

Jerusalén y la política exterior estadounidense



Cada política exterior de toda nación importante involucra razón, sentido común, zanahorias y palos.

No puedes tener puras zanahorias y ningún palo”, afirmaba el finado senador estadounidense Fred Thompson al referirse a la praxis de la diplomacia.

Durante el último año, la política del mazo y la zanahoria ha sido particularmente notoria por parte del gobierno de Estados Unidos. Basta ver Twitter para darse cuenta de la nueva dinámica y de la variante bizarra de la diplomacia electrónica que busca más confundir que fijar una posición estatal.

Pululan los ejemplos; sin embargo, uno de los capítulos más recientes y representativos de este cambio de dinámica ocurrió durante los días posteriores a la declaración de Donald Trump, cuando señaló: “Hoy finalmente reconocemos lo obvio: que Jerusalén es la capital de Israel”.

Antecedentes

El “reconocimiento” de Estados ha sido una herramienta de política exterior frecuente-

mente empleada para determinar si una entidad posee las características de “Estado” (e.g. el caso de Palestina, Kosovo o Cataluña) o qué grupo particular será considerado como gobierno legítimo de un Estado (e.g. el golpe de Estado de 2009 en Honduras). Con base en esta herramienta de política exterior se entiende que la comunidad internacional —en específico, cada país— tiene el poder de legitimar o rechazar —libremente— la calidad de Estado de aquellas nuevas entidades que busquen ser sujetos de Derecho internacional. Sin embargo, la decisión de Estados Unidos levantó varias cejas ya que dicho reconocimiento tiene impacto en uno de los puntos torales del conflicto histórico entre Israel y Palestina: la soberanía de la ciudad de Jerusalén.

Durante los últimos 47 años el gobierno estadounidense había sostenido la posición de no reconocer a Israel o a Palestina soberanía sobre dicho territorio hasta en tanto no definieran de mutuo acuerdo el estatus de aquella ciudad. Lo anterior, con el fin de promover la ruta de la paz y no escalar el conflicto. La justificación de dicha

Ámbito internacional

Las reacciones al reconocimiento estadounidense no se hicieron esperar, y en el seno de Naciones Unidas fueron múltiples las voces que lo condenaron. Tal reproche no fue bienvenido por la embajadora de Estados Unidos ante Naciones Unidas, Nikki R. Haley, quien, por un lado, ante el Consejo de Seguridad, después de ejercer su derecho al veto ante la resolución patrocinada por Egipto, declaró: "Lo que hemos presenciado hoy en el Consejo de Seguridad es un insulto. No lo olvidaremos. Es un ejemplo más de cómo Naciones Unidas hace más mal que bien al abordar el conflicto israelo-palestino"; y por el otro, ante la asamblea general, después de que se aprobara la resolución en la que se señalaba que las medidas que cualquier país tome con respecto a la Ciudad Santa no tienen validez legal, arremetió diciendo que "Estados Unidos recordará este día en el que fue seleccionado para ser atacado en la asamblea general por el acto mismo de ejercer su derecho como nación soberana. Lo recordaremos cuando se nos solicite una vez más hacer la mayor contribución del mundo a Naciones Unidas. Y lo recordaremos cuando tantos países se acercan, como lo hacen a menudo, para que paguemos aún más y para usar nuestra influencia en su beneficio. Norteamérica trasladará su embajada a Jerusalén [...] Ningún voto en Naciones Unidas hará ninguna diferencia al respecto".

Las amenazas anteriores no quedaron en simple retórica pues días después la delegación de Estados Unidos ante Naciones Unidas desplegó un claro ejemplo de la política de la zanahoria y el mazo.

Por un lado, organizó una recepción para los "amigos de Estados Unidos" a la que invitó exclusivamente a los representantes de aquellos 64 Estados que se abstuvieron de votar en contra o que apoyaron el derecho de los estadounidenses de mudar su embajada a Jerusalén. Con motivo de ese evento, la representación diplomática estadounidense también se pronunció: "Es fácil para los amigos estar con uno durante los buenos tiempos, pero los amigos —quienes están contigo durante los momentos desafiantes— son quienes jamás serán olvidados".

Y por el otro, en lo que pareciera una medida de retorsión, la delegación estadounidense confirmó que recortaría 285 millones de dólares de la contribución de Estados Unidos al

presupuesto de Naciones Unidas, ya que según ellos la ineficiencia y el sobre-ejercicio de la organización eran bien conocidos, por lo que "ya no permitirían que se aprovechen de la generosidad de los estadounidenses". Es importante resaltar que Estados Unidos es el principal contribuyente a Naciones Unidas. Sus aportaciones representan 22 por ciento del presupuesto total de la organización y 28.5 por ciento del financiamiento de las operaciones de paz.

Futuro

Aparte de Estados Unidos solamente el gobierno de Guatemala hizo *segunda* a la idea de mudar su embajada a Jerusalén. Es innegable que en el sistema internacional los Estados son libres de realizar las determinaciones que mejor les convengan, siempre y cuando no exista una norma de Derecho internacional en contrario. En este sentido, el *quid* del asunto yace en la siguiente pregunta: ¿tienen algún valor vinculante las resoluciones de Naciones Unidas? La respuesta —tal como lo ha señalado la Corte Internacional de Justicia en múltiples ocasiones, siendo la última la opinión consultiva relacionada con la independencia de Kosovo— es afirmativa, especialmente cuando se trata de resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad. Desafortunadamente, de nuevo topamos con la realidad de la *realpolitik*, la cual nuevamente nos lleva a un callejón sin salida donde no existe una autoridad supranacional que restablezca el orden violentado. 🚩

* Doctor en Derecho y diplomático de carrera experto en Derecho internacional. Contacto: @VE_Corzo.



@Latinstock

posición se fundaba en la Resolución 476 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (1980), como fuente “suave” del Derecho internacional, en la que se pide a Israel que termine la ocupación de los “territorios” palestinos, incluida la ciudad de Jerusalén.

El conflicto palestino-israelí, tal como lo heredara la Organización de Naciones Unidas, se configuró propiamente en 1947 con la adopción de la Resolución 181 (II) de la Asamblea General, la cual buscaba constituir en Palestina, primero, dos Estados (uno judío y otro árabe); segundo, una unión económica entre ambos Estados, y tercero, revestir a la ciudad de Jerusalén de un estatus especial para que fuera administrada por Naciones Unidas.

Incidencias de la política interna

Si bien a nivel internacional sorprendió la decisión estadounidense, en el ámbito doméstico existían diferentes

sectores políticos (especialmente el Poder Legislativo) que a lo largo de los años buscaron obligar al Ejecutivo federal a tomar la decisión a la que llegó la administración Trump el pasado mes de diciembre.

Por un lado, se recordará el caso *Zivotofsky vs. Kerry* que en 2015 llegó hasta la Suprema Corte de Estados Unidos y que versó sobre la constitucionalidad de la sección 214 de la *Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003* intitulada “Política de Estados Unidos con respecto a Jerusalén como capital de Israel”, con la que el Congreso estadounidense intentó —en palabras de la Suprema Corte— “agrandar su poder [...] al requerirle al presidente el contradecir una determinación de reconocimiento anterior” y hacer que en aquellos casos en que una persona naciera en Jerusalén se asentara en el pasaporte estadounidense que su lugar de origen se considerara como parte de “Israel”.

Y por el otro, en 1995, el Congreso estadounidense aprobó la *Jerusalem Embassy Act* a través de la cual requería al Ejecutivo federal mudar la embajada de la ciudad de Tel Aviv a Jerusalén. Por razones de política exterior, con el fin de preservar la línea de no reconocimiento de ese territorio a Palestina o a Israel, cada seis meses los presidentes estadounidenses en turno emitieron una excepción para no cristalizar esa acción y buscar preservar la estabilidad en la región.