¿MUDEZ Y MUDANZA O MUDANZA Y MUDEZ? REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVENTUAL RELOCALIZACIÓN DE LA EMBAJADA ARGENTINA ANTE ISRAEL EN LA CIUDAD DE JERUSALÉN*

Federico Jarast**

Hay muchas cosas que cambian también.
Nunca se sabe por qué.
Árbol

Resumen: Bastante se ha discutido sobre la conveniencia de mudar la sede diplomática argentina ante Israel de su actual ubicación, en la ciudad de Tel Aviv, a la ciudad de Jerusalén. Sin embargo, preocupa advertir que dichos intercambios se centran principalmente —cuando no de manera exclusiva— sobre los aspectos políticos del asunto. Es por esto que el presente trabajo intenta, luego de contextualizar a grandes rasgos la disputa de que la ciudad es objeto, aportar al debate argumentos estrictamente jurídicos desde una doble perspectiva.

Por un lado, se analiza la cuestión de Jerusalén en particular desde el punto de vista de las Naciones Unidas, indagando en el modo en que sus principales órganos se han venido pronunciado desde la época misma de la creación de la organización hasta la actualidad.

Desde otro punto de vista, aunque también ceñido a lo legal, se aborda el derecho internacional general aplicable al reconocimiento de territorios adquiridos por parte de Estados a través del empleo de la fuerza armada. De este modo, se

* Recepción del original: 02/05/2024. Aceptación: 28/07/2024.
** Graduado. Jefe de Trabajos Prácticos (regular) de Derecho Internacional Público (UBA), Associate Professor (Jindal Global University) / Agradezco de manera especial al Prof. Michael Glennon —Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University— por haberme guiado en mi estadía de investigación en Medford, MA, a fines de 2019. Asimismo, no puedo dejar de agradecer a Jindal Global Law School por todo el apoyo brindado en pos de que pudiera llevar a cabo dicha experiencia. Amén de los años transcurridos, cuanto allí aprendiera probó ser tan enriquecedor académica y personalmente que, hoy en día, sigue brindando frutos.

procede a descontextualizar la normativa aplicable y, por ende, los argumentos, exponiéndolos en abstracto, tal como ocurriría en cualquier situación análoga que se presentase en cualquier otra parte del mundo.

Así las cosas, el enfoque jurídico dual propuesto permite comprender cuáles son las obligaciones a que la República Argentina se encuentra sometida, ya sea en su carácter de miembro de la Organización de las Naciones Unidas o como mero sujeto que adecua sus conductas a las prescripciones del ordenamiento jurídico internacional.

Si bien es posible aducir que, producto de la influencia de la política internacional, muchas veces determinados órganos de las Naciones Unidas –principalmente la Asamblea General y el Consejo de Seguridad– se apartan en sus pronunciamientos de los dictados del derecho internacional, lo terminante del caso de la disputa en que la ciudad de Jerusalén se encuentra inmersa es que, luego de analizar con independencia las sucesivas manifestaciones emitidas en el seno de la organización y cuanto sobre el tema establece el derecho internacional general, se arriba a idéntica conclusión.

Idealmente, las decisiones a adoptar en las más altas esferas políticas de nuestro país deberían ir en consonancia con el derecho aplicable. El acatamiento del ordenamiento jurídico internacional es la única forma en que nuestro país puede posicionarse como un actor respetuoso y respetable dentro de la comunidad internacional; y más importante aún, es la única manera en que puede contribuir a sentar las bases de la paz en el Oriente Medio, la cual más que un deseo, en los tiempos actuales, resulta una necesidad.

Palabras clave: embajada argentina — jerusalén — ocupación — reconocimiento — naciones unidas

Abstract: Despite the fact that a lot has been said with regards to the pros and cons of moving the Argentine embassy in Israel from its current location in Tel Aviv to Jerusalem, most of the debates have been centered on the political underpinnings of the matter. The legal implications entailed in this course of action seem to be, at least, neglected, if not utterly ignored.

Taking the disregard of such important aspects as a starting point, the main goal of this work is to put forward for analysis the legal arguments that shape the dispute looming over the city of Jerusalem. The twofold approach intended is strictly limited to the realm of law, and it aims to offer relevant considerations that need to be taken into account when deciding such sensitive issue.

On the one hand, the matter will be looked at from the perspective of the United Nations, delving into the pronouncements of its principal organs —which span from the very inception of the organization until these days—.

On the other hand, but still from a legal standpoint, special emphasis will be put on the law governing the acquisition of territories which are achieved through the use of armed force by states. In this sense, the focus will shift away from the city of Jerusalem to discuss broader issues, exploring the answers that general international law offers to this kind of situations, no matter where they take place, allowing to examine the topic in abstract terms, beyond the specific context.

This dual legal approach will hopefully contribute to better understand what Argentina is bound to do with regards to its embassy, both as a member of the United Nations and as a subject of international law who wants to play by its rules.

Even though it could be argued that the United Nations are subject to political pressures which might make its organs depart from the strict dictates of international law —and this might be particularly true when it comes to the General Assembly and the Security Council—, the most compelling feature in the case of Jerusalem is that regardless the independent analysis proposed, both the United Nations and the international legal order in general lead to the same conclusions.

No matter what the outcome of this whole issue ends up being, it would be desirable that those adopting the final decision are at least aware of the applicable law and, ideally, make sure it complies with it. Sticking to the international legal order is the only means our country has to show itself both as a respectful and a respectable player amid the international community. Still, the crucial factor that should always be kept in mind is that, as long as we genuinely seek to help build a peaceful future for the Middle East, showing an unwavering commitment to international law is the only possible way.

Keywords: argentine embassy — jerusalem — occupation — recognition — united nations

I. Introducción

Entre las numerosas promesas de campaña efectuadas por el actual presidente de la República Argentina, uno de los ejes centrales giró en

torno al reposicionamiento del país a nivel global. Como todo realineamiento en términos geopolíticos, su implementación trae aparejadas numerosas consecuencias, las cuales, idealmente, deberían llevarse a cabo de conformidad con el ordenamiento jurídico internacional.

El objeto del presente trabajo es ahondar en una propuesta específica dentro de la pléyade de iniciativas que intenta dar sustento al reposicionamiento en cuestión. Dada su relevancia, esta iniciativa fue explicitada y discutida de manera puntual durante la última campaña presidencial: la relocalización de la Embajada argentina en Israel.[1] Si bien es cierto que el gobierno anunció la reconsideración de dicha decisión recientemente,[2] la cuestión dista de estar zanjada.

Por ello el presente trabajo, cuyo eje gira alrededor de la mudanza de nuestra sede diplomática de la ciudad de Tel Aviv a la ciudad de Jerusalén, intenta ofrecer argumentos tendientes a tomar una decisión informada y, por sobre todas las cosas, ajustada a derecho. En tal sentido, dejando de lado los argumentos políticos que podrían esgrimirse a favor y en contra de dicha medida —cuyo examen resulta totalmente ajeno a la finalidad perseguida— mi objetivo es abordar las implicancias legales que esta podría traer como consecuencia.

Así, comenzaré por enmarcar la historia reciente de la ciudad de Jerusalén desde el punto de vista del derecho internacional, para luego contrastarla con la realidad en los hechos.

La etapa siguiente estará focalizada en los aspectos jurídicos que hacen a la cuestión: en primer lugar, reseñaré la postura adoptada por las Naciones Unidas, en este caso, cómo se han pronunciado algunos de sus órganos principales a propósito de la situación legal de Jerusalén en concreto; acto seguido, pasaré a indagar en las previsiones aplicables a situaciones como la de Jerusalén, qué dice el derecho internacional en términos generales.

Explicitados tanto los aspectos fácticos como las aristas jurídicas que hacen a la cuestión, estaré en condiciones de volver sobre la propuesta argentina de mudar su embajada a la ciudad de Jerusalén para así ponderar su legalidad. Alcanzada esa instancia del análisis, quizás resulte de utilidad hacer una brevísima referencia a la experiencia de aquellos Estados que ya han transitado el camino propuesto por nuestro país, atento que sus

1. *Perfil*, "Javier Milei, ¿El candidato que..."; *La Nación*, "El viaje de Milei a Israel...".
2. *Página 12*, "El oficialismo consiguió el aval...".

experiencias podrían resultar de utilidad para el diseño de nuestra política exterior.

Por último, basándome fundamentalmente en el derecho internacional sin por ello desatender las tendencias políticas seguidas por una amplia mayoría de la comunidad internacional, me permitiré esbozar algunas conclusiones sobre el particular. Estas, a mi entender, son las directrices que deberían guiar la política exterior de nuestro país, de modo que le permitan alinearse junto con aquellos Estados que creen que la única manera de alcanzar la tan elusiva paz en el Oriente Medio es a través de un acatamiento irrestricto al ordenamiento jurídico internacional.

II. El deber ser: un breve repaso de los antecedentes jurídicos

Con la firma del Tratado de Versalles a mediados del año 1919, el mundo dejó atrás la Primera Guerra Mundial e intentó sentar las bases del orden internacional del porvenir en el derecho y no en la fuerza armada.

El Pacto de la Sociedad de Naciones, incluido como Parte I del Tratado de Versalles, previó en su artículo 22 que

> A aquellas colonias y territorios que como consecuencia de la última guerra han dejado de estar bajo la soberanía de los Estados que antes los gobernaban y que están habitados por pueblos que aún no pueden sostenerse por sí mismos en las duras condiciones del mundo moderno, hay debe [sic] aplicarse el principio de que el bienestar y el desarrollo de tales pueblos constituyen un deber sagrado de la civilización y que las garantías para el desempeño de este deber deben incorporarse en este Pacto.
>
> El mejor método para dar efecto práctico a este principio es que la tutela de tales pueblos se confíe a las naciones avanzadas que, en razón de sus recursos, su experiencia o su posición geográfica, puedan asumir mejor esta responsabilidad y estén dispuestas a aceptarla, y que esta tutela debe ser ejercida por ellos como Mandatarios en nombre de la Liga.[3]

3. Pacto de la Liga de las Naciones, 28/06/1919.

Así, la otrora provincia otomana de Palestina pasó a estar bajo mandato británico. En tal sentido, el Consejo de la Liga de las Naciones resolvió, el 24 de julio de 1922, establecer en Palestina una nación para el pueblo judío, sin perjuicio de los derechos civiles y religiosos de las comunidades no judías allí existentes. A mayor abundamiento, la mentada resolución se refiere en reiteradas oportunidades a los derechos de los diversos habitantes de Palestina, poniendo particular énfasis en los derechos de los diversos grupos religiosos.[4]

El mandato británico se extendería más allá de la Segunda Guerra Mundial, aunque para 1947 la potencia mandataria ya había solicitado a las Naciones Unidas que pergeñara una solución a la violenta situación que se vivía en Palestina. En respuesta, la Asamblea General adoptó la Resolución 181 (II) por 33 votos a favor sobre un total de 57.[5] No obstante los esfuerzos de la comunidad internacional, el turbulento final del mandato vendría en 1948, cuando el Reino Unido se retiró de Palestina dejando una población fuertemente polarizada presta para sumergirse aún más en una sangrienta guerra civil.

En cuanto al presente trabajo respecta, corresponde focalizar en la situación específica de Jerusalén, la cual fuera abordada en detalle en la Parte III de la ya aludida Resolución 181 (II). Dentro del apartado A de dicho instrumento se previó un régimen especial para la ciudad, la cual pasaría a ser un *corpus separatum* sometido a un régimen internacional especial y bajo administración de las Naciones Unidas, cumpliendo el Consejo de Administración Fiduciaria el rol de autoridad administradora. Sin embargo, conforme lo expresara más adelante el alcalde israelí de la ciudad, "Esta solución demostró ser inadmisible tanto para musulmanes como para judíos".[6]

En tanto, en el seno del apartado C (estatuto de la ciudad) el acápite 4 reguló las medidas de seguridad, estableciendo que: "La Ciudad de Jerusalén será desmilitarizada; se declarará y mantendrá su neutralidad y no se permitirán formaciones, ejercicios ni actividades de carácter paramilitar dentro de sus límites". Por su parte, mediante el acápite 8 se garantizó "a los residentes o ciudadanos de los Estados árabe y judío la libertad de

4. Consejo de la Liga de las Naciones..., arts. 2, 13 y 15, entre otros.
5. AGNU, A/RES/181(II).
6. Kollek, "Jerusalem", p. 702.

entrar y de residir dentro de los límites de la Ciudad". Con relación a los lugares sagrados, el acápite 13 prescribió que "a) No serán denegados ni vulnerados los derechos existentes respecto a los Lugares sagrados y a santuarios y edificios religiosos"; así como se garantizó también "el libre acceso a los lugares sagrados y santuarios y edificios religiosos y el libre ejercicio del culto, de conformidad con los derechos existentes".

Al año siguiente, la misma Asamblea General estableció que

> [...] dados los lazos que la vinculan a tres religiones mundiales, la zona de Jerusalén [...] debe ser objeto de un trato especial y distinto al de las otras regiones de Palestina y debe ser colocada bajo el control efectivo de las Naciones Unidas.[7]

agregando que hasta que se logre un acuerdo entre las partes interesadas, todos los habitantes de Palestina deben gozar de la máxima libertad posible de acceso a Jerusalén.[8]

Atento la trascendencia de la cuestión la Asamblea General no perdió la oportunidad, al admitir a Israel como miembro de las Naciones Unidas, de hacer referencia a sus precitadas Resoluciones 181 (II) y 194 (III).[9]

Durante la segunda mitad de 1948 y la primera del siguiente, la región estaría formalmente en estado de guerra, la cual solo alcanzaría su fin tras una polifacética intervención por parte de las Naciones Unidas y la conclusión de un armisticio general entre Jordania e Israel, quienes arribaron a un acuerdo mediante el cual fijaron las líneas de demarcación del armisticio.[10] En consecuencia, la ciudad de Jerusalén quedó dividida, de hecho, en dos partes: el sector este, que contenía la parte más antigua de la ciudad, bajo control jordano; y el sector oeste, que comprendía la parte más moderna de la ciudad, en control Israelí.[11] Cabe destacar que los términos del convenio son inequívocos en cuanto a la provisionalidad de las líneas de demarcación, dejando a salvo los derechos que las partes pudieran aducir al momento de convenir de manera pacífica una solución definitiva para la

7. AGNU, A/RES/194(III), párr. 8.
8. AGNU, A/RES/194(III), párr. 9.
9. AGNU, A/RES/273(III), cons. 5.
10. Hashemite Jordan Kingdom-Israel: General Armistice Agreement, 03/04/1949, art. IV.
11. Comité para el ejercicio de los derechos inalienables..., pp. 1-2.

cuestión de Palestina,[12] así como los futuros acuerdos que pudieran alcanzarse en materia de territorio y fronteras.[13]

A pesar de los ingentes esfuerzos de las Naciones Unidas para aportar al menos un marco que permitiera a las partes concertar posibles soluciones, los años continuaron sucediéndose sin que los dos Estados que por entonces ocupaban la zona y la ciudad de Jerusalén (Israel y Jordania) hicieran conocer oficialmente sus opiniones al Consejo de Administración Fiduciaria,[14] órgano al cual, cabe recordar, la Asamblea General había asignado importantes funciones.

Es así como, a menos de un año del retiro del Reino Unido del territorio, Jerusalén se encontraba dividida, bajo control de hecho por dos facciones que, tras estar enfrentadas en una sangrienta contienda, en adelante deberían cooperar al amparo de un frágil y provisorio equilibrio. Eso sí, contaban con el apoyo de las Naciones Unidas, cuya impotencia para llevar paz a la región ya había quedado expuesta en reiteradas oportunidades.

III. La guerra de los seis días como punto de inflexión: una nueva realidad

La precariedad de la situación en la región no tardaría en manifestarse de la peor manera: la violencia pasó a formar parte de la vida cotidiana de sus habitantes, constituyéndose en la regla. Ello, con independencia de las recurrentes guerras que asolaron a los países del Oriente Medio durante las décadas que siguieron a la rudimentaria situación lograda a fines de la década de 1940.

El conflicto armado en que se sumió el Oriente Medio entre el 5 y el 10 de junio de 1967, conocido como Guerra de los Seis Días, produjo secuelas que a la fecha la comunidad internacional sigue tratando de resolver, marcando así un claro contraste entre la efímera duración de las hostilidades y sus prolongadísimas consecuencias.

En cuanto al presente trabajo respecta, reviste particular interés el impacto que dicho conflicto tuvo sobre Jerusalén; no obstante lo cual no se

12. Hashemite Jordan Kingdom-Israel..., art. II.2.
13. Hashemite Jordan Kingdom-Israel..., art. VI.9.
14. Consejo de Administración Fiduciaria... T/RES/118(VI).

puede pasar por alto que sus efectos se extendieron mucho más allá de los límites de la ciudad.

El cierre de la guerra de 1967 dejó a Israel en posesión de la totalidad de Jerusalén; esto es, con control tanto de la parte occidental como de la parte oriental de la ciudad, borrando de hecho la línea de demarcación surgida del armisticio de 1949.[15]

Las intenciones de la parte victoriosa en el conflicto fueron siempre inequívocas: desde 1967 en adelante, Israel nunca planeó retirarse de la ciudad. En tal sentido, el entonces Ministro de Defensa israelí expresó tras la toma de la urbe en 1967: "Las fuerzas israelíes de defensa han liberado a Jerusalén. Hemos reunido la ciudad desgarrada, la capital de Israel. Hemos vuelto a este santuario, para no separarnos nunca más de él".[16]

Esta postura determinante respecto de Jerusalén, con el paso del tiempo, quedaría formalmente plasmada como política de Estado, especialmente luego de que el Knesset sancionara en 1980 la "Ley Básica: Jerusalén, capital de Israel". Por más que algunos autores consideraran que sus efectos eran esencialmente declarativos, y que las cuestiones operativas eran marginales,[17] son justamente estas cuestiones "declarativas" las que generaron las respuestas diplomáticas más duras.[18]

En términos rotundos, la norma prescribe que "Jerusalén, completa y unida, es la capital de Israel".[19] A su vez, más adelante establece una prohibición categórica de transferir, ya sea de manera permanente o por un lapso de tiempo determinado, cualquier autoridad establecida por ley del Estado de Israel o del Municipio de Jerusalén a favor de organismos internacionales, sean estos políticos, gubernamentales o de cualquier otra índole semejante.[20] La alusión que el Poder Legislativo hace a propósito de la unificación de la ciudad no deja lugar a dudas: el Estado de Israel considera que Jerusalén Oriental ha sido legalmente anexada a su territorio,[21] criterio sostenido asimismo por la Corte Suprema israelí.[22]

15. Comité para el ejercicio de los derechos inalienables..., p. 13.
16. Comité para el ejercicio de los derechos inalienables..., p. 13.
17. Naor, "Begin and 'Basic Law...", p. 37.
18. Naor, "Begin and 'Basic Law...", p. 38.
19. Israel, "Ley Básica: Jerusalén...", art. 1.
20. Israel, "Ley Básica: Jerusalén...", art. 6, enmienda 1.
21. Dinstein, *The International Law of*..., p. 22.
22. Dinstein, *The International Law of*..., p. 22.

Así las cosas, desde el fin de la Guerra de los Seis Días a mediados de 1967 hasta la actualidad, al menos parte de la ciudad de Jerusalén evidencia una situación de hecho que no se condice con la normativa aplicable. Por esto es que, conforme quedará expuesto en el próximo apartado del presente trabajo, la comunidad internacional se refiere a Jerusalén del Este (entre otros tantos territorios comprendidos dentro del antiguo mandato de Palestina) como una zona ocupada. No obstante, Israel cuestiona dicho criterio, argumentando que desde el fin del mandato británico nadie había ejercido de manera legítima su soberanía sobre los territorios en cuestión, motivo por el cual no resultaría aplicable el derecho de ocupación a la situación imperante a partir de 1967.[23]

En el sentido apuntado, la distinción entre ocupación y anexión resulta de crucial importancia: mientras que la primera es una situación de hecho, eminentemente temporal, que no priva a la potencia ocupada de su soberanía sobre el territorio en disputa, la segunda implica una situación permanente que trae aparejada la transferencia del territorio en cuestión, el cual pasa a integrarse al de la potencia que ejerce el control sobre este.[24] Esta diferencia explica la regla de derecho internacional según la cual la ocupación, por sí misma, no produce la transferencia del título sobre el territorio a favor de la potencia ocupante.[25]

En tanto la anexión trae como consecuencia la expansión del Estado que ejercía su control sobre el territorio en cuestión, el cual en adelante queda sujeto a su soberanía; la ocupación no permite que la potencia ocupante realice cambios en las normas fundamentales o las formas de gobierno, establezca nuevas organizaciones militares o políticas, disuelva el Estado o forme nuevas entidades políticas.[26] A su vez, independientemente de las pretensiones de anexión, resulta aplicable a toda la extensión del territorio ocupado la Cuarta Convención de Ginebra de 1949, [27] la cual pone límites al accionar de la potencia ocupante.

23. Comité para el ejercicio de los derechos inalienables..., p. 29.
24. Comité Internacional de la Cruz Roja, Convenios de Ginebra de 1949..., p. 275.
25. Dinstein, *War, aggression and self-defence*, p. 191.
26. Comité Internacional de la Cruz Roja, Convenios de Ginebra de 1949..., p. 273.
27. Comité Internacional de la Cruz Roja, Convenios de Ginebra de 1949..., p. 276.

IV. La postura de la ONU respecto de la situación de hecho. El ser jurídico

IV.A. Idas y venidas entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad

A menos de un mes de concluida la Guerra de los Seis Días, la Asamblea General de las Naciones Unidas expresó, en una sesión especial, su honda preocupación "por la situación existente en Jerusalén como resultado de las medidas tomadas por Israel para cambiar la condición de la ciudad"[28] considerando nulas tales iniciativas y solicitando su derogación y desistimiento.[29] Diez días más tarde insistiría sobre la cuestión, deplorando el incumplimiento de dicha resolución por parte de Israel.[30]

Algunos meses después sería el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el que, sin ambigüedades y por unanimidad, expusiera "la inadmisibilidad de la adquisición de territorio por medio de la guerra",[31] incluyendo el "Retiro de las fuerzas armadas israelíes de los territorios que ocuparon durante el reciente conflicto"[32] entre los requisitos para una paz justa y duradera en el Oriente Medio. La referencia a la ocupación de los territorios tras la guerra no puede ser pasada por alto; y esto reviste particular importancia si se tiene en cuenta que el término "ocupación" tiende a ser usado por el Consejo de Seguridad para expresar desaprobación.[33] En los años inmediatamente siguientes el Consejo de Seguridad continuó condenando la situación, aunque no necesariamente calificándola como una ocupación.[34]

Las medidas adoptadas por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad con miras a resolver la situación de Jerusalén resultaron tan variadas como inconducentes. A modo de ejemplo, se creó un Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afectan los derechos

28. AGNU, A/RES/2253(ES-V), cons. 1.
29. AGNU, A/RES/2253(ES-V), párrs. 1 y 2.
30. AGNU, A/RES/2254(ES-V), párr. 1.
31. CSNU, S/RES/242(1967), cons. 2.
32. CSNU, S/RES/242(1967), párr. 1.
33. Klabbers, "Intervention, Armed Intervention, Armed Attack, Threat...", p. 500.
34. V. CSNU, S/RES/252(1968) y CSNU, S/RES/267(1969).

humanos de la población de los territorios ocupados;[35] se insistió que

> todas las medidas de carácter legislativo y administrativo que haya tomado Israel con el fin de alterar el estatuto de la ciudad de Jerusalén... son totalmente nulas y no pueden modificar ese estatuto;[36]

se afirmó la aplicabilidad del Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra de 1949 "a los territorios árabes ocupados por Israel desde 1967;"[37] y se exhortó "a todos los Estados, organizaciones internacionales y organismos especializados a que no reconozcan ningún cambio efectuado por Israel en los territorios ocupados".[38]

Recién los inicios de la década de 1980 evidencian un endurecimiento de la postura adoptada por las Naciones Unidas respecto de Israel, lo cual resulta patente no solo en el tono empleado por el Consejo de Seguridad, sino también en el contenido de sus resoluciones. A modo de ejemplo, este determinó que

> todas las medidas adoptadas por Israel para modificar el carácter físico, la composición demográfica, la estructura institucional o el estatuto de los territorios palestinos y otros territorios árabes ocupados desde 1967, incluso Jerusalén, o cualquier parte de los mismos, carecen totalmente de validez jurídica.[39]

A su vez, puso de manifiesto "la necesidad imperiosa de poner fin a la prolongada ocupación de los territorios árabes ocupados por Israel desde 1967, incluso Jerusalén"[40] y censuró "en los términos más enérgicos la promulgación por Israel de la ´ley básica´ sobre Jerusalén y su negativa a acatar las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad;"[41] calificando

35. AGNU, A/RES/2443(XXIII), párr. 1.
36. CSNU, S/RES/298(1971), párr. 3.
37. AGNU, A/RES/3092(XXVIII), párr. 1 y AGNU, A/RES/3525(XXX), parte B, párr. 1.
38. AGNU, A/RES/3525(XXX), parte A, párr. 10.
39. CSNU, S/RES/465(1980), párr. 5.
40. CSNU, S/RES/476(1980), párr. 1.
41. CSNU, S/RES/478(1980), párr. 1.

sin ambages dicha ley como "una violación del derecho internacional".[42] Además, insistió en la nulidad de

> todas las medidas y los actos legislativos y administrativos adoptados por Israel, la Potencia ocupante, que han alterado o pretenden alterar el carácter y el estatuto de la Ciudad Santa de Jerusalén.[43]

y, desconociendo la Ley Básica, llamó "A los Estados que hayan establecido representaciones diplomáticas en Jerusalén, para que retiren tales representaciones de la Ciudad Santa".[44] El incumplimiento por parte de algunos Estados de esta última provisión fue advertida y deplorada más tarde por la Asamblea General.[45]

En sesiones de emergencia, la Asamblea General reafirmó en consonancia que "todas las medidas ilegales israelíes en la Jerusalén Oriental ocupada... y los resultados prácticos de esas medidas no podrán reconocerse jamás por mucho tiempo que pase".[46]

Ya entrado el siglo XXI, se insistió en la falta de reconocimiento de "ningún cambio a las líneas del 4 de junio de 1967, incluso en lo que respecta a Jerusalén, que no sean los acordados por las partes mediante negociaciones;"[47] requiriendo a su vez a los Estados que "establezcan una distinción, en sus relaciones pertinentes, entre el territorio del Estado de Israel y los territorios ocupados desde 1967".[48]

En resumidas cuentas, basta con tener presente que las Naciones Unidas son del entendimiento que

> toda medida adoptada por Israel, la Potencia ocupante, para imponer su legislación, jurisdicción y administración en la Ciudad Santa de Jerusalén es ilegal y, en consecuencia, nula y carente de toda validez;[49]

42. CSNU, S/RES/478(1980), párr. 2.
43. CSNU, S/RES/478(1980), párr. 3.
44. CSNU, S/RES/478(1980), párr. 5.b.
45. AGNU, A/RES/51/27, párr. 2.
46. AGNU, A/RES/ES-10/3, párr. 3.
47. CSNU, S/RES/2334(2016), párr. 3.
48. CSNU, S/RES/2334(2016), párr. 5.
49. AGNU, A/RES/72/15, párr. 1.

lo cual motiva el pedido concreto "a todos los Estados a que se abstengan de establecer misiones diplomáticas en la Ciudad Santa de Jerusalén, con arreglo a lo dispuesto en la Resolución 478 (1980) del Consejo".[50]

Lejos de agotar el debate, las medidas incluidas en el presente apartado intentan exponer, someramente, la posición que la organización ha adoptado a lo largo de los años a propósito del controvertido estatuto de Jerusalén, tal cual se refleja principalmente a través de los sucesivos pronunciamientos de sus órganos más políticos: la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

A renglón seguido quedará expuesto el modo en que otro órgano principal de la organización, desde una perspectiva diferente, ha tenido también oportunidad de pronunciarse sobre el asunto.

IV.B. La judicialización de la discusión

Si se hubiera de extraer una única conclusión de la reseña de más de siete décadas de labor llevada a cabo por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad con relación al estatuto de Jerusalén, la palabra "ineficacia" es, sin lugar a duda, una de las primeras que invaden la mente de cualquier persona que haya dedicado al menos un rato al estudio del asunto.

Ello explica, en parte, el motivo por el cual la comunidad internacional emprendió, con el advenimiento del nuevo siglo, un cambio de estrategia. Así, forzando al "órgano judicial principal de las Naciones Unidas"[51] a manifestarse sobre el particular, se sumó una nueva voz al debate; y siendo que es función de la Corte Internacional de Justicia "decidir conforme al derecho internacional",[52] sus decisiones revisten singular relevancia.

En el sentido indicado la Asamblea General, luego de insistir que es "principio establecido del derecho internacional... la inadmisibilidad de la adquisición de territorio por la fuerza"[53] y enfatizar que

> … las medidas tomadas por Israel, la Potencia ocupante, para cambiar la condición jurídica y la composición demográfica de la Je-

50. AGNU, A/RES/ES-10/19, párr. 1.
51. Carta de las Naciones Unidas, 26/06/1945, art. 92.
52. Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, art. 38.1.
53. AGNU, A/RES/ES-10/14, cons. 3.

> rusalén oriental ocupada no tienen validez legal y son nulas y sin valor;[54]

decidió someter a consideración de la Corte la siguiente cuestión:

> ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de la construcción del muro que levanta Israel, la Potencia ocupante, en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores, según se describe en el informe del Secretario General, teniendo en cuenta las normas y principios de derecho internacional, incluido el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General?[55]

Cabe destacar que la resolución en cita fue adoptada por 90 votos positivos, 8 abstenciones y 74 votos en contra; contándose el voto de nuestro país entre los favorables.

Es así como, a menos de un año de haber sido solicitada, la opinión consultiva sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado fue emitida por la Corte Internacional de Justicia. A través suyo, la Corte hizo explícito el criterio que, a partir de 1967, Israel ha ocupado todos los territorios que en el pasado habían formado parte del mandato británico,[56] situación que se prolonga hasta el presente;[57] y agregó más específicamente que desde el fin de la Guerra de los Seis Días, Israel ha adoptado una serie de medidas tendientes a modificar el estatuto de la Ciudad de Jerusalén.[58]

Luego de determinar que los asentamientos israelíes en los territorios palestinos ocupados, incluida Jerusalén oriental, fueron establecidos en contravención del derecho internacional,[59] la Corte calificó la construcción del muro en los territorios en cuestión y el régimen asociado a ella como

54. AGNU, A/RES/ES-10/14, cons. 13.
55. AGNU, A/RES/ES-10/14.
56. CIJ, "Legal Consequences of the Construction...", párr. 73.
57. CIJ, "Legal Consequences of the Construction...", párr. 78.
58. CIJ, "Legal Consequences of the Construction...", párr. 75.
59. CIJ, "Legal Consequences of the Construction...", párr. 120.

contrarios al ordenamiento jurídico internacional[60] y determinó que todos los Estados tienen la obligación de no reconocer la situación ilegal resultante.[61]

No obstante los términos categóricos del pronunciamiento de la Corte, sus efectos prácticos en cuanto a la construcción del muro atañen y su impacto sobre la situación de hecho en los territorios palestinos ocupados fueron menudos. Sin embargo, ello no impide destacar que, desde entonces, la cuestión palestina cobró nuevo ímpetu. Tan es así que, en 2012, Palestina obtuvo la condición de "Estado observador no miembro en las Naciones Unidas",[62] un hito incontrovertible en la larga búsqueda del pueblo palestino por ser reconocido como un Estado por la comunidad internacional.

Poniendo énfasis una vez más en el principal objeto de estudio del presente trabajo, esto es, la ciudad de Jerusalén, cabe destacar que en mayo de 2018 el gobierno de Estados Unidos finalmente mudó su embajada ante Israel de Tel-Aviv a Jerusalén,[63] lo cual más allá de sendas protestas políticas, motivó la judicialización de la cuestión. Así, Palestina dio inicio a un proceso conocido como *Relocalización de la Embajada de Estados Unidos en Jerusalén (Palestina c. Estados Unidos)*, en cuyo marco expuso que la mudanza de la embajada importa una violación de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 –no solo de su articulado,[64] sino también de su objeto y fin–; además de otras normas de derecho internacional.[65] Por ello, solicitó a la Corte que declare la ilegalidad de la relocalización de la Embajada de Estados Unidos en la ciudad de Jerusalén,[66] ordenando su retiro.[67]

El procedimiento aludido lejos está de haber sido resuelto, atento que su último avance data de fines de 2018. Ello explica, asimismo, su inclusión como punto 5 en la lista de casos pendientes ante la Corte.[68]

60. CIJ, "Legal Consequences of the Construction...", párr. 163.3.A.).
61. CIJ, "Legal Consequences of the Construction...", párr. 163.3.D).
62. AGNU, A/RES/67/19, párr. 2.
63. *New York Times*, "Jerusalem Embassy Is a Victory for...".
64. CIJ, "Relocation of the United States Embassy...", párrs. 38, 42 y 43, entre otros.
65. CIJ, "Relocation of the United States Embassy...", párr. 50.
66. CIJ, "Relocation of the United States Embassy...", párr. 51.
67. CIJ, "Relocation of the United States Embassy...", párr. 52.
68. CIJ, "Pending cases" (V. URL https://www.icj-cij.org/pending-cases).

Prosiguiendo con la estrategia de judicializar la problemática, y luego de reafirmar una vez más "el derecho del pueblo palestino a la libre determinación, incluido su derecho a un Estado de Palestina independiente;"[69] la Asamblea General solicitó a la Corte que responda

> a) ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de que Israel continúe violando el derecho del pueblo palestino a la libre determinación, de sus prolongados actos de ocupación, asentamiento y anexión del territorio palestino ocupado desde 1967, incluidas las medidas destinadas a alterar la composición demográfica, el carácter y el estatuto de la Ciudad Santa de Jerusalén, y de la aprobación por Israel de legislación y medidas discriminatorias conexas? b) ¿Cómo afectan las políticas y prácticas de Israel que se mencionan […] al estatuto jurídico de la ocupación y qué consecuencias jurídicas se derivan de ese estatuto para todos los Estados y para las Naciones Unidas?[70]

Corresponde remarcar que dicha petición contó con el voto positivo de 87 países, entre los cuales se cuenta el que la República Argentina emitiera.

El "interés legítimo" de la comunidad internacional "en la cuestión de la ciudad de Jerusalén y en la protección de sus singulares dimensiones espiritual, religiosa y cultural"[71] se ve reflejado en el hecho que, más allá de que la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas envió cuantiosa documentación, Turquía, Namibia, Luxemburgo, Canadá, Bangladesh, Jordania, Chile, Liechtenstein, Líbano, Noruega, Israel, Argelia, la Liga de los Estados Árabes, Siria, Palestina, la Organización para la Cooperación Islámica, Egipto, Guyana, Japón, Arabia Saudita, Qatar, Suiza, España, Rusia, Italia, Yemén, Maldivas, Emiratos Árabes Unidos, Omán, la Unión Africana, Paquistán, Sudáfrica, Reino Unido, Hungría, Brasil, Francia, Kuwait, Estados Unidos, China, Gambia, Irlanda, Belice, Bolivia, Cuba, Mauricio, Marruecos, República Checa, Malasia, Colombia, Indonesia, Guatemala, Nauru, Djibouti, Togo, Fiji, Senegal y Zambia formularon declaraciones escritas, a lo cual muchos agregaron luego los comentarios correspondientes.[72]

69. AGNU, A/RES/76/150, párr. 1.
70. AGNU, A/RES/77/247, párr. 18.
71. AGNU, A/RES/77/247, cons. 25.
72. CIJ, "Legal Consequences arising from the Policies...".

Si bien la Corte Internacional de Justicia no se ha pronunciado sobre el particular a la fecha, es de esperar que su decisión aclare aún más la situación jurídica de los territorios palestinos ocupados.

V. ¿Qué dice el derecho internacional, para este tipo de situaciones?

Luego de la reseña efectuada en el apartado que antecede, resulta clara la postura de los diferentes órganos de la Organización de las Naciones Unidas a propósito de la particular situación de la ciudad de Jerusalén. Sin embargo, el derecho aplicable al reconocimiento de territorios anexados por la fuerza excede ampliamente la cuestión bajo análisis y ha sido objeto de sustantivos aportes doctrinarios.

En cuanto atañe al reconocimiento de Estados y la adquisición de territorios, la doctrina nombrada en honor al secretario de Estado de Estados Unidos Henry L. Stimson es, sin dudas, un punto de inflexión.

La doctrina comenzó su desarrollo en 1932 a partir de dos cartas que dicho diplomático dirigiera a los gobiernos de China y Japón expresando la negativa del gobierno estadounidense a reconocer cualquier situación o acuerdo contrario al Tratado General para la Renuncia de la Guerra como Instrumento de Política Nacional (también conocido como Pacto de París o Pacto Briand-Kellogg).[73]

Dicho entendimiento fue luego reflejado en la postura crítica adoptada tanto por el Consejo como por la Asamblea de la Liga de las Naciones con relación a la anexión de Manchuria por parte de Japón.[74] Es de destacar que los acontecimientos que habrían de sucederse en los años siguientes llevaron a que la iniciativa de Stimson alcanzara un respaldo generalizado;[75] lo cual permite concluir que, con el devenir de los años, los principios receptados en tal formulación doctrinaria pasaron a formar parte del derecho internacional consuetudinario general. Tan es así que en la actualidad no se pone en tela de juicio la idea de que, ante una ilegalidad sustantiva,

73. General Treaty for Renunciation of War as… Para obtener una visión de la época en que esta doctrina emergió, v. J. W. W-B., "The Stimson doctrine".
74. O'Mahoney, "Rule tensions and...", p. 834 y Hathaway & Shapiro, *The internationalists...*, p. 330.
75. Langer, *Seizure of territory. The Stimson doctrine...*, pp. 60-61.

particularmente cuando se trata de la violación de una norma perentoria —como lo es la prohibición de la agresión—,[76] los Estados tienen, en virtud del derecho internacional consuetudinario, la obligación de no reconocer ese acto como legal.[77]

Sin embargo, por más que la doctrina Stimson es concebida como uno de los hitos en el desarrollo del derecho internacional del siglo pasado, resulta innegable que esta presenta falencias, principalmente en cuanto se evidencia su ineficacia para efectivamente revertir anexiones ilegales de territorios. En tal sentido, a pesar de que la falta de reconocimiento hace que la posesión de hecho de un territorio disputado permanezca incierta y problemática,[78] no deja de ser cierto que dicha falta de reconocimiento, por sí misma, no es eficiente como sanción, aunque sí resulta indispensable para la aplicación de otras sanciones.[79] Como mínimo, la razón de ser de la obligación de no reconocer es prevenir, en la medida de lo posible, la validación de una situación ilegal.[80]

En sentido coincidente, la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados –Convención de Montevideo de 1933–[81] prescribe en su artículo 11:

> Los Estados contratantes consagran en definitiva como norma de su conducta, la obligación precisa de no reconocer las adquisiciones territoriales o de ventajas especiales que se realicen por la fuerza […]. El territorio de los Estados es inviolable y no puede ser objeto de ocupaciones militares ni de otras medidas de fuerza impuestas por otro Estado, ni directa ni indirectamente, ni por motivo alguno, ni aun de manera temporal.

Otro punto de referencia ineludible en el desarrollo normativo lo constituye la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, la cual, de

76. AGNU, A/74/10, inc. a) del Anexo a la Conclusión 23.
77. Crawford, *The creation of States in*..., p. 160 y Comisión de Derecho Internacional, "Proyecto de artículos...", pp. 121-124.
78. Fabry, *Recognizing States. International society...*, p. 137.
79. Chen, *The International Law of recognition...*, p. 442.
80. Dawidowicz, "The Obligation of Non-Recognition...", p. 678.
81. Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, 26/12/1933.

acuerdo con la Corte Internacional de Justicia, recepta normas de carácter consuetudinario, más específicamente en cuanto respecta a los principios de no uso de la fuerza y no intervención.[82] Así, sienta la Asamblea la obligación de los Estados de "abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza para violar las fronteras internacionales existentes de otro Estado o como medio de resolver controversias internacionales".[83] A ello agrega la obligación que posee todo Estado de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza con el objeto de violar "líneas internacionales de demarcación, tales como las líneas de armisticio, que se establezcan por un acuerdo internacional del que sea parte o que esté obligado a respetar por otras razones".[84] Además, establece la prohibición de que el territorio de un Estado sea objeto de ocupación militar derivada del uso de la fuerza en contravención de la Carta, así como la ilegalidad de la adquisición de territorio derivada de la amenaza o el uso de la fuerza y la obligación de no reconocer como legal ninguna adquisición territorial derivada de la amenaza o el uso de la fuerza que recae en los demás Estados.[85] Por último, resulta interesante mencionar que también se consigna en la resolución en cita que "El uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional constituye una violación de sus derechos inalienables y del principio de no intervención".[86]

La breve reseña llevada a cabo en los párrafos que anteceden provee un encuadre normativo suficiente para analizar el reconocimiento de las anexiones de territorio mediante el uso de la fuerza desde una perspectiva legal. Sin embargo, no deja de ser cierto que gran parte de la doctrina concuerda que el acto de reconocimiento —sea de Estados, gobiernos o de anexiones territoriales— es, por definición, político.[87] Ello resulta incontrovertible, más aún cuando se considera que tanto Estados como gobiernos dependen en gran medida de apreciaciones normativas efectuadas por actores internacionales.[88] Pero ello no debe llevar a confundir las cosas: a pesar de no ser un acto legalmente indiferente de política nacional, a través

82. CIJ, "Militarv and Paramilitary Activities...", párr. 264. Ver, en sentido coincidente, CIJ, "Legal Consequences of the Construction...", párr. 87.
83. AGNU, A/RES/2625(XXV), Anexo, Apartado 1.
84. AGNU, A/RES/2625(XXV), Anexo, Apartado 1.
85. AGNU, A/RES/2625(XXV), Anexo, Apartado 1.
86. AGNU, A/RES/2625(XXV), Anexo, Apartado 1.
87. Crawford, Brownlie´s principles of public international law, p. 147.
88. Sloane, "The Changing Face of Recognition...", p. 114.

del reconocimiento (o la negativa a llevarlo a cabo) el Estado administra derecho internacional.[89]

Otro aspecto importante que no puede ser pasado por alto al momento de discutir las implicancias legales de la temática se relaciona con el régimen de responsabilidad internacional del Estado. Al respecto, el Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos elaborado por la Comisión de Derecho Internacional prevé que serán violaciones graves aquellas que contraríen una obligación surgida de una norma imperativa de derecho internacional general;[90] agregando a continuación que "La violación de tal obligación es grave si implica el incumplimiento flagrante o sistemático de la obligación por el Estado responsable".[91] Entre los comentarios realizados por la propia Comisión a la previsión en cita, viene al caso poner particular atención sobre los que destacan que las obligaciones en cuestión emanan de normas que apuntan a prohibir "lo que ha llegado a considerarse intolerable porque representa una amenaza para la supervivencia de los Estados y sus pueblos y para los valores humanos más fundamentales";[92] que "la intención de violar la norma; el alcance y el número de violaciones individuales; y la gravedad de sus consecuencias para las víctimas" son factores a considerar al evaluar la gravedad de una violación;[93] y que "la obligación de cooperar se aplica a los Estados independientemente de que resulten o no afectados por la violación grave".[94]

A mayor abundamiento, el proyecto de artículos de marras consigna que "Los Estados deben cooperar para poner fin, por medios lícitos, a toda violación grave en el sentido del artículo 40";[95] y se impone la obligación de no reconocer como lícita una situación creada por una violación grave en el sentido del artículo 40, ni prestar ayuda o asistencia para mantener esa situación.[96]

De este modo se puede inferir cómo, desde el derecho internacional general, se arriba a la misma conclusión: existe una obligación de no

89. Lauterpacht, *Recognition in International...*, p. 33.
90. Comisión de Derecho Internacional, "Proyecto de artículos...", art. 40.1.
91. Comisión de Derecho Internacional, "Proyecto de artículos...", art. 40.2.
92. Comisión de Derecho Internacional, "Proyecto de artículos...", p. 120.
93. Comisión de Derecho Internacional, "Proyecto de artículos...", p. 121.
94. Comisión de Derecho Internacional, "Proyecto de artículos...", p. 122.
95. Comisión de Derecho Internacional, "Proyecto de artículos...", proyecto de art. 41.1.
96. Comisión de Derecho Internacional, "Proyecto de artículos...", proyecto de art. 41.2.

reconocer situaciones de hecho que importan violaciones a obligaciones emanadas de normas imperativas de derecho internacional general.[97]

VI. ¿Cómo debería proceder la Argentina?

En función de la reseña normativa efectuada en el apartado que antecede resulta incontrovertible que el derecho internacional público en general condena aquellas situaciones en que un Estado procede a la ocupación territorial más allá de sus límites a través del uso de la fuerza armada.

Desde los orígenes de la doctrina Stimson hasta la actualidad, los más de noventa años transcurridos han evidenciado un desarrollo consistente y consecuente de la norma allí enunciada, entendimiento que se ve reflejado no solo en el accionar de los distintos miembros de la comunidad internacional ante este tipo de situaciones, sino también en los numerosos pronunciamientos de los principales órganos de las Naciones Unidas, lo cual en el caso de la ciudad de Jerusalén surge de manera palmaria.

Ahondar en las implicancias jurídicas de la violación de una norma consuetudinaria de carácter general como la que se encuentra bajo análisis resulta, a esta altura, poco enriquecedor a los fines de este estudio. No hay mucho que se pueda aportar dentro del ámbito del presente trabajo sobre el particular que no haya sido expuesto con anterioridad.

En claro contraste, reflexionar sobre la situación en que se encuentra la República Argentina en tanto miembro de la Organización de las Naciones Unidas puede aportar interesantes puntos de vista que merecen ser tenidos en cuenta al momento de considerar la pertinencia de mudar la embajada de nuestro país ante Israel.

En tal sentido la Carta de las Naciones Unidas, más allá de consignar que para la realización de los propósitos de la organización sus miembros "cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta",[98] agrega luego que ellos "prestarán a esta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta".[99]

97. Dawidowicz, "The Obligation of Non-Recognition...", p. 684.
98. Carta de las Naciones Unidas, 26/06/1945, art. 2.2.
99. Carta de las Naciones Unidas, 26/06/1945, art. 2.5.

Si bien podría discutirse a qué tipo de acciones hace alusión el precepto transcripto en último término, es decir, si ello abarca cualquier acción adoptada por cualquier órgano o solo aquellas emanadas del Consejo de Seguridad, y desde una perspectiva más restrictiva aún, si la obligatoriedad de cooperar se extiende a cualquier decisión del Consejo de Seguridad o solo a aquellas producto de la aplicación del capítulo VII de la Carta;[100] ello no permite pasar por alto que, en tanto miembro de las Naciones Unidas, la Argentina ha asumido ciertas obligaciones específicas con relación a la organización.

A propósito del Consejo de Seguridad en particular, la Carta no deja dudas en cuanto a que el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales es su responsabilidad primordial, y al respecto agrega que los miembros de la organización "reconocen que […] actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad".[101] Lo que es más, a continuación se establece que "Los miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta".[102] Profundizar en el alcance de la obligación contenida en el precitado artículo 25 exigiría el desarrollo de un trabajo en sí, siendo esta una cuestión tan intricada como debatida. Resulta suficiente consignar, a los efectos del presente desarrollo, que la propia Corte Internacional de Justicia ha manifestado, sin dejar lugar espacio para la más mínima duda, que dicha obligación no se circunscribe a medidas adoptadas al amparo del capítulo VII, y que el texto de la Carta misma no permite arribar a tal conclusión.[103]

La mejor prueba de esto es que, luego de la adopción de la Resolución 478 (1980), por cuyo conducto —cabe recordar— el Consejo de Seguridad ordenó a aquellos Estados que hayan establecido representaciones diplomáticas en Jerusalén que las retiren, las 13 embajadas situadas en la ciudad fueron mudadas a la zona de Tel Aviv.[104] Si bien es cierto que Chile, Ecuador y Venezuela ya habían retirado sus misiones con anterioridad a la aprobación de la resolución en cuestión; El Salvador, Costa Rica, Panamá,

100. Kelsen, *The Law of the United Nations*, pp. 91-94.
101. Carta de las Naciones Unidas, 26/06/1945, art. 24.1.
102. Carta de las Naciones Unidas, 26/06/1945, art. 25.
103. CIJ, "Legal Consequences for States...", párr. 113. Para un análisis en profundidad del tema, v. KELSEN, "The Law of the United Nations...", pp. 95-sgs.
104. Naor, "Begin and 'Basic Law...", p. 46.

Colombia, Haití, Bolivia, Países Bajos, Guatemala, República Dominicana y Uruguay lo hicieron con posterioridad a esta.[105]

Ahora bien, si el acatamiento de la Resolución 478 (1980) del Consejo de Seguridad fuera el último evento de la serie, y en consecuencia ningún país tuviera su sede diplomática establecida en la ciudad de Jerusalén, entonces el presente trabajo carecería, en gran medida, de interés. Sin embargo, la realidad demuestra que, más allá del caso argentino, la situación sigue teniendo vigencia, dando origen a enconados debates en los más diversos puntos del globo.

Luego de expresar que mudar la Embajada de Estados Unidos a Jerusalén no era más que reconocer la realidad, y que ello importaba admitir lo obvio —que Jerusalén es la capital de Israel—,[106] el entonces presidente estadounidense decidió mudar la embajada de su país a Jerusalén, lo cual se concretó en mayo de 2018.[107] El curso de acción emprendido por Estados Unidos tuvo —y tiene aún— un impacto simbólico superlativo. No obstante, limitar sus efectos al plano de lo alegórico haría del presente trabajo una reflexión tan incompleta como sesgada.

Lo cierto es que menos de una semana después de la apertura de la Embajada de Estados Unidos en Jerusalén, Guatemala siguió idéntico camino, inaugurando su sede diplomática en la ciudad en cuestión.[108] Así se inició una serie de medidas análogas adoptadas por los más variados países, los cuales mudaron, a su turno, sus sedes diplomáticas a Jerusalén: Honduras lo hizo en 2021,[109] Kosovo en 2021 también,[110] y Papúa Nueva Guinea lo concretó en 2023.[111]

Mención aparte merece el caso de Paraguay, el cual si bien fue el tercer país en mudar su embajada —lo cual hizo en mayo de 2018—,[112] ese mismo año decidió desandar sus propios pasos, relocalizando nuevamente la sede diplomática en la ciudad de Tel Aviv.[113] Resulta curioso adver-

105. Naciones Unidas, Yearbook of the United Nations 1980..., p. 405.
106. *New York Times*, "Trump Recognizes Jerusalem as...".
107. *Al Jazeera*, "World leaders react to US embassy...".
108. *France 24*, "Guatemala inaugura embajada en...".
109. *Deutsche Welle*, "Presidente de Honduras inaugura...".
110. *El Mundo*, "Kosovo abre su embajada en Jerusalén...".
111. *Al Jazeera*, "Papua New Guinea opens Israel...".
112. *Deutsche Welle*, "Paraguay inaugura su embajada en Jerusalén".
113. *British Broadcasting Corporation*, "Paraguay regresa su embajada en Israel..." y *France 24*, "Paraguay vuelve a trasladar su embajada...".

tir que la Embajada paraguaya ante Israel ha sido mudada una vez más, encontrándose actualmente localizada en la ciudad de Jerusalén.[114] Es al menos difícil, si no directamente imposible, justificar a través del derecho internacional tan errático derrotero. La intricada disputa que gira en torno a la ciudad de Jerusalén no ha presentado, desde un punto de vista jurídico, cambios tan radicales que expliquen tres mudanzas de la sede diplomática de un mismo país en apenas un lustro. Quizás la razón subyacente de tanto movimiento sea que la relocalización inicial en Jerusalén fue decidida por el expresidente Horacio Cartes, el regreso a Tel Aviv por el expresidente Mario Abdo Benítez, y el retorno a Jerusalén por el actual presidente Santiago Peña. En tal sentido, surge a las claras que la motivación no puede ser jurídica sino meramente política, ya sea que esta versa sobre política doméstica o internacional. No obstante, no se puede dejar de advertir que, desde el punto de vista del derecho internacional público, e independientemente de la postura que adoptemos con relación al estatuto jurídico de Jerusalén, al menos alguna de las dos conductas debe necesariamente ser violatoria del derecho de gentes. Caso contrario, difícilmente se podría hablar de normas de derecho internacional aplicables al reconocimiento de territorios adquiridos mediante el uso de la fuerza armada.

VII. Conclusión

Definir la situación general de Oriente Medio como una disputa jurídica compleja es, cuando menos, cauto. La triste realidad evidencia que, una vez más, la gran mayoría de los actores involucrados han optado por la violencia, sepultando así los esfuerzos titánicos que se vienen realizando hace décadas para alcanzar una solución pacífica.

Dentro de esta polifacética disputa, Jerusalén ocupa un sitio único. Más allá de su importancia —la cual trasciende los aspectos cultural, histórico, religioso y geopolítico—, lo cierto es que la comunidad internacional, poniendo particular atención a muchas de las características que hacen tan especial a la ciudad, ha propuesto un régimen jurídico específico tendiente a reconciliar los intereses de todos los actores directamente involucrados.

114. Presidencia de la República del Paraguay, "Paraguay e Israel reabren...".

Sin embargo, determinadas acciones emprendidas unilateralmente por diversos actores —cuya vinculación con la disputa es de lo más variopinta— parecen socavar el entendimiento mínimo alcanzado sobre la ciudad, sumiéndola aún más en la indefensión y, consecuentemente, en la violencia.

Tampoco resultan muy alentadoras las perspectivas cuando se analiza la cuestión desde el multilateralismo. Sería una necedad negar que las Naciones Unidas han demostrado, en los últimos años, sus serias limitaciones al momento de brindar soluciones concretas a situaciones críticas. Ello resulta aún más evidente cuando se ahonda en la cuestión de Jerusalén, pudiendo remontarse esta apreciación a los inicios mismos de la organización.

Sin perjuicio de ello, me confieso un férreo defensor de las Naciones Unidas y tengo la convicción de que la organización es la mejor opción disponible para poner fin a esta disputa que continúa regando las calles de Jerusalén con sangre. Dicho entendimiento me obliga a insistir una vez más que la organización se ha pronunciado de manera incontrovertible y reiterada sobre el particular, calificando la localización de sedes diplomáticas en Jerusalén como contraria al derecho internacional e instado a sus miembros a abstenerse de hacerlo.

Ahora bien, en términos llamativamente similares a los empleados por el expresidente de Estados Unidos Donald Trump, nuestro presidente ha manifestado que "Jerusalén es la capital de Israel y el traslado de la embajada a la Ciudad Santa simboliza a mis ojos nuestro reconocimiento de este hecho".[115] Una aseveración inequívoca como la citada importa, ineludiblemente, un reposicionamiento de nuestro país con relación a la disputa sobre Jerusalén. Ello invita, por lo menos, a reflexionar sobre la naturaleza de las motivaciones subyacentes: ¿son estas políticas o jurídicas?

A esta altura del presente desarrollo no caben dudas que, sea desde la perspectiva del derecho internacional consuetudinario de carácter general o de las sendas decisiones adoptadas en el seno de las Naciones Unidas, la reubicación de una misión diplomática en la ciudad de Jerusalén contraviene el ordenamiento jurídico internacional. Esta apreciación no deja de ser una evaluación jurídica de la situación, la cual no necesariamente ha de determinar la adopción de una postura de índole política. En otras palabras,

115. *La Nación*, "Javier Milei confirmó que quiere mudar la embajada...".

no toda decisión política está siempre definida por su legalidad; y suele ser el caso que determinadas políticas internacionales no necesariamente se alinean con los dictados del derecho internacional. Ello, naturalmente, trae aparejada una violación de dicho ordenamiento, lo cual debería redundar en la responsabilidad internacional del Estado que quebranta la norma.

El principal propósito del presente trabajo es concientizar sobre el derecho aplicable a la disputa existente en torno a Jerusalén y las potenciales consecuencias jurídicas que podría traer aparejada la mudanza de la Embajada de la República Argentina a dicha ciudad. Lamentablemente, la experiencia demuestra que cuando se debaten cuestiones tan complejas, no son pocas las veces en que la política termina eclipsando al derecho; y no es que el derecho no tenga soluciones para aportar, sino que simplemente se lo ignora. Ahí radica la importancia de mi contribución, la cual espero al menos brinde cierta claridad sobre el asunto.

Mi único deseo es que, independientemente de la decisión política que se termine adoptando, los aspectos jurídicos sean al menos tenidos en consideración; y que una situación tan delicada y cara a la comunidad internacional toda como lo es el estatuto de la ciudad de Jerusalén no termine bailando al ritmo de la política de nuestro país.

Bibliografía

Al Jazeera, "Papua New Guinea opens Israel embassy in West Jerusalem", 05/09/2023, URL: https://www.aljazeera.com/news/2023/9/5/papua-new-guinea-opens-israel-embassy-in-west-jerusalem, consultado el 11/11/2024.

——, "World leaders react to US embassy relocation to Jerusalem", 14/05/2018, URL: https://www.aljazeera.com/news/2018/5/14/world-leaders-react-to-us-embassy-relocation-to-jerusalem, consultado 11/11/2024.

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, A/56/83, Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, 26/11/2001.

——, A/74/10, "Normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*)" en Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 71º período de sesiones, 09/08/2019.

——, A/RES/51/27, Jerusalén, 04/12/1996.

——, A/RES/67/19, Estatuto de Palestina en las Naciones Unidas, 29/11/2012.
——, A/RES/72/15, Jerusalén, 30/11/2017.
——, A/RES/76/150, El derecho del pueblo palestino a la libre determinación, 16/12/2021.
——, A/RES/77/247, Prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, 30/12/2022.
——A/RES/181(II), Futuro Gobierno de Palestina, 29/11/1947.
——, A/RES/194(III), Palestina. Informe sobre el progreso de las gestiones del Mediador de las Naciones Unidas, 11/12/1948.
——, A/RES/273(III), Admisión de Israel como Miembro de las Naciones Unidas, 11/05/1949.
——, A/RES/2253(ES-V), Medidas tomadas por Israel para cambiar la condición de la ciudad de Jerusalén, 04/07/1967.
——, A/RES/2254(ES-V), Medidas tomadas por Israel para cambiar la condición de la ciudad de Jerusalén, 14/07/1967.
——, A/RES/2443(XXIII), Respeto y aplicación de los derechos humanos en los territorios ocupados, 19/12/1968.
——, A/RES/2625(XXV), Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, 24/10/1970.
——, A/RES/3092(XXVIII), Informe del Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afecten los derechos humanos de la población de los territorios ocupados, 07/12/1973.
——, A/RES/3525(XXX), Informe del Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afecten los derechos humanos de la población de los territorios ocupados, 15/12/1975.
——, A/RES/ES-10/3, Medidas ilegales israelíes en la Jerusalén Oriental ocupada y el resto del Territorio Palestino Ocupado, 15/07/1997.
——, A/RES/ES-10/14, Medidas israelíes ilegales en la Jerusalén oriental ocupada y el resto del territorio palestino ocupado, 08/12/2003.
——, A/RES/ES-10/19, El estatuto de Jerusalén, 21/12/2017.
British Broadcasting Corporation, "Paraguay regresa su embajada en Israel a Tel Aviv tras el polémico trasladado a Jerusalén", 05/09/2018, https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45427674, URL: consultado el 11/11/2024.

Carta de las Naciones Unidas, 26/06/1945, San Francisco, Estados Unidos, e.v. 24/10/1945, Decreto N.º 21195/1945.

Chen, Ti-Chiang, *The International Law of recognition. With special reference to practice in Great Britain and the United States*, Stevens & Sons, 1951, Londres.

Comisión de Derecho Internacional, A/CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part 2), Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, 10/08/2001, Vol. 2, Parte 2.

Comité Internacional de la Cruz Roja, Convenios de Ginebra de 1949, Protocolos Adicionales y sus comentarios, URL: https://ihl-databases.icrc.org/es/ihl-treaties/gciv-1949?activeTab=1949GCs-APs-and-commentaries, consultado el 11/11/2024.

Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino y bajo su orientación, *La condición jurídica de Jerusalén*, Naciones Unidas, 1997, Nueva York, URL: https://www.un.org/unispal/es/wp-content/uploads/sites/25/2024/01/97-24262s.pdf, consultado el 11/11/2024.

Consejo de Administración Fiduciaria de la Organización de las Naciones Unidas, T/RES/118(VI), Proyecto de Estatuto de la Ciudad de Jerusalén: invitación a Israel y Jordania, 11/02/1950.

Consejo de la Liga de las Naciones, El Mandato Palestino, 24/07/1922, URL: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/palmanda.asp, consultado el 11/11/2024.

Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, S/RES/242(1967), 22/11/1967.

——, S/RES/252(1968), 21/05/1968.

——, S/RES/267(1969), 03/07/1969.

——, S/RES/298(1971), 25/09/1971.

——, S/RES/465(1980), 01/03/1980.

——, S/RES/476(1980), 30/06/1980.

——, S/RES/478(1980), 20/08/1980.

——, S/RES/2334(2016), 23/12/2016.

Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, 26/12/1933, Montevideo, Uruguay, e.v. 26/12/1934, LNTS 165:19.

Corte Internacional de Justicia, Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, 21/06/1971, I.C.J. Reports 1971.

——, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, 09/07/2004, I.C.J. Reports 2004.

——, Military and Paramilitary Activities in und against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, 27/06/1986, I.C.J. Reports 1986.

——, Relocation of the United States Embassy to Jerusalem (Palestine v. United States of America), Demanda presentada por Palestina, 28/09/2018, URL: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/176/176-20180928-APP-01-00-EN.pdf, consultado el 11/11/2024.

Crawford, James, *Brownlie´s principles of public international law*, 8ª ed., Oxford University Press, 2012, Oxford.

——, *The creation of States in International Law*, 2ª ed., Oxford University Press, 2006, Oxford.

Dawidowicz, Martin, "The Obligation of Non-Recognition of an Unlawful Situation", en Crawford, James, Pellet, Alain, Olleson, Simon y otros/otras (eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, 2010, Oxford.

Deutsche Welle, "Paraguay inaugura su embajada en Jerusalén", 21/05/2018, URL: https://www.dw.com/es/paraguay-inaugura-su-embajada-en-jerusal%C3%A9n/a-43866233, consultado el 11/11/2024.

——, "Presidente de Honduras inaugura embajada en Jerusalén", 24/06/2021, URL: https://www.dw.com/es/presidente-de-honduras-inaugura-embajada-en-jerusal%C3%A9n/a-58038201, consultado el 11/11/2024.

Dinstein, Yoram, *The International Law of Belligerent Occupation*, 2ª ed., Cambridge University Press, 2019, Cambridge.

——, *War, aggression and self-defence*, 6a ed., Cambridge University Press, 2017, Cambridge.

El Mundo, "Kosovo abre su embajada en Jerusalén tras ser reconocido por Israel", 14/03/2021, URL: https://www.elmundo.es/internacional/2021/03/14/604e5f16fc6c83dc6a8b45a9.html, consultado el 11/11/2024.

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, 26/06/1945, San Francisco, Estados Unidos, e.v. 24/10/1945, Decreto 21195/1945.

Fabry, Mikulas, *Recognizing States. International society and the establishment of new States since 1776*, Oxford University Press, 2010, Nueva York.

France 24, "Guatemala inaugura embajada en Jerusalén, dos días después de Estados Unidos", 16/05/2018, URL: https://www.france24.com/es/20180516-guatemala-inaugura-embajada-jerusalen, consultado el 11/11/2024.

——, "Paraguay vuelve a trasladar su embajada de Jerusalén a Tel Aviv en Israel", 06/09/2018, URL: https://www.france24.com/es/20180906-paraguay-traslada-embajada-israel-jerusalen, consultado el 11/11/2024.

General Treaty for Renunciation of War as an Instrument of National Policy, 27/08/1928, París, Francia, e.v. 25/07/1929, LNTS 94:57.

Hashemite Jordan Kingdom-Israel: General Armistice Agreement, 03/04/1949, Rodas, Grecia, e.v. 03/04/1949, UNTS 42:303.

Hathaway, Onna A. & Shapiro, Scott J., *The internationalists and their plan to outlaw war*, Allen Lane, 2017, cdad.

Israel, "Ley Básica: Jerusalén, capital de Israel", Ley con su Enmienda N.º 1, 27/11/2000.

J. W. W-B., "The Stimson doctrine" en *Bulletin of International News*, Apr. 1932, Vol. 8, N.º 22.

Kelsen, Hans, "The Law of the United Nations" en *The Lawbook Exchange*, 2011, New Jersey.

Klabbers, Jan, "Intervention, Armed Intervention, Armed Attack, Threat to Peace, Act of Aggression, and Threat or Use of Force - What's the Difference?", en Weller, Marc (ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford University Press, 2017, Oxford.

Kollek, Teddy, "Jerusalem" en *Foreign Affairs*, Jul. 1977, Vol. 55, N.º 4, pp. 701-716.

La Nación, "El viaje de Milei a Israel: expectativa e ilusión por la llegada de un aliado en medio de la guerra y las críticas mundiales", 05/02/2024, URL: https://www.lanacion.com.ar/politica/el-viaje-de-milei-a-israel-expectativa-e-ilusion-por-la-llegada-de-un-aliado-en-medio-de-la-guerra-y-nid05022024/, consultado el 11/11/2024.

——, "Javier Milei confirmó que quiere mudar la embajada de la Argentina en Israel a Jerusalén", 23/11/2023, URL: https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/javier-milei-confirmo-que-quiere-mudar-la-embajada-de-la-argentina-en-israel-a-jerusalen-nid23112023/, consultado el 11/11/2024.

Langer, Robert, "Seizure of territory", en *The Stimson doctrine and related principles in legal theory and diplomatic practice*, Princeton University Press, 1947, Princeton.

Lauterpacht, Hersch, *Recognition in International Law*, Cambridge University Press, 1947, Cambridge.

Naciones Unidas, Yearbook of the United Nations 1980, "Questions relating to the Middle East", en *Political and security questions*, Naciones Unidas, 1980, Nueva York, URL: https://cdn.un.org/unyearbook/yun/chapter_pdf/1980YUN/1980_P1_SEC1_CH12.pdf, consultado el 11/11/2024.

Naor, Arye, "Begin and 'Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel'" en *Israel Studies*, Fall 2016, Vol. 21, N.º 3, pp. 36-48.

New York Times, "Jerusalem Embassy Is a Victory for Trump, and a Complication for Middle East Peace", 14/05/2018, URL: https://www.nytimes.com/2018/05/14/us/politics/trump-jerusalem-embassy-middle-east-peace.html, consultado el 11/11/2024.

——, "Trump Recognizes Jerusalem as Israel's Capital and Orders U.S. Embassy to Move", 06/12/2017, URL: https://www.nytimes.com/2017/12/06/world/middleeast/trump-jerusalem-israel-capital.html, consultado el 11/11/2024.

O'Mahoney, Joseph, "Rule tensions and the dynamics of institutional change: From 'to the victor go the spoils' to the Stimson Doctrine" en *European Journal of International Relations,* 2014, Vol. 20, N.º 3, pp. 834-857.

Pacto de la Liga de las Naciones, 28/06/1919, Versalles, Francia, e.v. 10/01/1920.

Página 12, "El oficialismo consiguió el aval para el candidato a embajador en Israel", 28/03/2024, URL: https://www.pagina12.com.ar/724858-el-oficialismo-consiguio-el-aval-para-el-candidato-a-embajad, consultado el 11/11/2024.

Perfil, "Javier Milei, ¿el candidato que pretende apropiarse del judaísmo?", 18/08/2023, URL: https://www.perfil.com/noticias/columnistas/javier-milei-el-candidato-que-pretende-apropiarse-del-judaismo.phtml, consultado el 11/11/2024.

Presidencia de la República del Paraguay, "Paraguay e Israel reabren embajadas en Jerusalén y Asunción", 19/09/2023, URL: https://edicion.presidencia.gov.py/sala-de-prensa/noticias/historial/paraguay-e-israel-reabren-embajadas-en-jerusalen-y-asuncion, consultado el 11/11/2024.

Sloane, Robert D., "The Changing Face of Recognition in International Law: A Case Study of Tibet" en *Emory International Law Review*, 2002, Vol. 16, pp. 107/186.