

# El Estatuto jurídico-internacional de Jerusalén

\*Alfonso J. Iglesias Velasco

La cuestión de Jerusalén como ciudad universal y su régimen jurídico se halla en el epicentro del conflicto árabe-israelí, y es el aspecto que presenta una mayor complicación, así como las posturas más emocionalmente enfrentadas. En efecto, la mayoría de los autores y analistas coinciden en citar a Jerusalén como el asunto probablemente más polémico y espinoso de la disputa palestino-israelí, porque ambos pueblos consideran a esta ciudad como su núcleo nacional, cultural y social<sup>1</sup>. Además, Jerusalén no es una localidad como cualquier otra en Cisjordania: es una ciudad sagrada para los fieles de las tres principales religiones monoteístas del planeta; sobre ella gravitan reclamaciones nacionales divergentes de dos pueblos (el israelí y el palestino), y la composición de su población resulta bastante heterogénea<sup>2</sup>. Todos estos factores complican sobremanera cualquier intento de arreglo, que en todo caso debe ser buscado sobre la base de unas negociaciones presididas por la buena fe, la tolerancia y la comprensión de las peculiaridades de la ciudad<sup>3</sup>. Así, Jerusalén ha sido proclamada como la capital indisoluble del Estado de Israel, mientras que los palestinos también reivindican la soberanía sobre la parte oriental de la villa, con el propósito de convertirla en la capital de su eventual Estado.

Históricamente, la villa de Jerusalén, como el resto de Palestina, había permanecido bajo el control del Imperio Otomano desde el siglo XVI hasta comienzos de la presente centuria. Como se ha encargado de subrayar algún autor (Lapidoth, 1994), Jerusalén nunca fue la capital de Estado árabe alguno, y desde 1830 la ciudad contó

\*Profesor asociado de Derecho Internacional Público. Universidad Autónoma de Madrid.

con una mayoría de población judía. Ni la Declaración Balfour de 1917 ni el Mandato británico, de 24 de julio de 1922 –que detallaba los poderes y responsabilidades del Reino Unido como potencia mandataria de Palestina–, se referían expresamente a Jerusalén, aunque las cláusulas del Mandato sí que responsabilizaban a la potencia mandataria de la protección de los Santos Lugares y de preservar en ellos los derechos existentes, así como de garantizar la libertad de acceso y culto en los mismos (arts. 13-15). De esa forma, se demandaba al Reino Unido el establecimiento de una comisión especial para estudiar y determinar los diversos derechos y reclamaciones presentes en conexión con los santuarios citados, comisión ésta que debía ser designada con la aprobación del Consejo de la Sociedad de Naciones. Sin embargo, este órgano previsto nunca se creó, debido al desacuerdo entre los estados interesados sobre su composición y poderes. En virtud de la Orden de Palestina en Consejo de 1924, el Reino Unido indicó que las cuestiones sobre los Santos Lugares no entraban en la jurisdicción de los tribunales, sino que serían decididas directamente por el Alto Comisionado británico<sup>4</sup>.

## JERUSALÉN EN EL PLAN DE PARTICIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Después de la Segunda Guerra Mundial, el Reino Unido se declaró incapaz de solucionar la creciente disputa entre hebreos y árabes, y decidió remitir la cuestión a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La resolución 181 (II) de su Asamblea General, de 29 de noviembre de 1947, trataba en su Parte III sobre la ciudad de Jerusalén: allí recomendaba la instauración en ella de un *corpus separatum* que se colocaría bajo un régimen internacional especial, que debía ser gestionado por la ONU a través de su Consejo de Administración Fiduciaria en calidad de Autoridad Administradora por cuenta de la Organización universal (Parte III, punto A). Y precisamente el Consejo de Administración Fiduciaria estaría encargado de preparar y aprobar en el plazo de cinco meses un Estatuto de la ciudad, y designaría al Gobernador de Jerusalén, el cual sería responsable ante aquél, sin que ese nombramiento pudiera recaer en un ciudadano de alguno de los dos estados previstos en Palestina (el judío y el árabe) (Parte III, punto C.2).

El Gobernador que iba a representar a la ONU en Jerusalén habría de ejercer en su nombre todos los poderes de orden administrativo, incluida la dirección de los asuntos políticos, e iba a ser asistido en sus funciones por personal auxiliar que tendría la consideración de funcionariado internacional, con arreglo al artículo 100 de la Carta de las Naciones Unidas.

Por lo que se refiere al poder legislativo y fiscal, y siempre según la resolución 181 (II) de la Asamblea General, éste iba a corresponder a un “consejo legislativo elegido por sufragio universal en votación secreta sobre la base de la representación proporcional, por los adultos residentes en la ciudad, sin distinción de nacionalidad” (Parte III, punto C.5), si bien ninguna norma emitida por tal Consejo podría entrar en contradicción con las disposiciones del Estatuto previsto para la ciudad. Y precisamente se le concedería al Gobernador el derecho de vetar las leyes incompatibles con el Estatuto, así como la potestad de promulgar una reglamentación provisional en el caso de que el Consejo dejara de aprobar algún proyecto de ley considerado esencial para el funcionamiento normal de la administración.

Por otra parte, las facultades de gobierno y gestión local se confiarían en gran medida a las subdivisiones autónomas de la ciudad (Parte III, punto C.3). Asimismo, la villa de Jerusalén iba a ser desmilitarizada y mantendría su neutralidad sin que se permitieran en su interior ejercicios ni actividades de carácter paramilitar (Parte III, punto C.4.a). El orden público y la protección de los lugares sagrados se encomendaba a un cuerpo especial de policía, organizado por el Gobernador, y cuyos integrantes habrían de ser reclutados fuera de Palestina (Parte III, punto C.4.c). Además, se señalaba que el Estatuto establecería una organización judicial independiente, con Tribunal de Apelación incluido (Parte III, punto C.6).

En el ámbito económico la ciudad de Jerusalén iba a quedar incluida en la Unión Económica de Palestina junto con los dos estados, el árabe y el judío (Parte III, punto C.7). De igual manera, los residentes o ciudadanos de ambos países gozarían de libertad de entrada y derecho de residencia en la ciudad, a reserva de las consideraciones de seguridad y bienestar económico que indicara el Gobernador (Parte III, punto C.8). Entre otras cuestiones reguladas, los idiomas oficiales de la ciudad serían el árabe y el hebreo (Parte III, punto C.10); ambos estados podrían enviar representantes propios a Jerusalén, acreditados ante el Gobernador de la ciudad (Parte III, punto C.9); y todos los residentes de Jerusalén pasarían de forma automática a ser ciudadanos de la ciudad, a no ser que optaran por la nacionalidad de alguno de los dos estados (Parte III, punto C.11). Los habitantes de la ciudad tendrían garantizados los Derechos Humanos, incluidas las libertades de conciencia, religión y culto (Parte III, punto C.12.a), y la ciudad se comprometía a proporcionar un sistema público de enseñanza adecuado a las comunidades árabe y judía en sus respectivos idiomas (Parte III, punto C.12.f), garantizándose asimismo la libertad de enseñanza privada a ambas colectividades. Y también se tenía que proteger las libertades de acceso y de culto en los Santos Lugares, respetando las exigencias del orden público (Parte III, punto C.13.b).

Por su parte, el Gobernador se reservaría el poder de tomar decisiones en caso de controversias entre diferentes comunidades religiosas en cualquier parte de Palestina (Parte III, punto C.14.c).

Estaba previsto que este régimen especial para Jerusalén, materializado en un Estatuto redactado por el Consejo de Administración Fiduciaria, iba a estar en vigor desde el 1 de octubre de 1948, durante un período de diez años. A su fin, sería reexaminado por el Consejo de Administración Fiduciaria, y entonces los residentes de la Ciudad tendrían la libertad de expresar, en un referéndum, su voluntad sobre las posibles modificaciones del régimen de la Ciudad Santa (Parte III, punto D). Sin embargo, como se sabe, el plan propuesto por la resolución 181 (II) de la Asamblea General nunca llegó a ser puesto en funcionamiento, pues si bien fue aceptado por la comunidad judía de Palestina, los árabes lo rechazaron categóricamente y comenzaron las hostilidades contra los judíos en 1948.

## LA DIVISIÓN DE LA CIUDAD DURANTE EL CONFLICTO ÁRABE-ISRAELÍ

Cuando poco después, el 14 de mayo de 1948, los representantes de la comunidad judía en Palestina y el movimiento sionista proclamaron el establecimiento del Estado de Israel, esta declaración de independencia no mencionaba a Jerusalén, pero se decía en ella que este Estado “protegerá los lugares sagrados de todas las religiones”. Durante la guerra árabe-israelí que siguió a esta declaración de independencia las fuerzas armadas de la Liga Árabe Jordana conquistaron la parte vieja de la ciudad (Jerusalén Este) de tal forma que, cuando terminó la guerra de 1948, el ejército jordano controlaba la parte oriental de la ciudad, mientras que el sector occidental estaba en manos israelíes. En septiembre de 1948 Israel estableció su Tribunal Supremo en Jerusalén Oeste; en noviembre de ese año se extendió una tregua por toda la ciudad<sup>5</sup>, y en 1949 se concluyó un acuerdo de armisticio entre Jordania e Israel<sup>6</sup>. En virtud de este pacto se iba a establecer un Comité especial, con dos representantes por cada parte, para formular planes y acuerdos a fin de ampliar el alcance de este proyecto de armisticio, y el de otras cuestiones sobre las que ya existía un pacto de principio. Entre ellas, el libre acceso a los Santos Lugares y a las instituciones culturales, así como el uso del Cementerio de los Olivos (art.8). Algún autor ha acusado a Jordania de haber incumplido estos compromisos, demoliendo además la mayor parte del barrio judío de la Ciudad Vieja y sus sinagogas (Lapidoth, 1994). Mientras tanto, en el sector occidental de Jerusalén las leyes israelíes pasaron a ser aplicadas por medio de las Proclamaciones realizadas por el ministro hebreo de Defensa en 1948, y la Orden israelí de las Zonas de Jurisdicción y Poderes, también de 1948.

El acuerdo jordano-israelí de 1949 había establecido una Comisión Mixta de Armisticio, con la participación de ambos estados y de un representante de las Naciones Unidas. Esta comisión trató periódicamente cuestiones relativas a Jerusalén, y entre otras cosas acordó la partición de la “zona civil”, y se refirió a la ocupación de ciertos edificios situados en tierra de nadie, determinando que, a pesar de la ilegalidad de su acción (art.4.3 del acuerdo de armisticio), sus ocupantes tenían derecho a recibir los servicios municipales israelíes o jordanos, según correspondiera.

Entre 1949 y 1950, tanto la Asamblea Legislativa israelí (*Knesset*) como el Rey de Jordania proclamaron la anexión de cada parte de Jerusalén que controlaban dentro de sus respectivos estados<sup>7</sup>. Sin embargo, en el caso concreto de Jordania tan sólo Pakistán lo reconoció, mientras que los miembros de la Liga Árabe se opusieron a esa anexión. Puede afirmarse que, en general, la comunidad internacional no reconoció dichas medidas de los gobiernos jordano o israelí sobre las respectivas zonas de la ciudad bajo su control. Así, por ejemplo, los consulados extranjeros en la ciudad se negaron a solicitar a Israel o Jordania la concesión del *exequátur*, esto es, el permiso para desempeñar sus funciones en la ciudad. Sin embargo, parece que la comunidad internacional, aun sin reconocer la soberanía israelí sobre Jerusalén Oeste, aceptaba no obstante la aplicabilidad de facto de la legislación hebrea en esa zona de la ciudad (Lapidoh, 1994). En la interpretación israelí, el Estado hebreo adquirió la soberanía sobre la parte occidental de la ciudad en 1948, pues al marcharse el Reino Unido los autores hebreos consideran que el territorio quedó sin soberano, como *terra nullius*, e Israel tomó su control en un acto de legítima defensa. Pero creemos que esta posición no es de recibo por dos razones. En primer lugar, el Reino Unido había sido la potencia mandataria bajo los auspicios y el control de la Sociedad de Naciones, esto es, no ostentaba la soberanía sobre el territorio, pues en todo caso la potencia colonial se encontraba sometida a la organización internacional; cuando el Reino Unido desea terminar su mandato es la ONU, en su calidad de sucesora de la Sociedad de Naciones, quien debe prever un nuevo régimen para el territorio, como así hizo por medio de la resolución 181 (II) de su Asamblea General. De este modo, no se puede decir que tras la retirada británica ni el territorio de Palestina, ni la ciudad de Jerusalén se conviertan en *terra nullius*, sino que eran territorios dependientes de Naciones Unidas, y en su Consejo de Administración Fiduciaria y en su Consejo de Seguridad recaía concretamente la responsabilidad de la ejecución, en su caso, del plan preparado para Palestina por la Asamblea General.

Y, en segundo lugar, no puede decirse que la ocupación militar israelí de Jerusalén Oeste fuera un acto de legítima defensa porque, a parte de que para ello hubiera sido necesario un ataque armado previo, sólo por motivos defensivos puede ocuparse provisionalmente un territorio ajeno, como es la ciudad de Jerusalén, cuya soberanía y destino final habría de ser determinada por las Naciones Unidas<sup>8</sup>.

La cuestión de Jerusalén iba a seguir siendo ampliamente discutida en el seno de la ONU durante los años 1948 a 1952, e incluso el Consejo de Administración Fiduciaria aprobó en abril de 1950 un proyecto de Estatuto para la ciudad, pero que no cuajó por el rechazo israelí<sup>9</sup>.

## EL CONTROL ISRAELÍ SOBRE LA CIUDAD SANTA

En junio de 1967, con ocasión de la Guerra de los Seis Días, las fuerzas militares israelíes expulsaron al ejército jordano del este de Jerusalén y de la Ribera Occidental del Jordán. Tras la lucha, el Parlamento hebreo aprobó la Ley de Orden de las Municipalidades (enmienda nº6), de 27 de junio de 1967, y la Orden de Ley y Administración (enmienda nº11), autorizando al Gobierno a extender la aplicación de la legislación, jurisdicción y administración israelí a cualquier zona que hubiera formado parte de la Palestina histórica bajo mandato, Jerusalén incluida. Esta disposición evidentemente contradecía el derecho humanitario bélico, concretamente el artículo 43 del Reglamento de La Haya de 1907 y el artículo 64 de la Cuarta Convención de Ginebra de 1949. Es cierto que la ciudadanía israelí no se imponía a los residentes de Jerusalén Este, que podían adquirirla si así lo solicitaban, aunque en realidad pocos lo hicieron. Asimismo, el municipio de Jerusalén amplió sus límites territoriales.

Todas estas medidas hebreas, pretendiendo anexionarse la parte vieja de Jerusalén, han sido firmemente criticadas por las instituciones de Naciones Unidas. Sin embargo, en alguna ocasión las autoridades israelíes presentaron ante la ONU la situación existente no como una anexión de la parte vieja de Jerusalén, sino como una simple integración administrativa y municipal<sup>10</sup>, aun cuando el propio Tribunal Supremo israelí ha mantenido en alguna decisión judicial que Jerusalén Este se había convertido en parte del Estado hebreo. Por el contrario, la pretensión gubernamental israelí de que Jordania nunca llegó a adquirir la soberanía sobre Jerusalén Oriental ya que la había ocupado en 1948 mediante un acto de agresión y que, sin embargo, Israel lo hizo en 1967 a través de la legítima defensa, no ha sido aceptada por la comunidad internacional, que no reconoce la anexión de Jerusalén Este al Estado israelí<sup>11</sup>.

Por su parte, la Ley hebrea de Protección de los Santos Lugares, de 27 de junio de 1967, aprobada inmediatamente después de la Guerra de los Seis Días y de la ocupación de Jerusalén Este, Gaza, la Ribera Occidental, el Sinaí y los Altos del Golán, y en vigor desde ese mismo día, pretendía proteger a estos santuarios de toda profanación o violación de la libertad de acceso a los mismos (art.1). Los culpables de profanación o de cualquier otra violación de un lugar sagrado estarían sujetos a penas de

prisión de 7 años, y a quien vulnerara la libertad de acceso y/o de culto en ellos se le impondría una pena de prisión de 5 años (art.2). El órgano israelí responsable de la ejecución de esta ley sería el Ministerio de Asuntos Religiosos, pudiendo emitir reglamentos con el consentimiento del Ministerio de Justicia, y a propuesta de o tras consulta con los representantes de las distintas confesiones religiosas (art.4). Pero la Asamblea General de las Naciones Unidas exigió a Israel que le informara de toda medida ya emprendida y se abstuviera inmediatamente de cualquier acción que pudiera modificar el régimen de Jerusalén –resolución 2253 (ES-V), de 5 de julio de 1967–.

Esta ciudad no fue mencionada en la importantísima resolución 242 (1967) del Consejo de Seguridad, pero sí en posteriores resoluciones del órgano ejecutivo de la ONU, que confirmaron la nulidad de todas aquellas medidas y disposiciones legislativas y administrativas israelíes que pretendieran transformar el estatuto jurídico de Jerusalén, instando al mismo tiempo al Estado hebreo a rescindir tales medidas y a abstenerse de llevar a cabo acciones similares en el futuro<sup>12</sup>. Tampoco se hablaba sobre Jerusalén en los acuerdos de Camp David de 1978, debido a la absoluta falta de consenso entre los negociadores sobre esta espinosa cuestión, pero cada una de las partes dejó definida su posición en sendas cartas. Mientras que para el primer ministro de Israel, M. Begin, Jerusalén era una ciudad unida, indisoluble, además de la capital del Estado de Israel, para el presidente egipcio, A. el-Sadat, el Jerusalén árabe constituía una parte integrante de la Ribera Occidental, y debería situarse bajo soberanía árabe, si bien las funciones esenciales de la ciudad tendrían que ser supervisadas por un consejo municipal compuesto por el mismo número de representantes árabes e israelíes. Por su parte, el presidente de Estados Unidos, J. Carter, señaló que la posición norteamericana había quedado definida por sus embajadores Goldberg y Yost ante las Naciones Unidas. Estados Unidos entendía que las acciones israelíes eran provisionales, pues esta cuestión tenía que ser solucionada mediante negociación, y mientras tanto Jerusalén Este era un territorio ocupado al que resultaba aplicable el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949<sup>13</sup>.

En las negociaciones desarrolladas en el marco de Camp David con el objeto de llegar a una autonomía regional para los habitantes árabes de la Ribera Occidental y de Gaza no se llegó a ningún acuerdo sobre Jerusalén, porque la delegación israelí entendía que esta ciudad era parte integrante de su Estado, y que por tanto no se encontraba incluida en el plan de autonomía previsto en el acuerdo de Camp David.

Siguiendo este planteamiento, la Ley Básica israelí de 30 de julio de 1980 proclamó a Jerusalén, completa y unida, como la capital del Estado de Israel (art.1), así como la sede de la Presidencia del Estado, del Parlamento (*Knesset*), del Gobierno y del Tribunal Supremo (art.2). De la misma manera, se señalaba que los Santos Lugares serían protegidos de la profanación o de cualquier otra violación, y de todo lo que pudiera vulnerar el derecho de acceso o de culto de los miembros de las diferentes confesiones religiosas, repitiendo lo ya señalado años antes por la Ley de Protección de los

Santos Lugares. Por otro lado, se otorgaba a Jerusalén un trato privilegiado: el Gobierno israelí proveería fondos especiales para el desarrollo y prosperidad de la ciudad así como para el bienestar de sus habitantes, incluida una subvención anual extraordinaria otorgada a la Municipalidad de Jerusalén, previa aprobación por el Comité financiero de la *Knesset* (art.4.a). Además, se otorgaría a esta ciudad prioridad en las actividades de las autoridades estatales, así como en el incremento de su desarrollo económico (art.4.b). Por último, el Gobierno de Tel Aviv establecería un órgano especial para la ejecución de estas políticas (art.4.c). En realidad, esta Ley no contiene ninguna innovación, sino que se limita a repetir la posición israelí ya conocida. Por lo demás, no han quedado claros los efectos que pudiera haber tenido, pues sus cláusulas no han sido desarrolladas con posterioridad<sup>14</sup>. No obstante, la mencionada Ley Básica provocó un amplio rechazo en la comunidad internacional. Este repudio se materializó en la resolución 478 (1980) del Consejo de Seguridad, de 20 de agosto de 1980, que consideró su promulgación como contraria al Derecho internacional, reafirmando en su segundo párrafo dispositivo la aplicabilidad a Jerusalén de la Cuarta Convención de Ginebra de 1949, e indicando que las medidas adoptadas por Israel que hubieran alterado el estatuto de la Ciudad Santa eran nulas y debían ser rescindidas (punto 3). Asimismo instó a los estados miembros de la ONU con misiones diplomáticas en Jerusalén a que las retirasen (punto 5.b), mandato que sí fue cumplido. También la reacción árabe a esta ley hebrea fue contundente y el 6 de agosto de ese 1980 Arabia Saudí e Iraq, los entonces dos principales exportadores de petróleo del Oriente Medio, anunciaron que romperían sus relaciones económicas y diplomáticas con cualquier país que reconociese la ciudad de Jerusalén como capital de Israel<sup>15</sup>.

En septiembre de 1982 el presidente norteamericano, R. Reagan, lanzó una nueva iniciativa de paz para Oriente Medio. Con respecto a Jerusalén, esta propuesta señalaba que todo eventual arreglo debería basarse en la negociación, que los habitantes palestinos del Jerusalén Oriental tenían derecho a tomar parte en las elecciones para las posibles instituciones palestinas, y que la ciudad debía permanecer unida. Las reacciones a este plan no fueron demasiado esperanzadoras: el Gobierno hebreo lo repudió, porque entendía que supondría la división de facto de la ciudad; y los estados árabes respondieron en la Declaración Final de la Conferencia de Fez, demandando la retirada israelí de todos los territorios árabes ocupados en 1967, incluida Jerusalén Este, la desaparición de los asentamientos judíos en dichos territorios y la instauración, tras un período provisional de algunos meses bajo la supervisión de las Naciones Unidas, de un Estado palestino independiente con capital en Jerusalén.

Cuando surgió el levantamiento popular palestino en los territorios ocupados en diciembre de 1987, más conocido como *intifada*, aumentó de igual manera la concienciación nacionalista de los residentes palestinos del Jerusalén Oriental. Y las autoridades hebreas de ocupación combatieron, al menos durante los primeros años, con

menos contundencia a la *intifada* palestina en Jerusalén que en las demás ciudades de Cisjordania o Gaza, debido a la gran importancia que reviste la zona y sus santuarios para la industria turística israelí<sup>16</sup>.

Posteriormente, en mayo de 1989 Israel propuso una nueva iniciativa de paz que señalaba una serie de etapas para poner en marcha este proceso: continuación y expansión del marco de Camp David, establecimiento de relaciones pacíficas entre Israel y los estados árabes, resolución internacional del problema de los campos de refugiados árabes, y celebración de elecciones entre los palestinos árabes de la Ribera Occidental y de Gaza, con el objeto de elegir una representación democrática que negociara con Israel un período interino de autogobierno. En esta iniciativa hebrea la cuestión de Jerusalén no se mencionaba. Con posterioridad, uno de los motivos de discrepancia sobre esta propuesta de paz se centraba en la posible participación de ciudadanos palestinos de Jerusalén Este en las negociaciones conducentes al proceso electoral palestino, eventualidad deseada por los representantes palestinos de Cisjordania, pero a la que se oponía firmemente el Gobierno israelí.

## JERUSALÉN ANTE EL ACTUAL PROCESO DE PAZ

En la Conferencia de Paz de Madrid de octubre de 1991, el Gobierno de Tel Aviv exigió que la cuestión de Jerusalén no fuese tratada en las negociaciones, y que ni siquiera intervinieran en las mismas personas residentes en Jerusalén Este dentro de la representación palestina que acudiría a Madrid como parte de una delegación conjunta jordano-palestina. Pero, por su parte, los representantes palestinos solicitaban la participación de delegados procedentes del Jerusalén árabe en las negociaciones, la aplicación a esta parte de la ciudad de cualquier futuro régimen de autogobierno, y la retirada total israelí de Jerusalén Este. En vista de esta discrepancia, la invitación formal a la Conferencia de Madrid omitió toda referencia a Jerusalén, si bien Estados Unidos garantizó en una carta dirigida a los palestinos que la composición de su delegación no afectaría a las reclamaciones palestinas sobre la Ciudad Santa, cuyo estatuto final debería ser resuelto mediante negociaciones, y que Estados Unidos no reconocía la anexión hebrea del Jerusalén Oriental ni la ampliación llevada a cabo en los límites municipales. Para el entonces secretario de Estado norteamericano, J. Baker, la continuación del proceso de paz dependía de evitar los problemas más controvertidos hasta que se hubiera progresado en aquellas cuestiones menos polémicas<sup>17</sup>. Poco después, Israel aceptó en la novena ronda de conversaciones israelo-palestinas de mayo de 1993 la intervención en la delegación palestina de un residente de Jerusalén, F. al-Husseini, y que los habitantes palestinos de Jerusalén

Este votasen en las elecciones para el autogobierno, lo que fue posteriormente reconocido de nuevo por la Declaración de Principios de septiembre de 1993 (anexo 1), si bien la cuestión de Jerusalén se pospuso para las negociaciones sobre la solución permanente (art.5.3), que debían comenzar en mayo de 1996. No obstante, el Gobierno hebreo continuó practicando al mismo tiempo una política de hechos consumados, ampliando hacia el oeste el término municipal de Jerusalén.

Por otro lado, en el Acuerdo Fundamental de 30 de diciembre de 1993 suscrito entre Israel y la Santa Sede, aparecen algunas referencias implícitas a esta ciudad, tales como el compromiso hebreo de facilitar el peregrinaje cristiano a Tierra Santa, respetar y proteger los Santos Lugares católicos, así como la proclamación del derecho de la Iglesia Católica a desarrollar sus funciones de enseñanza y de caridad<sup>18</sup>.

Y tanto en la declaración jordano-israelí de Washington de julio de 1994, como en el posterior Tratado de Paz entre Israel y Jordania de 26 de octubre de ese año, el Estado hebreo se comprometía a respetar el papel especial de Jordania con respecto a los santuarios musulmanes en Jerusalén, y a dar prioridad a la tradicional representación jordana en tales santuarios en el curso de las negociaciones sobre el estatuto permanente de Cisjordania y Gaza<sup>19</sup>. Pero estas cláusulas convencionales que reconocían ciertos derechos a la monarquía jordana con respecto a la Ciudad Santa fueron objeto de numerosas críticas por parte de los árabes<sup>20</sup>.

La política gubernamental y municipal israelí en la ciudad de Jerusalén revela como se ha intentado incrementar el número de judíos residentes en la ciudad, y al mismo tiempo, minimizar el número de vecinos palestinos mediante la imposición de limitaciones rigurosas en su facultad de construir y mantener sus viviendas<sup>21</sup>. Pero desde el punto de vista de las respectivas posiciones políticas de ambas partes, éstas permanecen inalterables desde 1948: por un lado se encuentra la postura palestina y la perseverancia de las resoluciones de las Naciones Unidas, y por el otro la política anexionista israelí y su continuo rechazo a las citadas resoluciones y decisiones de los diversos organismos internacionales<sup>22</sup>. En cualquier caso, la opinión pública de los residentes judíos de Jerusalén está comenzando a abandonar la doctrina de la exclusiva soberanía israelí sobre la ciudad<sup>23</sup>.

Una iniciativa interesante en este sentido podría ser el establecimiento de un Consejo interreligioso, que debería ser creado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con la función de supervisar y garantizar el respeto por parte de las autoridades israelíes y palestinas del carácter universal de la Ciudad Santa y del libre acceso a sus edificios religiosos<sup>24</sup>.

Referencias bibliográficas

- Adams M. et al. (1995), "The Jerusalem Issue", en AA.VV., *The Middle East and North Africa 1996*, 4ªed., Londres: Europa.
- Awwad E. (1995), "Jérusalem et le règlement de la question palestinienne", en *Défense nationale*, vol.51, nº1, pp. 103-114.
- Baskin G., *New Thinking on the Future of Jerusalem. A Model for the Future of Jerusalem*. Scattered Sovereignty, Jerusalén: Israel-Palestine Center for Research and Information.
- Cassese A. (1986), "Legal Considerations on the International Status of Jerusalem", en *The Palestine Yearbook of International Law*, vol. 3, pp. 13-39.
- Cattan H. (1981), "The Status of Jerusalem under International Law and United Nations Resolutions", en *Journal of Palestine Studies*, vol.10, pp. 3-15.
- Cobban H. (1996), "Redefining Justice: Hopes for a Lasting Peace in Jerusalem", en *Journal of Palestine Studies*, vol. 25, nº2, pp. 60-70.
- Crane M. (1980), "Middle East: Status of Jerusalem", en *Harvard International Law Journal*, vol.21, pp. 784-793.
- Eisner M. (1994), "Jerusalem: an Analysis of Legal Claims and Political Realities", en *Wisconsin International Law Journal*, vol.12, pp. 221-275.
- Emmett Ch.F. (1997), "The Status Quo Solution for Jerusalem", en *Journal of Palestine Studies*, vol.26, nº2, pp. 16-28.
- Hashem talhami G. (1997), "Palestinians in Jerusalem: the Denationalization of a Community", en *Middle East Policy*, vol. 5, nº3, pp. 57-68.
- Higgins R. (1969), *United Nations Peacekeeping 1946-1967. Documents and Commentary*, vol.1, The Middle East, Londres: Oxford University Press.
- Jones S.S. (1968), "The Status of Jerusalem: Some National and International Aspects", en *Law and Contemporary Problems*, vol. 33, pp. 169-182.
- Kletter L. (1981), "The Sovereignty of Jerusalem in International Law", *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 20, pp. 319-363.
- Lanfranchi M-P. (1994), "L'accord fondamental du 30 décembre 1993 signé entre le Saint-Siège et Israël", en *Annuaire Francais de Droit International*, vol. 40, pp. 326-355.
- Lapidoth R. (1994), "Jerusalem: The Legal and Political Background", en *Justice*, nº3.
- Lapidoth R. & HIRSCH M. (eds.) (1994), *The Jerusalem Question and its Resolution: Selected Documents*, Dordrecht: Nijhoff.
- Lauterpacht E. (1968), *Jerusalem and the Holy Places*. Londres: The Anglo-Israel Association.
- Malanczuk P. (1997), "Jerusalem" en Bernhardt, R. (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, 2ªed., vol. 3, Amsterdam: Elsevier, pp. 7-17.
- Massalha O. (1992), *Palestiniens, Israéliens: la paix promise. Le véritable dossier des négociations*, Paris: Albin Michel.
- Pfaff R.H. (1974), "Jerusalem: Keystone of an Arab-Israeli Settlement" en Moore, J.N. (ed.), *The Arab-Israeli Conflict*, vol.1, Princeton: Princeton University Press, pp. 1010-1064.

## El Estatuto jurídico-internacional de Jerusalén

Quigley J. (1991), "Old Jerusalem: Whose to Govern?", en *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 20, pp. 145-166.

- (1996), "Sovereignty in Jerusalem", en *Catholic University Law Review*, vol. 45, pp. 765-780.

Yishai Y. (1985), "Israeli Annexation of East Jerusalem and the Golan Heights: Factors and Processes", *Middle Eastern Studies*, vol.21, pp. 45-60.

### Notas

1. Véanse Crane, M. (1980), "Middle East: Status of Jerusalem", en *Harvard International Law Journal*, vol.21, pp.784-793; Kletter, L. (1981), "The Sovereignty of Jerusalem in International Law", *Columbia Journal of Transnational Law*, vol.20, pp.319-363; Pfaff, R.H. (1974), "Jerusalem: Keystone of an Arab-Israeli Settlement" en Moore, J.N. (ed.), *The Arab-Israeli Conflict*, vol.1, Princeton: Princeton University Press, pp.1010-1064.
2. Acerca de la historia y la configuración de la Ciudad Santa pueden verse, entre otros, Awwad, E.(1995), "Jérusalem et le règlement de la question palestinienne", en *Défense nationale*, vol.51, nº1, pp.103-114; Lapidoth R. & Hirsch, M. (eds.) (1994), *The Jerusalem Question and its Resolution: Selected Documents*, Dordrecht, Nijhoff; Lauterpacht, E. (1968), *Jerusalem and the Holy Places*, Londres: The Anglo-Israel Association; Malanczuk, P. (1997), "Jerusalem" en Bernhardt, R. (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, 2ªed., vol.3, Amsterdam: Elsevier, pp.7-17; Massalha, O. (1992), *Palestiniens, Israéliens: la paix promise. Le véritable dossier des négociations*, París: Albin Michel.
3. Véase Lapidoth, R. (1994), "Jerusalem: The Legal and Political Background", en *Justice*, nº3.
4. Ibid. Lapidoth, R. (1994), "Jerusalem: The Legal and Political Background", en *Justice*, nº3.
5. Véase *Keesing's Contemporary Archives*, 1948, pp. 9649-9652.
6. Este acuerdo de armisticio fue firmado el 3 de abril de 1949. Su texto puede consultarse en Higgins, R. (1969), *United Nations Peacekeeping 1946-1967*. Documents and Commentary, vol.1, The Middle East. Londres: Oxford University Press, pp. 32-37.
7. Así, el Parlamento hebreo proclamó Jerusalén Oeste como capital de Israel el 23 de enero de 1950. Véase Lapidoth, R. (1994), "Jerusalem: The Legal and Political Background", en *Justice*, nº3.
8. Véase Quigley, J. (1996), "Sovereignty in Jerusalem", en *Catholic University Law Review*, vol. 45, pp. 765-780.
9. Véase en general Cattán, H. (1981), "The Status of Jerusalem under International Law and United Nations Resolutions", en *Journal of Palestine Studies*, vol.10, pp. 3-15.
10. Ibidem. Lapidoth, R. (1994), "Jerusalem: The Legal and Political Background", en *Justice*, nº3.
11. Jones, S.S. (1968), "The Status of Jerusalem: Some National and International Aspects", en *Law and Contemporary Problems*, vol.33, pp.169-182; Yishai, Y. (1985), "Israeli Annexation of East Jerusalem and the Golan Heights: Factors and Processes", *Middle Eastern Studies*, vol.21, pp. 45-60.

12. Véanse por ejemplo la resolución 252 (1968), de 21 de mayo de 1968 -para.2-; resolución 267 (1969), de 3 de julio de 1969; resolución 271 (1969), de 15 de septiembre de 1969; resolución 298 (1971), de 25 de septiembre de 1971; resolución 465 (1980), de 1 de marzo de 1980; resolución 476 (1980), de 30 de junio de 1980, etc. Véase Adams, M. et al. (1995), "The Jerusalem Issue", en AA.VV., *The Middle East and North Africa 1996*, 4ªed., Londres: Europa, p.77.
13. Eisner, M. (1994), "Jerusalem: an Analysis of Legal Claims and Political Realities", en *Wisconsin International Law Journal*, vol.12, pp. 221-275.
14. Lapidoth, R. (1994), "Jerusalem: The Legal and Political Background", en *Justice*, nº3.
15. Véase Adams, M. et al. (1995), "The Jerusalem Issue", en AA.VV., *The Middle East and North Africa 1996*, 4ªed., Londres: Europa, p. 78.
16. Cf. Adams, M. et al. (1995), "The Jerusalem Issue", en AA.VV., *The Middle East and North Africa 1996*, 4ªed., Londres: Europa, pp. 79-80.
17. Véase Adams M. et al. (1995), "The Jerusalem Issue", en AA.VV., *The Middle East and North Africa 1996*, 4ªed., Londres: Europa, p.81.
18. Puede verse el texto de este tratado en *Revue Générale de Droit International Public*, vol.98, nº1, 1994, pp.274-276. Véase asimismo Lanfranchi, M-P. (1994), "L'accord fondamental du 30 décembre 1993 signé entre le Saint-Siège et Israël", en *Annuaire Francais de Droit International*, vol.40, pp. 326-355.
19. Ver punto B.3 de la Declaración jordano-israelí de Washington, de 25 de julio de 1994 (en *Revue Générale de Droit International Public*, vol.98, nº4, 1994, pp.1046-1050); y artículo 9.2 del Tratado de Paz de 26 de octubre de 1994 (en *International Legal Materials*, vol.34, nº1, enero 1995, pp. 43-66).
20. Véase Adams, M. et al. (1995), "The Jerusalem Issue", en AA.VV., *The Middle East and North Africa 1996*, 4ªed., Londres: Europa, p. 82.
21. Vid. Cobban, H. (1996), "Redefining Justice: Hopes for a Lasting Peace in Jerusalem", en *Journal of Palestine Studies*, vol.25, nº2, p.61 y ss.; Hasheim, M Talhami, G. (1997), "Palestinians in Jerusalem: the Denationalization of a Community", en *Middle East Policy*, vol.5, nº3, pp.57-68.
22. Vid. Cassese, A. (1986), "Legal Considerations on the International Status of Jerusalem", en *The Palestine Yearbook of International Law*, vol.3, pp.13-39; Quigley, J. (1991), "Old Jerusalem: Whose to Govern?", en *Denver Journal of International Law and Policy*, vol.20, pp.145-166.
23. Ver Adams, M. et al. (1995), "The Jerusalem Issue", en AA.VV., *The Middle East and North Africa 1996*, 4ªed., Londres: Europa, p. 83.
24. Vid. Massalha, O. (1992), *Palestiniens, Israéliens: la paix promise. Le véritable dossier des négociations*. París: Albin Michel, p. 230; y también pueden leerse Emmett, Ch.F. (1997), "The Status Quo Solution for Jerusalem", en *Journal of Palestine Studies*, vol.26, nº2, pp.16-28; y Baskin G., *New Thinking on the Future of Jerusalem. A Model for the Future of Jerusalem: Scattered Sovereignty*. Jerusalén: Israel-Palestine Center for Research and Information.