, reivindicaciones de una y otra Parte en la Convención cuando se resuelva de forma pacífica y definitiva la cuestión palestina, ya que las cláusulas del presente Convenio están exclusivamente dictadas por consideraciones militares», p. 65. Es decir, todo quedaba en

ya estaba situado el Consulado general de los Estados Unidos, que fue abierto ya en 1844, y que cambió de lugar en varias ocasiones. Este Armisticio de 3 de abril 1949 entre Israel y Jordania, sirvió de base para establecer las líneas de demarcación de todas estas zonas, que serían objeto de una regulación compleja y engorrosa entre Israel, Jordania y las Naciones Unidas. Y es que, como bien ha señalado a este respecto, Guy Feuer, «*ces textes laissent donc en question le règlement définitif des questions de souveraineté territoriale, sans interdire pour autant aux Parties d'émettre à titre conservatoire des prétentions sur tel secteur situé dans une des zones démilitarisées*»¹¹⁰.

Así las cosas, por mucho que se hable de la recolocación de la Embajada en Jerusalén-Este, hay que reconocer que el embrollo jurídico en torno a esa zona es grandioso desde el principio hasta el fin, y David Hugues lo pone de manifiesto, recurriendo a la famosa frase de Meron Benvenisti de «*a cartographer's nightmare and a geographer's catastrophe*»¹¹¹, pero apuntando con finura a la engorrosa situación, pues al referirse a esa zona de «no man's land», indica lo siguiente: «*The legal status of the territory –or any area regarded as no man's land– is convoluted. Uncertainty marred Israeli and Jordanian treatment of this territory during the nearly two decades that passed between demarcation and the commencement of East-Jerusalem's occupation in 1967. Lives were lost and countless disputes arose when the territory was encroached. It became apparent that the Jordanians, the Israelis, and the United Nations held contrasting interpretations of their respective boundaries*»¹¹². Recalca además que el propio Departamento de Estado no ha proporcionado un punto de vista determinado sobre el estatuto jurídico del territorio que ahora alberga parte de la Embajada que era previamente «no man's land», y posteriormente anexionado tras la Guerra de 1967. Sin embargo, el Departamento de Estado sí que citó el hecho de que el lugar

manos de un arreglo pacífico y definitivo entre las Partes, Israel y Jordania, y este arreglo definitivo tuvo lugar con el Tratado de Paz de 1994, pero que sobre estos territorios Jordania ya había renunciado a sus derechos.

¹¹⁰ Cfr. FEUER, G., «Le statut des zones de Jérusalem contrôlées, par l'ONU», *Annuaire français de droit international*, 1966, pp. 245-258, p. 251. Sobre este Armisticio y los otros que se firmaron con Egipto, Líbano y Siria, cfr. BERMEO GARCÍA, R., *El conflicto árabe-israelí en una encrucijada...*, *op. cit.*, pp. 30 y ss.

¹¹¹ Cfr. BENVENISTI, M., *City of Stone: the Hidden History of Jerusalem*, Berkley, University of California Press, 1998, p. 57. Ver también FLEURY GRAFT, T., «*A Box of Realism: la decision des Etats-Unis d'Amérique de reconnaître Jerusalem comme capitale d'Israel et d'y transférer l'ambassade*», *op. cit.*, p. 67.

¹¹² De este autor, cfr. «The United States Embassy in Jerusalem: Does Location Matter?», *op. cit.*, p. 24.

en el que se iba a establecer la embajada «*has been in continuous israelí use since 1949*» y que hoy en día era «*a mixed residential commercial neighbourhood*», tal y como se señala en el «*The New York Times*»¹¹³, cuando en realidad estuvo bajo uso exclusivo de Israel y Jordania.

En este contexto, en el que la incertidumbre jurídica reinaba por doquier, y en el que poco a poco las Naciones Unidas se iban a limitar, siempre dentro de sus posibilidades, a ejercer una especie de «competencias funcionales», tanto en esta zona desmilitarizada, como en la que había en el Monte Scopus, es obvio que durante la Guerra de los Seis Días iba a saltar por los aires, de forma que Israel lo ocuparía *de facto* primero y *de iure* poco después, una vez que los árabes recurren al ejercicio de los tres noes que ya hemos apuntado *supra*. Es más, es evidente que si en el 1968, la Cumbre de Jartum hubiera sido diferente, el conflicto israelo-palestino lo hubiera sido también, pues no hubiera habido la Guerra de Yom Kippur, ni los otros conflictos con los palestinos en el Líbano, tras el Septiembre Negro de Jordania de 1970, ni Hezbollah en los ochenta. Israel tuvo por tanto que continuar vigilando su seguridad no por mera voluntad propia, sino obligado por las circunstancias, generando un cambio tan fundamental que era ya imposible con el paso de los años volver atrás. Es cierto que en las Naciones Unidas y otros foros se seguía sosteniendo la ilegalidad de la ocupación de esos territorios que todavía no habían sido devueltos, pero resulta curioso que Jordania, que era el Estado al que se le capturan Jerusalén-Este y Cisjordania, haya firmado el Tratado de Paz en 1994 sin solicitar su entrega, primero porque ya había renunciado a sus derechos en 1988, y segundo porque todo apunta a que comprendió la lección.

Por otro lado, nadie recuerda que Israel ocupó en su Guerra por la Independencia de 1948-49 en torno a casi 8000 km² de territorio respecto al Plan de partición a los países árabes antes de firmar los armisticios, lo que daría lugar a la famosa Línea Verde ¿Acaso esos territorios no fueron tomados por la fuerza? ¿Por qué se reconoce que esos territorios forman parte de la soberanía israelí, pero no aquellos ocupados tras la Guerra de los Seis Días? En ambas guerras el mensaje era el mismo, echar a los judíos al mar... Si todo esto es ya historia pasada ¿por qué Israel tiene que devolver esos territorios sin negociaciones y poniendo en peligro su seguridad? Si la Embajada está casi toda ella en la zona de Jerusalén-Oeste y en la zona de «*no man's land*» antes apuntada, cuyo estatuto jurídico es un ejemplo de confusión, dejado para que las Partes

¹¹³ Ver KERSHNEV, I., «New US Embassy May Be in Jerusalem, but not in Israel», *op. cit.*

en un corto plazo de tiempo decidieran su futuro, pero que desde el principio estuvieron sometidas a incidentes con fuerzas militares, y también entre civiles como ya señaló el Profesor Feuer¹¹⁴ en su momento, mientras que la ONU se limitaba, como en muchas ocasiones, a hacer lo menos posible ¿Cómo se puede sostener en 2020 que sigue siendo territorio ocupado sin más? No se trata de ejercer un realismo puro y duro, pero lo que no se puede hacer es lanzar brindis al sol con temas tan sensibles que puedan poner en peligro la estabilidad de una zona conflictiva como es el Medio Oriente y encima sin negociaciones.

Desde esta perspectiva, y dado que desde los primeros tiempos de la creación del Estado de Israel, debe considerarse normal, tal y como se han venido desarrollándose los acontecimientos, dado que a pesar de que la ciudad de Jerusalén fue considerada como una especie de «*corpus separatum*», la realidad es que cuando la Knésset declara el 21 de enero de 1950, es decir año y medio después de su independencia, a Jerusalén-Oeste como capital, la comunidad internacional guarda un silencio sepulcral, ya que ni el Consejo de Seguridad ni la Asamblea General de las Naciones Unidas no objetaron este hecho, como apunta David Hugues¹¹⁵. Este autor apoya la tesis de Shapiro, según la cual ese comportamiento era válido solo para el caso de Jerusalén-Oeste, pero no sin embargo para Jerusalén-Este. Esta distinción entre ambas partes de Jerusalén fue clara para la República Checa que se apresuró a declarar el reconocimiento de la Embajada de los Estados Unidos solo para Jerusalén-Oeste, y no para Jerusalén-Este. Este mismo camino sería seguido también por la Federación Rusa echo meses más tarde, de forma que ambos Estados partían de la premisa de que Jerusalén podía ser la Capital de los dos Estados, Israel y Palestina, Jerusalén-Este estando reservada para el futuro Estado palestino¹¹⁶.

Otros países como Francia, el Reino Unido o Suecia también mostraron su preocupación por esta recolocación, al partir de la premisa de que

¹¹⁴ Cfr. FEUER, G., «Le statut des zones de Jérusalem contrólées par l'ONU», *op. cit.*, pp. 245 y ss.

¹¹⁵ Para más detalles sobre esta cuestión, cfr. HUGUES, D., «The United States Embassy in Jerusalem: Does Location Matter?», *op. cit.*, p. 17.

¹¹⁶ *Ibid.*, 20. Ninguno de estos dos Estados, es decir la República Checa ni Rusia, se perdió dando o invocando más detalles, y es que no hay que olvidar que Checoslovaquia fue uno de los países que más apoyó a Israel con la venta de armas durante la guerra de independencia y durante la década de los años 50. Por su parte la Unión Soviética fue uno de los primeros en reconocer al Estado de Israel, contando este con su apoyo hasta que los intereses geoestratégicos de la antigua URSS y de los Estados Unidos chocaron en la zona, sobre todo a partir de la Guerra de los Seis Días.

abría un frente nuevo e innecesario, por lo menos hasta que no se llegara al acuerdo final. Si todo apunta a que el comportamiento de estos Estados precitados puede parecer normal, no lo es tanto que no protestaran ya cuando se adopta la «Embassy Act» en 1995, pues a pesar de que se tratara de una Ley interna, ya preveía su recolocación. En este sentido, sorprende que ya en ese momento no se advirtiera por parte de las Naciones Unidas y de otros Organismos internacionales de la ilegalidad que podría acarrear esa decisión en el caso de que se llevara a la práctica, ya que hubo varios intentos a pesar de que al final todos ellos se retiraron por varias razones internas y por el efecto que podrían tener a nivel internacional. Las protestas han comenzado a surgir solo cuando Trump anuncia trasladar la Embajada, y a partir de ahí se convocan sesiones extraordinarias tanto en la Asamblea General como en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, celebrándose estas reuniones semanas antes de la determinación del lugar de la Embajada. Desde entonces, las críticas a la decisión estadounidense arrecian en el Consejo de Seguridad¹¹⁷.

En estas circunstancias, habrá que reconocer que algunas cuestiones no están tan claras como algunos pretenden, sobre todo en relación con el «no man's land». Y es que, como se ha señalado

«The legal status of East Jerusalem is well-established in international law. However, the status of the territory as no-man's land in 1949 is less certain. First, through the proposed partition of Mandatory Palestine, and then through Armistice, this territory near the centre and in the south-east of Jerusalem remained unallocated. The Palestinian Authority and the United Nations have both suggested that the areas of Jerusalem designated as no-man's land came under Israeli occupation following the 1967 war (a UN official, however, distinguished between occupied territory and occupied Palestinian territory). The major scholarly works on the law of occupation –which each include detailed accounts of East Jerusalem– do not reference or assign specific status to this unallocated territory. International law does not define no man's land other than to imply that it is territory devoid of sovereignty»¹¹⁸.

¹¹⁷ Ver, por ejemplo, UN Doc. S/PV/8139, y países como Suecia, Francia e incluso el Reino Unido consideran que la recolocación va en contra de la teoría de dos Estados.

¹¹⁸ Cfr. HUGUES, D., «The United States Embassy in Jerusalem: does location Matter?», *op. cit.*, pp. 29-30.

De ahí que Yehuda Blum sostenga que esa ausencia de soberanía «*creates a void that may be filled by the state that illustrates 'better title' to the contested territory*», teoría que Israel ha aplicado en gran medida a Jerusalén-Este y a Cisjordania¹¹⁹.

Sin embargo, en la actualidad todo apunta a que nos encontramos ante un improvisado cambio de tercio, debido al reconocimiento de Israel por parte de países árabes, mediante los «Acuerdos de Abraham», primero con los Emiratos y después con Bahréin, con este último en la significativa fecha del 11 de septiembre 2020¹²⁰, suscitando la rotunda oposición de los líderes palestinos que hablan, por ahora «de doble traición». Otros países árabes siguen en el tintero del reconocimiento oficial y oficioso, pues Sudán ya lo ha reconocido, por lo que ya resulta difícil hablar del «conflicto árabe-israelí», al configurarse un grupo de países árabes (Egipto, Jordania, los Emiratos, Bahréin, Sudán y otros a la espera) que lo reconocen como una realidad jurídica y política en la zona. Cuestión distinta es que no haya todavía muchos problemas que resolver

¹¹⁹ Este autor, ha vuelto a defender esta tesis en *Will «Justice» Bring Peace? International Law-Selected Articles and Legal Opinions*, Brill-Nijhoff, 1st Edition, 2016, 504 p., pp. 191-235.

¹²⁰ Cfr. «Bahrain Recognizes Israel, Announces Establishment of Diplomatic Ties», September 11, 2020, *WIN: World Israel News*, disponible en: <https://worldisraelnews.com/bahreim-recognizes-israel-announces-establishment-of-diplomatic-ties/>. En la Declaración conjunta que se llevó a cabo entre representantes de Bahréin, Israel y los Estados Unidos, el Presidente Trump señaló que «The Israel Bahrain Agreement on September 11, a day on which americans honour those who perished in terror attacks in New York and Pennsylvania on that date 19 years ago. There is no more powerful response to the hatred that spawned 9/11 than (this) peace agreement». Bahréin se unió el 15 de septiembre a la ceremonia prevista para celebrar los «Acuerdos de Abraham» a la que asistirían Netanyahu, el Ministro de Asuntos Exteriores de los Emiratos Árabes Unidos, Abdullah Bin Zayed y otros dignatarios estadounidenses. Por su parte el líder palestino Wasel Abu Yousef calificó el Acuerdo de Bahréin como «otra puñalada por la espalda», sin que se pueda justificar la normalización de las relaciones con Israel. Este nuevo Acuerdo representa otro nuevo giro decisivo en las relaciones israelo-árabes, al romper los condicionamientos impuestos por los palestinos que preveían no reconocer a Israel hasta que el conflicto palestino esté resuelto. Irán, por su parte, condena este nuevo Acuerdo al considerarlo ignominioso y como una amenaza para la seguridad en el Oeste de Asia y en el mundo islámico. *Ibid.* Respecto a este Acuerdo, Arabia Saudí guarda silencio, aunque se piensa que dada la influencia que el Reino Saudí tiene sobre Bahréin, este Acuerdo no se hubiera llevado a cabo sin el visto bueno del primero. Es lo que algunos analistas denominan como una «normalización alternativa» entre el Reino Saudí e Israel. No hay que olvidar que ha sido Arabia Saudí la que ha sostenido a Bahréin financieramente en 2018, por falta de liquidez, y que además envió tropas en 2011 para apoyar a la familia real para hacer frente a las graves manifestaciones que tuvieron lugar en 2011 a la luz de la Primavera Árabe. No obstante, quizás Arabia Saudí no tiene necesidad de hacer un reconocimiento oficial, pues esto le causaría una pérdida de influencia en su liderazgo del mundo musulmán, sobre todo cuando ya tiene lazos secretos importantes con Israel. Cfr. *The Times of Israel*, Septiembre 13, 2020.

y, ahí, Israel deberá ser generoso, salvaguardando por supuesto su seguridad, aspecto que siempre ha estado a flor de piel en la sociedad y, también en el Estado israelí. Incluso la UE se ha felicitado por este nuevo Acuerdo, apelando a la reiniciación de las negociaciones de paz en el marco de una solución a dos Estados, es decir, lo que está ya recogido en el «Plan del Siglo» de Trump¹²¹.

Pero el traslado de la Embajada a Jerusalén ha sido objeto de una demanda presentada por la Autoridad Palestina ante la Corte Internacional de Justicia, cosa que pasamos a analizar a continuación.

8. EL TRASLADO DE LA EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE TEL-AVIV A JERUSALÉN ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

El asunto del traslado de la Embajada de los Estados Unidos de Tal-Aviv a Jerusalén ha sido objeto de una demanda presentada por el Estado de Palestina contra los Estados Unidos el 28 de septiembre de 2018 ante la Corte Internacional de Justicia¹²². Es la primera vez que los líderes palestinos recurren a esta Institución tras haber sido admitidos a la Organización de las Naciones Unidas en 2012 como «Estado observador no miembro». Últimamente, parece que los líderes palestinos desean utilizar esta clase de Instituciones, pues como se sabe, ya han presentado contra Israel una demanda ante la Corte Penal Internacional, acusando a Israel de crímenes cometidos contra los palestinos durante la Operación militar «Margen Protector» en la Banda de Gaza, desarrollada en el verano de 2014, y por los incidentes ocurridos durante las protestas conocidas como la «Marcha del Retorno», que comenzaron en

¹²¹ Para el comunicado de prensa, cfr. *Bahrain/Israel: Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the establishment of diplomatic relation*, señalando que «The EU welcomes the announced establishment of diplomatic relations between the Kingdom of Bahrain and Israel... The UE recognises the role played by the United States in this regard and believes that these developments represent a positive contribution to peace and stability in the Middle East... In this regard the EU remains firm in its commitment to a negotiated and viable two state solution built upon the internationally agreed parameters...». Cfr. <https://www.consilium.europa.eu/f/press/press-releases/2020/09/12bahrain-israel-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-establishment-of-diplomatic-relations/>

¹²² Cfr. CIJ, *Requête Introductive d'instance, État de Palestine c. États Unis d'Amérique*, 28 septembre 2018, 19 p. En este estudio utilizamos para las referencias el texto bilingüe inglés/francés. Ver también, cfr. *Relocation of the United States Embassy to Jerusalem (Palestine v. U.S.)*. Application Instituting Proceedings, 2018 ICJ (Sep. 28), *available at* <https://www.icj-cij.org/files/case-related/176/176-2018098-APP-01-00-EN.pdf>

2018. Como se sabe, Israel no es Parte en esta Corte, al no haber ratificado el Estatuto de Roma por el que se crea esta Institución, a pesar de que la firmó el 31 de diciembre del 2000, junto con los Estados Unidos, quien tampoco la ratificó. No obstante, la Fiscal Fatou Bensouda ha decidido que se investiguen los hechos ocurridos generando así una situación escabrosa, y sobre la que pesa una gran incertidumbre, pues el 18 de julio de 2020 la CPI decidió aplazar la investigación.

En esta ocasión la demanda palestina va dirigida a la Corte Internacional de Justicia, la más alta Institución en el ámbito judicial internacional, y no contra Israel, sino contra los Estados Unidos por trasladar su Embajada de Tel-Aviv a Jerusalén. La demanda es breve, y parece a primera vista poco desarrollada, por lo menos en su formato, al margen de que presenta una errata importante al confundir el año 2014 con el 2004 en relación con la fecha de la Opinión de esta Corte sobre el Muro, que es del 9 de julio de 2004. En la primera parte de la demanda se aborda el contexto fáctico y jurídico recordando el Plan de partición previsto en la Resolución 181 (II) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 29 de noviembre de 1947, Plan de partición que no fue aceptado por los árabes, como se sabe, y aquí ya se ha apuntado. Sin embargo, la demanda lo menciona recordando que en ese Plan de partición «la ciudad de Jerusalén será objeto de un *corpus separatum* bajo un régimen internacional especial...», y la delimita. Después se prosigue condenando un conjunto de políticas ilegales adoptadas por Israel con el fin de ir adquiriendo poco a poco el control del territorio, tanto recurriendo a la fuerza como imponiendo medidas administrativas y legislativas ilegales. Continúa señalando que, durante la Guerra de la Independencia, Israel ocupa Jerusalén-Oeste, pero no dice que Jordania ocupó Jerusalén-Este, división que se plasma en el Acuerdo de Armisticio del 3 de abril de 1949. La narrativa palestina sigue su curso con la Guerra de los Seis Días, cuando Israel ocupa Jerusalén-Este, Cisjordania y Gaza, pero no menciona el «no man's land» ¿Estaba ya ocupado por Israel? ¿O era como se ha apuntado una zona de difícil calificación? Y se prosigue con las Resoluciones del Consejo de Seguridad tras la Guerra de los Seis Días, sin mencionar la Cumbre de Jartum, la ley fundamental de 1980 que proclama Jerusalén como capital entera y reunificada de Israel, Ley considerada por el Consejo de Seguridad sin ninguna validez jurídica, tanto en su Resolución 476, como en la 478. Como se puede ver esta sintética descripción histórica sigue a rajatabla la narrativa oficial palestina y árabe de la época, que es la que poco a poco se ha ido resquebrajando tras los distintos Acuerdos de paz celebrados ya con cinco países árabes, hasta ahora, y se esperan más.

La Parte II de la demanda se centra ya en el tema de la Embajada tanto en lo referente a las decisiones estadounidenses de reconocer Jerusalén como capital de Israel y de trasladar allí su Embajada, así como con el debate en el seno del Consejo de Seguridad con ocasión del proyecto de resolución presentado por Egipto y vetado por los Estados Unidos, lo que permite al Estado de Palestina plasmar los elementos para que la Corte se declare competente en la Parte III. Y es que, para el Estado de Palestina, la función de representación que cualquier Misión diplomática debe ejercer se tiene que llevar a cabo sobre el territorio del Estado receptor, a la luz de lo que prevé el párrafo 3.1 del artículo primero de la Convención. Sin embargo, ninguna alusión al territorio figura en esta disposición. No obstante, la demanda palestina insiste en que también las otras funciones recogidas en el artículo 3 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas (1961) implican también el elemento territorial, pues se tienen que llevar a cabo en el Estado receptor, y solo están excluidas la función de negociar con el Gobierno receptor (letra c) y la de fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales, etc. (letra e)¹²³.

Esta misma interpretación hace la demanda en relación con otras doce disposiciones de la Convención, aunque sin mencionarlas. Otro elemento al que recurren los autores de la demanda es al artículo 21 que prevé que «el Estado receptor deberá facilitar la adquisición en su territorio de conformidad con sus propias leyes, por el Estado acreditante, de los locales necesarios para la misión, o ayudas a este a obtener alojamiento de otra manera»¹²⁴. Para el Estado de Palestina la conclusión a la que llega es pues que una Misión diplomática que se establece sobre un territorio que no forme parte de la soberanía del Estado receptor viola la Convención de Viena, opinión que queda reforzada por el artículo 41.3 según el cual «los locales de la misión no deben

¹²³ En relación con el artículo 3.1 citado, la demanda palestina señala: «It is clear from this article that one of the main functions of a diplomatic mission consists in [r]epresenting the sending State *in the receiving State*. The very wording of subparagraph (a) is self-explanatory and leaves no doubt on the fact that the representational function of any diplomatic mission should be performed on the territory of the receiving State». Ver p. 12, párrafo 38.

¹²⁴ Esto no quiere decir, sin embargo, que la Convención exija «explicitly and specifically (that) a diplomatic mission to be located on the premises of the receiving state». Cfr. «Palestine Brings a Case Against the United States in the International Court of Justice at a Fraught Time for U.S. Palestinian Relations» (Contemporary Practice of the United States), Galbraigh Jean (ed.), vol. 113, n° 1, *American Journal of International Law*, 2019, pp. 143-149, p. 144, nota 8.

ser utilizados de manera incompatible con las funciones de la misión tal como están enunciadas en la presente Convención, en otras normas de Derecho internacional general o en los acuerdos particulares que estén en vigor entre el Estado acreditante y el Estado receptor». Así, la conclusión a la que llega la demanda palestina es que al situarse la Embajada americana en territorio ocupado¹²⁵, que no puede ser considerado por tanto de «soberanía israelí», es ilegal y viola la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961¹²⁶. Pide además a la Corte de prescribir que los Estados Unidos retiren la Embajada de la Ciudad Santa de Jerusalén, así como que adopten todas las medidas necesarias para conformarse a las obligaciones que les incumben, y de abstenerse de adoptar nuevas medidas que puedan constituir una violación de sus obligaciones, ofreciendo garantías para que no vuelvan a repetir el mismo comportamiento ilícito¹²⁷.

A este respecto, conviene señalar varias cosas. Una de ellas es que Palestina acude por primera vez a la Corte Internacional de Justicia¹²⁸, y puede interpretarse como un paso más para hacerse señalar y reforzar así su demanda de que se le reconozca a nivel internacional su plena estabilidad. Su demanda es muy débil, también tratándose de la Convención de Viena de 1961, pues aunque no haya casi práctica en esta materia, hay sin embargo un ejemplo notorio que es el de las misiones diplomáticas para el Estado del Vaticano que, como se sabe, están instaladas en Roma, es decir en el Estado italiano, y por lo tanto no en el Estado Vaticano. Este ejemplo sería suficiente para desbaratar las tesis defendidas por los redactores de la demanda. Es cierto que esta clase de situaciones es una especie de *rara avis* en el ámbito de las misiones diplomáticas y los Comentarios que se han realizado sobre esta Convención guardan, según nuestro conocimiento, silencio¹²⁹, pero si la cuestión territorial fuera tan esencial no solo no se permitiría lo del ejemplo precitado del Estado Vaticano, sino que tampoco se hubiera permitido la llamada «acreditación múltiple» recogida en los artículos 5-6 de la Convención, aunque esta requiere, como

¹²⁵ Ver gráfico 3. La demanda palestina no hace distinción entre Jerusalén-Oeste, Jerusalén-Este y el «no man's land, lo que no deja de ser sumamente extraño.

¹²⁶ Cfr. p. 17, párrafo 50.

¹²⁷ *Ibid.*, párrafos 51-52.

¹²⁸ Aunque ya presentó un «informe» escrito con ocasión de la Opinión que la Corte dio sobre el Muro en 2004. Cfr. Written Statement Submitted by Palestine 2004 ICJ (January 30), disponible en: <https://www.icj-cij-org/files/case-related/131/1555.pdf>

¹²⁹ Ver, un ejemplo, en DENZA, E., *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 4ª ed., 2016, 446 p. pp. 29 y ss., y 105-109.

parece lógico, el haber notificado esta decisión al Estado receptor. Pero es que además, la Embajada tiene casi la mitad sobre territorio de Jerusalén-Oeste, reconocido *de facto* por la casi unanimidad de la sociedad internacional, incluida la Autoridad Palestina por cierto¹³⁰, al haber capturado esta zona en 1948 y quedar dentro de la llamada Línea Verde según el Acuerdo de Armisticio del 3 de abril de 1949. Casi la otra mitad estaría en el «no man's land», cuyo estatuto jurídico fue siempre complicado desde 1949, y cuya supervisión internacional, que estaba prevista, falló desde el primer momento. Y solo un pequeño pico del plano de la Embajada tocaría el territorio, considerado de Jerusalén-Este según el Armisticio, es decir traspasaría un poco la Línea Verde. Es cierto que cada uno es libre de adoptar las decisiones que estime oportunas, pero también que sea responsable de sus actos. Y es que en nuestra opinión, esta demanda se ha presentado en el momento más inoportuno para la Autoridad Palestina, a la luz de los últimos acontecimientos que se están sucediendo en la zona en relación con este tema¹³¹.

Pero la demanda palestina va a suscitar un debate en torno a la cuestión de saber si la Palestina es un Estado o no, ya que según el artículo 34.1 del Estatuto de la Corte «Solo los Estados podrán ser partes en casos ante la Corte»¹³². Para Estados Unidos, Palestina no es un Estado y lo dejó muy claro ya en 2014, con Obama como Presidente, cuando Palestina presentó su demanda de adhesión precisamente a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, negando esa calidad al denominado «State

¹³⁰ Decimos también por la Autoridad Palestina porque en todas las negociaciones entre israelíes y palestinos, y también por la «Iniciativa Árabe» de 2002, los territorios dentro de la Línea Verde, es decir Israel, eran israelíes, y no entraban en las negociaciones. Y es que como ya se ha apuntado, Israel tomó cerca de 8000 km² durante la guerra que estaban destinados según el Plan de Partición a la creación de un Estado palestino, Plan que fue rechazado por los árabes, invadiendo el territorio hebreo.

¹³¹ Para una opinión contraria, cfr. FLEURY GRAFT, T., «*A Box of Realism: la decisión des Etats Unis d'Amérique de reconnaître Jérusalem comme capitale d'Israël et d'y transférer leur ambassade*», *op. cit.*, pp. 69 y ss. Ver también BOEGLIN, N., «La reciente demanda de Palestina contra Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ): breves apuntes», en: https://ridh.org/wp-content/upload/2018/10/Palestina_US:CIJ.pdf

¹³² La propia Corte Internacional de Justicia en su página web relacionada con los Estados admitidos a poder presentarse ante la Corte no figura a día de hoy Palestina, haciendo hincapié en que los 193 Estados que están en la lista son «miembros de la Organización», cfr. *CIJ Etats admis à ester devamt la Cour*, en: <https://www.icj-cij.org/fr/etatss-admis-a-ester>, mientras que Palestina es «Estado Observador no miembro», por lo que no cumple lo estipulado en dicho artículo.

of Palestine»¹³³. Algo similar ocurrió cuatro años más tarde, ya con Trump como Presidente, cuando Palestina se adhirió al Protocolo facultativo sobre la Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, precisamente, del 22 de marzo de 2018¹³⁴ del cual los Estados Unidos terminarían retirándose el 3 de octubre de 2018, dejando claro que la adhesión Palestina a dicho instrumento constituyó un sólido motivo para adoptar esa decisión¹³⁵. Es más, en una conferencia de prensa, el por entonces Consejero Nacional de Seguridad John Bolton, lo dejó claro al señalar que Palestina «*It's not a state now. It does not meet the customary international law test of statehood. It doesn't control defined boundaries. It doesn't fulfil the normal functions of government. There are a whole host of reasons why it's not a state. It could become a state, as the President said, but that requires diplomatic negotiations with Israel and others*»¹³⁶. Un mes más tarde, la Consejera Jurídica del Departamento de Estado, Jennifer Newstead, informó a la Corte de que «de forma manifiesta» no era competente para ocuparse del caso, anunciando que los Estados Unidos no participarían en la reunión prevista para tratar del asunto¹³⁷, instando a la Corte a archivar la demanda. Conviene recalcar, sin embargo, que la demanda palestina se presenta ante la Corte tan solo unas semanas después de que los Estados Unidos decidieran cerrar la Oficina General de la OLP en Washington¹³⁸, por lo que el ambiente era ya tenso¹³⁹.

¹³³ En este momento, una nota del 13 de mayo de 2014, de la Misión Permanente de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, señalaba «[t]he Government of the United States of America does not believe the 'State of Palestine' qualifies as a sovereign State and does not recognize it as such. Accession to the Convention is limited to sovereign States. Therefore, the Government of the United States of America believes that the 'State of Palestine' is not qualified to accede to the Convention and affirms that it will not consider itself to be in a treaty relationship with the 'State of Palestine' under the Convention». Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2014/CN.256.2014-Eng.pdf>

¹³⁴ Ver la nota diplomática en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2018/CN.228.2018-Eng.pdf>

¹³⁵ Para más detalles, cfr. «Trump Administration Announces Withdrawal from Four International Agreements» (Contemporary Practice of the United States, Galbraith Juan ed.), vol. 113, n° 1, *American Journal of International Law*, 2019, pp. 132-141.

¹³⁶ Ver <https://www.whitehouse.gov/briefings-state/ments/press-briefing-press-secretary-sarah-sanders-small-business-administrator-linda-mcmahon-national-security-advisor-100318> [<https://perma.cc/B4RU-A34K>].

¹³⁷ A este respecto, cfr. ICJ Press Release, *Relocation of the United States Embassy to Jerusalem (Palestine v. U.S.)* (Nov. 30, 2018), en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/176/176-20181130-PRE-01-00-EN.pdf>

¹³⁸ Cfr. *supra*.

¹³⁹ Las razones que da el Departamento de Estado están relacionadas sobre todo por negarse los palestinos a aceptar negociar con Israel, al rechazar el Plan de Paz que se estaba elaborando y,

La situación en la que se encuentra el caso en la CIJ es que el 15 de noviembre de 2018, la Corte adoptó una Ordenanza¹⁴⁰ en la que toma nota de la Comunicación hecha el 2 de noviembre de 2018, por la Consejera Jurídica del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Jennifer G. Newstead, en la que declara que no estima sentirse vinculada por una relación convencional con la demandante ni a título de la Convención de Viena ni a título del Protocolo facultativo, tal y como ya advirtió a la demandante antes de presentar la demanda. Al mismo tiempo, la Consejera Jurídica estadounidense ha comunicado que no asistiría a la reunión convocada por el Presidente para el 5 de noviembre de 2018 con los representantes de las Partes. Así pues, el Presidente se reunió con los representantes palestinos, quienes instaron a que se adjudiquen sus conclusiones, expresando al mismo tiempo una neta preferencia por que se presente una «Memoria» relativa tanto a la competencia de la Corte como al fondo, considerando que ambos aspectos están estrechamente vinculados. Sin embargo, no fue éste el punto de vista adoptado por la Corte, que señala «... *in the circumstances of the case, in particular in view of the fact that, according to the United States, the Court manifestly lacks jurisdiction to entertain Palestine's Application, it is necessary to resolve first of all the question of the Court's jurisdiction and that of the admissibility of the Application, and that these matters should accordingly be separately determined before any proceedings on the merits*»¹⁴¹. Dicho esto, la Corte señala para el 15 de mayo de 2019 la Memoria del Estado de Palestina y, para el 15 de noviembre del mismo año la Contramemoria de los Estados Unidos.

por lo tanto, no terminado. El comunicado de prensa del Departamento de Estado es bastante claro: «We have permitted the PLO office to conduct operations that support the objective of achieving a lasting, comprehensive peace between Israelis and Palestinians... However the PLO has not taken steps to advance the start of direct and meaningful negotiations with Israel. To the contrary, PLO leadership has condemned a U.S. peace plan they have not yet seen and refused to engage with the U.S. government with respect to peace effort and otherwise. As such, and reflecting Congressional concerns, the Administration has decided that the PLO office in Washington will close at this point. This decision is also consistent with Administration and Congressional concerns with Palestinian attempts to prompt an investigation of Israel by the International Criminal Court». Cfr. U.S. Dep't of State Press Release, Closure of the PLO Office in Washington (Sep. 10, 2018), en: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/09/285812.htm> [<https://perma.cc/B2PP-SCKS>]. Ver también «Chroniques des faits internationaux», ALLAND, D. (dir.), vol. 123-I, *Revue générale de droit international public*, 2019, pp. 434-439.

¹⁴⁰ Cfr. Relocation of the United States Embassy Jerusalem (Palestina v. United States of America), Order of 15 november 2018, I.C.J. Reports 2018, p. 708. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/176/176-20181115-ORD-01-00-BI.pdf>

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 710. Ver también Comunicué de presé 2018/57, 30 noviembre 2018.

En estas circunstancias, la cuestión crucial que deberá decidir la Corte para admitir su competencia, saber si Palestina es realmente un Estado o no. En nuestra opinión, no parece que pueda ser considerado como tal, y así lo hemos sostenido¹⁴². Y es que, como ya apuntó el Profesor Michel Virally «el reconocimiento depende de la efectividad. Esto implica por un lado la efectividad del aparato del Estado y por lo tanto el control del territorio que reivindica, o por lo menos una parte importante de él, y por otro la efectividad de su independencia. A falta de esa doble efectividad, el Estado no está constituido a la luz del Derecho internacional y el estatuto internacional del Estado no puede ser válidamente aplicado. Desde ese momento, el reconocimiento es prematuro. Se va a situar así en el campo de la ficción política y está desprovisto de valor jurídico... Ese reconocimiento es también un acto ilícito si se lleva a cabo en violación de una regla o de un principio de Derecho internacional»¹⁴³. Un ejemplo de esta situación que plantea el Profesor Virally en toda su agudeza, y con la claridad que le caracterizaba, es precisamente en el caso que nos ocupa el reconocimiento prematuro llevado a cabo por la Asamblea General de las Naciones Unidas, utilizando el voto de la mayoría automática al aceptar en la Resolución 43/177, de 15 de diciembre de 1988, la proclamación de un Estado palestino independiente, justo un mes más tarde de que el por aquel entonces Consejo Nacional Palestino lo proclamara¹⁴⁴ ¿Cómo se puede reco-

¹⁴² Es evidente, a nuestro entender, que la Autoridad Palestina no es el gobierno de un territorio en el que pueda decidir de forma efectiva y soberana sin contar con Israel. Es más, como se sabe, por los acuerdos contraídos, una parte importante del territorio de Cisjordania, en todo lo relativo a la seguridad, es competencia israelí... Además, sobre ese territorio existen, como es sabido, decenas de asentamientos israelíes, que en el caso de reconocer a Palestina como Estado, seguirían estando de forma efectiva bajo administración israelí. Pero es que si se reconoce a Palestina como Estado, otro problema sería saber sobre qué territorio ese Estado sería *efectivamente* soberano, ya que sobre Gaza ya se sabe que está gobernada por Hamás, y por lo tanto, no está bajo el control efectivo de la Autoridad Palestina de Mahmoud Abbas. Es más, Hamás no sólo se opone a las negociaciones con Israel y a la existencia de Israel, sino también a la solicitud de reconocimiento del Estado palestino ante las Naciones Unidas. Estamos pues ante un auténtico galimatías fáctico y jurídico de difícil solución, que sólo puede llevar a la conclusión de que no es posible reconocer hoy por hoy un Estado palestino, ya que es a todas luces inexistentes». Cfr. BERMEJO GARCÍA, R., «¿Es Palestina un Estado? Reflexiones a la luz del Derecho internacional y de la práctica europea sobre los acontecimientos recientes en torno al reconocimiento de un Estado palestino», *op. cit.*, pp. 34-35.

¹⁴³ Cfr. VIRALLY, M., «Panorama du droit international contemporain: cours général de droit international public», *RCADI*, 1983-V, p. 56.

¹⁴⁴ Para el texto, cfr. *International Legal Material*, 1988, pp. 1660-1671, en donde se expresa solemnemente lo siguiente: «The Palestine National Council hereby declares, in the Name of God and on behalf of the Palestinian Arab people, the establishment of the State of Palestine in the land of Palestine with its capital at Jerusalem. The State of Palestine shall be for Palestinians, wherever they may be...», p. 1670.

nocer un Estado palestino en 1988, cuando ese Consejo Nacional Palestino estaba exiliado en Túnez, y por lo tanto no tenía ningún control efectivo sobre el territorio?

Hay que reconocer, sin embargo, que ahora la Corte tiene ya el precedente de la Corte Penal Internacional, según el cual el hecho de ser ya Estado Observador no miembro en las Naciones Unidas, le permitiría ya poder acceder a una convención internacional, como hizo la Fiscalía de la Corte Penal Internacional (CPI) al aceptar que pudiera adherirse al Estatuto de Roma. Desde este prisma, Palestina fundamenta su demanda en el artículo primero del Protocolo facultativo a la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas relativo a la jurisdicción obligatoria para la solución de controversias¹⁴⁵, al cual Palestina se adhirió el 22 de marzo de 2018, lo que no deja de tener una cierta similitud. Pero si eso, efectivamente ocurrió, no pensamos que la Corte Internacional de Justicia vaya por esos derroteros, pues esta adhesión ya ha causado serios problemas a la CPI, como se sabe, y serían mucho peores para la CIJ si esta se declarara competente, pues no solo afectaría gravemente a una solución al conflicto israelo-palestino, sino que además sería un auténtico terremoto para el estatuto del Estado a nivel internacional. Y es que sostener que Palestina es un Estado hoy en día sin ejercer soberanía efectiva sobre el territorio, al no haber sido nunca un Estado, sería el origen de algunos paradigmas a nivel internacional, como por ejemplo el caso de Taiwán, que controla su territorio, que tiene un gobierno, etc., etc., que es una «potencia económica y militar considerable» y, sin embargo, no se le reconoce, salvo por nueve pequeños Estados centro y suramericanos, la Santa Sede, y en Oceanía, Las Islas Marshall, Nauru, Palaos y Tuvalu.

Pero al margen de que la Corte Internacional de Justicia no es la Corte Penal Internacional, cuya trayectoria es confusa y difusa, este caso nos recuerda al caso del Oro monetario sacado de Roma en 1943, del que se ocupó la Corte Internacional de Justicia¹⁴⁶, y cuyos argumentos se han vuelto a utilizar, ya más recientemente, en el asunto de Timor Oriental¹⁴⁷, argumentos según los cuales, la Corte no puede dictar sentencia contra los derechos y obligaciones de un Estado que no es Parte ante dicha Corte, porque iría contra un

¹⁴⁵ Cfr. texto en BOE, nº 263, de 1 de noviembre de 2011, pp. 114191-114196.

¹⁴⁶ Cfr. CIJ, *Affaire de l'or monétaire pris à Rome en 1943 (question préliminaire) Italie c. France, Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et États-Unis d'Amérique*, arrêt du 15 juin 1954.

¹⁴⁷ Cfr. CIJ, *Case Concerning East Timor (Portugal c. Australie)*, Judgement of 30 June, 1995.

principio bien establecido a nivel internacional que prevé que la Corte no puede ejercer su jurisdicción con respecto a un Estado si no es con el consentimiento de éste¹⁴⁸. En este asunto, es muy relevante la declaración que hizo el Presidente, Sir Arnold Menair, quien después de votar a favor de la decisión, hizo la declaración siguiente:

«...A mon avis, la requête et l'institution de la procédure présentent un vice fondamental. La Cour est priée de statuer sur une demande de l'Italie contre l'Albanie, résultant de la loi albanaise du 13 janvier 1945. L'Albanie est donc un défendeur essentiel. Mais la procédure n'a pas été intentée contre l'Albanie et la requête ne cite pas l'Albanie comme défendeur, bien qu'il n'ait rien dans la déclaration de Washington qui empêche le Gouvernement italien de faire de l'Albanie un défendeur. Je ne puis voir comment un Etat A, désireux que la Cour statue sur sa demande contre un Etat B, peut valablement saisir la Cour de cette demande sans faire de l'Etat B un défendeur – quel que soit le nombre des autres Etats qui pourraient être défendeurs»¹⁴⁹.

Posteriormente, en el asunto apuntado de Timor Oriental, la Corte, citando el asunto del oro monetario (amonedado) volvió a recoger con la misma contundencia estos principios asumiendo así una de las excepciones preliminares invocadas por Australia¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Cfr. *Affaire de l'or monétaire...*, *op. cit.*, p. 32, que señala lo siguiente: «The Court cannot decide such a dispute without the consent of Albania. But it is not contended by any Party that Albania has given her consent in this case either expressly or by implication. To adjudicate upon the international responsibility of Albania without her consent would run counter to a well-established principle of international law embodied in the Court's Statute, namely, that the Court can only exercise jurisdiction over a State with its consent».

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 35.

¹⁵⁰ En esta ocasión, la Corte señaló: «However in this case, the effects of the judgement requested by Portugal would amount to a determination that Indonesia's entry into and continued presence in East Timor are un lawful and that, as a consequences it does not have the treaty-making power in matters relating to the continental shelf resources of East Timor. Indonesia's rights and obligations would this constitute the very subject-matter of such a judgement made in the absence of that State's consent. Such a judgement would run directly counter to the 'well established principle of international law embodied in the Court's Statute, namely, that the Court can only exercise jurisdiction over a State with its consent' (Monetary Gold Removed from Rome in 1943...)». Sobre esta decision de la Corte de Portugal contra Australia, cfr. TOUVENIR, J.-M., «L'arrêt de la CIJ du 30 juin 1995 rendu dans l'affaire du Timor Oriental (Portugal c. Australie)», *Annuaire français de droit international*, vol. 41, 1995, pp. 328-353; y JOUANNET, E., «Le principe de l'or monétaire à propos de l'arrêt du 30 juin dans l'affaire du Timor Oriental», *Revue générale de droit international public*, 1996, n° 3, pp. 673-714.

Desde esta perspectiva, es evidente que la demanda palestina pone en juego los derechos y obligaciones que Israel, Estado tercero, y no parte en la controversia, puede tener sobre ese territorio, siendo además el Estado receptor de la Embajada. Esta es también la opinión de Marko Milanovic, quien después de exponer las bases jurídicas que invoca Palestina, se centra en los argumentos que puede invocar en su defensa los Estados Unidos, entre ellos si Palestina puede considerarse Estado o no, pero también las Embajadas ante el Vaticano están establecidas en Roma (Italia) la acreditación múltiple (en muchos casos), pues la Embajada de un determinado país ante Italia lo es también ante el Vaticano, sin que tenga presencia física en este último Estado. Pero también menciona como obvio que, si hay un problema de interpretación en relación con una Embajada en el Estado receptor, algo tendrá que decir este Estado pues afectará a sus derechos y obligaciones. Y el último argumento que señala, y quizás el más importante, es que

«Palestine's claim runs headlong into the ICJ's longstanding Monetary Gold jurisprudence that it will not adjudicate on claims that involve the legal interests of third parties without the consent of these parties. When Palestine claims that Jerusalem is not Israel's territory, this clearly involves the existence (or not) of the rights of Israel vis-à-vis that territory, and Israel will obviously not consent to the ICJ's determination of these rights...»¹⁵¹.

Esta opinión de Marko Milanovic no es compartida por Alina Miron, quien piensa que los Estados Unidos no pensaban que, a pesar de que Palestina les había advertido de que el asunto de la Embajada lo llevaría a la Corte, no se lo tomaron muy en serio, y que ahora se encuentran ante el reto de o bien invocar excepciones preliminares o el de no comparecer ante la Corte, aspecto este último que tradicionalmente no ha servido la causa del Estado recalcitrante. Esta autora, Profesora en la Universidad de Angers, no piensa que la Corte se vaya a detener mucho en la categoría de Estado de Palestina tal y como se acepta en el Derecho internacional consuetudinario, sino en los reconocimientos que ha tenido a través de su admisión en las Naciones Unidas como «Estado observador no miembro» vía la Resolución 67/19 del 4 de diciembre

¹⁵¹ De este autor, cfr. «Palestine sues the United States in the ICJ re Jerusalem Embassy», *European Journal of International Law Talk*, september 30, 2018, disponible en: <https://www.ejiltalk.org/palestine-sues-the-united-states-in-the-icj-re-jerusalem-embassy/>

de 2012, camino que, como ya se ha apuntado, siguió la Corte Penal Internacional. También señala que Palestina tiene definido un territorio, una población y un gobierno efectivo, y que es independiente de cualquier otro Estado, afirmaciones estas últimas que no parecen ser muy convincentes. También rechaza la aplicación del principio del caso «Oro monetario» precitado, distinguiendo entre derechos y obligaciones, de los intereses del Estado que no es parte en el caso. En su opinión, la premisa principal del caso se tiene que basar en el estatuto especial de Jerusalén «established as a *corpus separatum* under a special international regime» tal y como está recogido en la Resolución 181 (II) del 29 de noviembre de 1947, ya que este régimen congela la «situación territorial» hasta que se alcance un acuerdo entre Palestina e Israel. Como tal, este régimen crea de forma objetiva una situación territorial oponible *erga omnes*, pasos que ya siguió la Corte en su Opinión sobre el Muro. De esta forma, piensa la autora, se puede soslayar el principio del «Oro monetario»¹⁵². Como se puede ver, estamos ante tesis diferentes, ambas muy bien expuestas, aunque en nuestra opinión las últimas son más arriesgadas. Y el problema es que, en algunos casos, no se sabe los derroteros que tomarán los jueces..., aunque en nuestra opinión la Corte debería seguir las tesis expuestas por Milanovic. Y es que como ya señaló la Profesora López-Jacoiste, el conflicto israelo-palestino no se soluciona ni en La Haya ni en Manhattan, sino en Ramallah y Gaza¹⁵³.

9. CONCLUSIÓN

Habrà que reconocer que el Presidente Trump ha hecho durante su mandato alguna cosa bien, aunque como ha dicho su contrincante a la Casa Blanca, haya sido por accidente. Pero lo cierto es que ha habido varios accidentes, cada uno de ellos con sus causas y efectos, como hemos intentado explicar. Y lo mismo cabe decir del Primer Ministro israelí Netanyahu que, por oposición a Trump, ha tenido que bregar varios mandatos y todavía más elecciones, ya que

¹⁵² A este respecto, cfr. MIRON, A., «Palestine's Application the ICJ, neither Groundless nor Hopeless. A Rply to Marko Milanovic», *European Journal of International Law Talk*, October 8, 2018, disponible en: <https://www.ejiltalk.org/palestines-application-the-icj-neither-groundless-nor-hopeless-reply-to-marko-milanovic/#more-16541>

¹⁵³ Cfr. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., «Algunas reflexiones sobre la Opinión Consultiva sobre el Muro de Israel: la solución está en Ramallah y Gaza y no en La Haya ni en Manhattan», vol. XX, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2004, pp. 467-491.

en el último año ya lleva varias. Sin embargo, quizás el acto más valiente del Primer Ministro israelí haya sido su discurso ante el Congreso de los Estados Unidos el 3 de marzo de 2015, a espaldas del Presidente Obama, al exponer al mundo el peligro para el Medio Oriente y el mundo entero, permitiendo el Acuerdo que se firmaría en julio de 2015, autorizando a Irán que incrementara su potencial nuclear. Esta es la opinión del antiguo Embajador israelí en esos momentos en Washington, Ron Dermer, quien estuvo detrás de todos los preparativos para ese acontecimiento¹⁵⁴. Pero no solamente eso, pues afirma lo que en este trabajo hemos intentado poner de manifiesto, que el reconocimiento de Israel por los Emiratos Árabes Unidos y Bahrein es «el inicio del fin del conflicto árabe-israelí». Un paso de gigante si se compara esta realidad con los Acuerdos de Oslo, que generaron muchas esperanzas, pero que, al final, se vieron frustradas al no saber dar los líderes palestinos un paso adelante.

¹⁵⁴ Para más detalles, cfr. MAGIC, J., «Au moins deux pays établiront des liens avec Israël d'ici janvier», *The Times of Israel*, 20, septembre 2020.



