

DOSSIÊ

História da Política e do Direito Internacional

Christian Leonardo S. Cantuária¹

Tatiana Cardoso Squeff²

O CONCEITO DE CIDADE INTERNACIONAL APLICADO À JERUSALÉM: QUESTÕES HISTÓRICAS E CORRENTES

THE CONCEPT OF INTERNATIONAL CITY APPLIED TO JERUSALEM: HISTORICAL AND CURRENT ISSUES

RESUMO:

Como parte do Plano da Organização das Nações Unidas para Partilha da Palestina, Jerusalém se tornou uma cidade internacional em 1947, sendo eventualmente anexada por israelenses. A iniciativa de Trump, em seu primeiro ano de governo, de mudar a embaixada dos Estados Unidos em Israel, de Tel Aviv para Jerusalém, não apenas agravou o conflito árabe-israelense que se mantém desde o Plano da ONU, como também deu início a uma disputa acerca da legalidade da decisão à luz do Direito Internacional, inclusive, diante da Corte Internacional de Justiça, especialmente, em função do *status* de Jerusalém. Nesse passo, visando apontar a ilegalidade nas ações de Trump e seus impactos na condição de *corpus separatum* de Jerusalém é que se desenvolve a presente pesquisa. Entende-se que, por meio da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, a transferência estadunidense então almejada é ilegal visto que Jerusalém não pertence oficialmente a algum Estado. Apesar disso, consoante o histórico da região, nota-se que o direito internacional e suas instituições mostram-se enquanto verdadeiras ferramentas de dominação dos países centrais, como os EUA, incentivando a adoção de medidas semelhantes por Estados periféricos. Portanto, a partir deste estudo, conclui-se que não apenas o governo Trump agiu de forma ilegal, como contribuiu para desestabilizar as frágeis relações entre Israel e Palestina. Ademais, que mesmo após a sua saída, a situação permanece inalterada pelo que se observa do governo de Joe Biden, porquanto as políticas segregacionistas do governo israelense contra palestinos persistem sendo apoiadas, sendo possível afirmar que Trump deixa como legado a impossibilidade de um processo de paz benéfico para ambas as partes no Oriente Médio.

Palavras-chave: Jerusalém; Cidade Internacional; Donald Trump; Oriente Médio; Corte Internacional de Justiça.

ABSTRACT:

As part of the United Nations Partition Plan for Palestine, Jerusalem became an international city in 1947, eventually being annexed by Israelis. Trump's initiative to move the United States Embassy in Israel from Tel Aviv to Jerusalem, in his first year in office, not only aggravated the Arab-Israeli conflict that has persisted since the UN Plan, but also started a dispute about the legality of the decision under International Law, including before the International Court of Justice, especially when it comes to the status of Jerusalem. Hence, this research is aimed to point out the illegality of Trump's actions and their impact on the condition of Jerusalem's *corpus separatum*. It is understood that, because of the Vienna Convention on Diplomatic Relations, the intended US transfer is illegal since Jerusalem does not officially belong to any state. Despite this, due to the history of the region, it is noted that International Law and its institutions prove to be true domination tools for central countries, such as the USA, who encourage the adoption of similar measures by peripheral States. Therefore, from this study, it can be concluded that not only did the Trump government act illegally, but also contributed to destabilizing the fragile relations between Israel and Palestine. Furthermore, even after his departure from office, the situation remains unchanged by what can be seen of the Joe Biden government, as the Israeli government's segregationist policies against Palestinians continue to be supported, and it is possible to say that Trump leaves behind the impossibility of a beneficial peace process to both parties in the Middle East.

Keywords: Jerusalem; International City; Donald Trump; Middle East; International Court of Justice.

¹ Graduando em Relações Internacionais na Universidade Federal de Uberlândia. Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional - GEPDI/CNPq, na linha Direito Internacional Crítico. christiancantuaria@hotmail.com  <http://orcid.org/0000-0001-5786-3315>

² Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Uberlândia, onde também atua como professora adjunta na graduação. Doutora em Direito Internacional pela UFRGS, com período sanuíche junto à Universidade de Ottawa. Mestre em Direito Público pela Unisinos, com bolsa CAPES e período de estudos junto à Universidade de Toronto. Pós-graduada em Relações Internacionais Contemporâneas pela UFRGS/PPGEEI, em Direito Internacional Público, Privado e da Integração Regional pela UFRGS/PPGD e em Língua Inglesa pela Unilasalle. 01-9912-9047 . tatiafrcardoso@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0001-9912-9047>

INTRODUÇÃO

A cidade de Jerusalém, na região do Oriente Médio, está entre as mais antigas do mundo e é considerada um centro importante para as três religiões abraâmicas do planeta: Cristianismo, Islamismo e Judaísmo³. A região sempre foi alvo de disputas entre os povos que ali habitaram, incluindo hebreus, filisteus, e, recentemente, árabes e israelenses. Este estudo visa apresentar uma breve história da cidade e da região em que se localiza e busca compreender os impactos que as recentes manifestações feitas pelo presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Donald Trump, e por seu aliado, o presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, vão provocar no processo de paz entre o Estado de Israel e o Estado da Palestina.

Desde o Plano da ONU para a Partilha da Palestina, em 1947, a cidade de Jerusalém foi mantida como entidade separada, uma cidade internacional (ONU, 1947, Res. 181). O Plano não foi respeitado por Israel, que, em 1967 ocupou a parte leste (sob controle da Jordânia) e declarou a cidade como sua capital, algo que foi recusado pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança.

Apesar de, na prática, Jerusalém ser a capital israelense, esse status não é reconhecido pela ONU e é criticado pelos países que circundam Israel, tais como Egito, Jordânia, Arábia Saudita e Síria. A transferência da embaixada estadunidense, realizada pelo presidente Donald Trump, de Tel Aviv (capital reconhecida) para Jerusalém abala a situação de neutralidade do local e impacta o processo de paz na região, que ainda sofre com conflitos na região da Faixa de Gaza e da Cisjordânia.

Esta análise, isto posto, se torna relevante a medida em que a política externa estadunidense (e brasileira) abala as relações já estremecidas entre árabes e israelenses e provoca um questionamento quanto à importância do reconhecimento de Jerusalém enquanto cidade

internacional, um *status* concedido pela Assembleia Geral das Nações Unidas no século XX e que limita o estabelecimento de embaixadas na cidade. Esse estudo é vital, portanto, para entender o papel e a influência real das resoluções aprovadas no âmbito das Nações Unidas e também das convenções nos conflitos ao redor do mundo.

Este trabalho possui o objetivo de compreender as consequências do status de *corpus separatum* de Jerusalém, bem como a relação estabelecida entre o Brasil e os Estados Unidos ao longo do século XX acerca do embate entre Israel, a Palestina e os Estados árabes adjacentes. Além disso, visa analisar as alterações recentes na política interna e externa brasileira e estadunidense, com o governo de Donald Trump, e como essas alterações destoaram das últimas décadas, gerando tensão entre grupos internos e também na região do Oriente Médio.

Trata-se de uma pesquisa de natureza aplicada, no âmbito das Relações Internacionais e do Direito Internacional, cujo desenvolvimento será feito por meio de uma abordagem hipotético-dedutiva, voltada a contextualizar o status de Jerusalém no plano internacional, que, então, adentrará na problemática envolvendo a transferência da embaixada americana para esta cidade, particularmente quanto as consequências desta medida e sua legalidade.

Por isso, quanto aos objetivos, essa pesquisa adota o método histórico-descritivo em um primeiro momento e, posteriormente, o método explicativo, buscando determinar os motivos pelos quais a transferência da embaixada seria incorreta. Para tanto, será realizado, através de uma seleção qualitativa, um levantamento bibliográfico de obras e artigos específicos sobre o tema, bem como documental, especialmente quanto aos documentos das Nações Unidas relativos à Jerusalém, Israel, Palestina e Estados Unidos, emanados pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança.

Apresentar-se-á, no âmbito do direito

³ Em 2010, as três religiões correspondiam a, respectivamente, 32,8%, 22,5% e 0,2% da população mundial (BELLOFATTO; GRIM; JOHNSON, 2013, p. 9).

internacional diplomático, a discussão a respeito da legitimidade no tange as ações dos governos estadunidense e brasileiro com relação à cidade de Jerusalém e, por consequência aos dois Estados criados pela ONU em 1948. Observando, ainda, o papel de liderança desses países na política externa de outros Estados, sobretudo na América Latina.

AS ORIGENS DO CONFLITO CONTEMPORÂNEO: UMA RESTROSPECTIVA ATÉ A ASCENSÃO DE DONALD TRUMP

O conflito pelo domínio da cidade de Jerusalém possui origens na Antiguidade. Com o objetivo de evidenciar a importância do conceito de cidade internacional, apresentar-se-á o contexto histórico da disputa a partir da criação do Estado de Israel e da Palestina em 1947. Se faz necessário, também, enunciar as principais guerras ocorridas no século XX pela posse da cidade e as tentativas de se atingir a paz que levaram à subsequentes reações no Ocidente ou na comunidade árabe.

DIVISÃO DA PALESTINA E CRIAÇÃO DO CONCEITO “CIDADE INTERNACIONAL”

Em novembro de 1947, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, por meio da Resolução 181, o *status* de *corpus separatum* da cidade de Jerusalém, em conjunto com o estabelecimento de um regime internacional. A sessão foi presidida pelo diplomata brasileiro Oswaldo Aranha, e foi deferida também a divisão do entorno de Jerusalém em dois Estados: Palestina – de maioria muçulmana - e Israel – de maioria judaica (CASARÕES; VIGEVANI, 2014).

O governo da cidade, independente dos países que a circundavam, deveria ser indicado pelo Conselho de Administração Fiduciária da Nações Unidas. O objetivo da Assembleia Geral era

que Jerusalém, agora definida como uma cidade internacional, buscasse acordos comerciais com o Estado da Palestina e o Estado de Israel para manter sua própria economia e garantir seu desenvolvimento (LAPIDOTH, 2011).

O status internacional de Jerusalém não agradou aos israelenses que esperavam que a cidade ficaria em seu controle. Entretanto, a situação oficialmente reconhecida pela ONU não se modificou, permanecendo como uma cidade internacional que não deveria integrar nenhum território nacional. Palestinos e israelenses concordam que Jerusalém deve se manter unificada e que seus monumentos históricos não devem ser destruídos, independente da religião a qual esses edifícios pertencem. Esse era, de fato, o objetivo e a consequência esperada pela ONU por meio do *corpus separatum*, mas os lados se mantêm divergentes no que tange o controle político da cidade (ODEH, 1996).

A comunidade árabe também apresentou reclamações com relação à decisão da ONU, o Comitê Especial das Nações Unidas sobre a Palestina e a Resolução 181 foram rejeitados e acusados de distribuir as melhores terras da Palestina para a minoria judaica e obrigar povos nativos a aceitarem um governo formulado por estrangeiros. Desde 1946, a Liga Árabe⁴ já havia definido o Sionismo como uma ameaça à soberania da Palestina e ameaçaram entrar em guerra caso a Resolução da ONU fosse aprovada. Não apenas as diferenças religiosas e culturais estavam em jogo, mas os Estados árabes disputavam entre si pela soberania do território palestino (MORRIS, 2008).

Não apenas vulnerável às rivalidades regionais, o Plano da ONU para a Partilha da Palestina também foi integrado às disputas de poder no começo da Guerra Fria devido ao interesse dos Estados Unidos (EUA) e da União Soviética (URSS) no Oriente Médio.

Os soviéticos apoiaram inicialmente a reconstrução do Irã e da Turquia no pós-Segunda Guerra Mundial, mas a influência dos

⁴ Organização formada em 1945, no Cairo, Egito. Composta por 22 Estados-membros de maioria muçulmana, seu objetivo é fomentar a cooperação entre seus membros e limitar a influência externa nos assuntos da região (AL JAZEERA, 2004).

estadunidenses e dos britânicos assegurou o controle do bloco capitalista na região. A necessidade de conter o avanço dos países ocidentais na região levou a URSS a se aproximar de outros países árabes no Golfo Pérsico (GOMES; MELLO, 2001).

O apoio do Ocidente à Israel durante o processo de partição da Palestina assegurou a aproximação dos soviéticos junto à Liga Árabe, intensificando as rivalidades regionais que já existiam na região desde antes da Segunda Guerra Mundial e dando início a uma série de conflitos cujos ganhos e perdas refletiram não apenas no Oriente Médio, mas na Guerra Fria que se estendia por todo o mundo (GOMES; MELLO, 2001). Serão apresentados, a seguir, os principais conflitos árabe-israelenses que envolveram a cidade de Jerusalém e negociações promovidas por terceiros.

CONFLITOS ÁRABES-ISRAELENSES E TENTATIVAS DE PAZ

Após aproximadamente 30 anos de um governo estabelecido pelo Reino Unido, Israel declarou sua independência em 1948. Dois dias antes, porém, a Liga Árabe enviou tropas para invadir o Estado recém-criado. As tropas não conseguiram se comunicar perfeitamente devido às suas diferentes origens e rivalidades regionais levando a um conflito interno de interesses. A vitória israelense foi alcançada em 1949 com a conquista 78% do Estado da Palestina. A Jordânia invadiu e anexou a cidade velha de Jerusalém, enquanto os israelenses tomaram a parte ocidental (FAWCETT, 2005). Apesar da captura de Jerusalém, seu status internacional não foi extinto e os domínios jordaniano e israelense não foram reconhecidos pela ONU.

Após o bloqueio do Estreito de Tiran (saída de Israel para o Mar Vermelho) por parte do Egito e com a ameaça de invasão vinda do mesmo país, as forças israelenses invadiram a península do Sinai e atacaram bases aéreas inimigas, iniciando a guerra dos Seis Dias (5 a 10 de junho de 1967). Israel saiu novamente como grande vencedor, conquistando a Cisjordânia, as Colinas de Golã, a

Faixa de Gaza e a península do Sinai, além de anexar Jerusalém Oriental (FAWCETT, 2005). Deste então, a guerra dos Seis Dias foi o último conflito árabe-israelense a afetar diretamente a cidade de Jerusalém.

A guerra do Yom Kippur (1973), travada entre Egito, Síria e Iraque contra Israel, foi uma resposta aos ganhos territoriais israelenses na guerra de 1967 e marcou a primeira grande onda de vitórias árabes nessa série de conflitos iniciada em 1948. Egípcios e sírios promoveram com sucesso o ataque a Israel no dia do Perdão, uma data no país reservada à oração e privações. Já no dia seguinte, o exército israelense foi capaz de contra-atacar os invasores e, em pouco tempo, oferecer riscos às capitais Cairo e Damasco, levando à interferência, sobretudo, do Iraque, apoiado pela União Soviética (SAFRAN, 1977).

Frente à uma nova derrota e buscando pressionar Israel a reconhecer os direitos palestinos, os Estados árabes que eram membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) promoveram embargos aos EUA e a Israel. O corte na venda da *commodity* para quaisquer países inimigos durante a guerra do Yom Kippur levou ao Choque do petróleo de 1973. Os preços dos combustíveis aumentaram exponencialmente e muitos postos se viram sem estoque para oferecer aos seus consumidores o que culminou na urgência pelo fim do conflito (HOBBSAWM, 1997).

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou, neste contexto, as resoluções 338, 339 e 340 que confirmaram a posição do Conselho a favor de um cessar-fogo, pedindo ao Secretário-geral o envio de uma delegação para supervisionar as discussões de paz (ONU, 1973). O CSNU também reafirmou a resolução 242, onde expressou sua preocupação sobre a situação no Oriente Médio e pediu aos Estados beligerantes que reconhecessem a soberania e integridade territorial de ambas as partes (ONU, 1967).

Os acordos que encerraram a guerra tiveram uma participação especial do então Secretário de Estado dos EUA, Henry Kissinger, que

inicialmente emitiu um alerta nuclear e, ao final do conflito, pressionou Israel para o estabelecimento de um diálogo, sobretudo com os egípcios. O Egito conseguiu reconquistar parte do território perdido em 1967 e a ONU estabeleceu zonas especiais nas fronteiras, levando os israelenses a se retirarem da Síria (MORSE, 2015). A situação dos palestinos, porém, não sofreu mudanças, levando à desconfiança local com os aliados árabes (AL JAZEERA, 2018).

Em 1978, os EUA, sob liderança do presidente Jimmy Carter, mediaram os Acordos de Camp David entre o Egito e Israel. Os acordos falharam em propor soluções para toda a região Palestina, com foco apenas nas relações bilaterais. Houve sucesso, porém, na retirada de tropas israelenses da península do Sinai – conquistada em 1967 e reconquistada em 1973. Após os Acordos, o Egito foi expulso da Liga Árabe por estabelecer relações diplomáticas com o Estado de Israel. (TELHAMI, 2001).

Em 1993, Israel e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP)⁵ assinaram uma série de acordos que viriam a ser conhecidos como Acordos de Paz de Oslo. Estes foram mediados pelo então presidente estadunidense, o democrata Bill Clinton. A OLP cessou suas atividades consideradas terroristas pelos EUA e seus principais aliados da União Europeia e outros países alinhados ao Ocidente, além de estabelecer relações com o Estado israelense, renunciando ao desejo de destruí-lo. Este, por outro lado, reconheceu a OLP como representante dos palestinos e se comprometeu a devolver as áreas controladas militarmente (PUNDAK, 2001).

Apesar do desejo de ambas as partes de encerrar os conflitos, um novo grupo entra na disputa política se mostrando contra os Acordos e iniciando uma série de ataques contra cidadãos de Israel: o Hamas. Os israelenses, motivados pela vingança, deixaram lentamente de apoiar as negociações. Além disso, Yitzhak Rabin, primeiro-ministro de Israel na época, foi morto em 1995 por um judeu extremista, na capital Tel Aviv. Ao final

dos anos 90, os Acordos de Oslo já eram vistos na região como um fracasso, sobretudo com o início da Segunda Intifada (THE GUARDIAN, 2019). É necessário, portanto, analisar a história do Hamas e sua ascensão no século XXI.

O HAMAS E A REVIRAVOLTA POLÍTICA

O Movimento de Resistência Islâmica (Hamas) foi criado em 1987 pela Irmandade Muçulmana palestina no contexto da Primeira Intifada (revolta), que se iniciou naquele mesmo ano. A revolta era a resposta do povo palestino à ocupação da Faixa de Gaza e da Cisjordânia que havia começado em 1967, na Guerra dos Seis Dias, e também às condições de vida da população, que vivia em uma situação humilhante e de extrema vulnerabilidade (HROUB, 2006).

O Hamas se destacou na região por sua distância em relação à OLP, militando em prol do fim do monopólio da Organização como única representante dos palestinos. Em 1989, depois de serem responsabilizados pelo assassinato de dois soldados israelenses, o grupo foi considerado ilegal por Israel, se juntando à OLP como uma organização considerada terrorista pelos EUA e seus principais aliados no Ocidente (USHER, 1999).

Em 1988, o Conselho Nacional Palestino (órgão legislativo) reconheceu o Estado de Israel, apoiando, assim, a coexistência pacífica entre israelenses e palestinos – chamada de “solução de dois Estados”. O Hamas demonstrou sua distância em relação aos movimentos já existentes no local ao considerar a decisão do Conselho como uma ofensa ao Islamismo. Ficou claro aos palestinos que o novo movimento era completamente guiado pela religião, tendo iniciado a *Jihad*, a guerra santa muçulmana (USHER, 1999).

O governo de George W. Bush, então presidente dos EUA, guiado pela ideia de que a população não desejava enfrentar os horrores de um conflito armado, pressionou a Palestina a adotar um regime democrático acreditando que as eleições formariam um governo pró-Israel. As

⁵ Organização criada em 1964 com o objetivo de “libertar a Palestina”. Após a Guerra dos Seis Dias, seus esforços passaram a focar na Cisjordânia e na Faixa de Gaza, buscando acordos com Israel. É formada por um conjunto de facções e ganhou, em 1974, assento permanente como observador na AGNU (HROUB, 2006).

Eleições Parlamentares na Palestina de 2006, porém, deram vitória ao Hamas e surpreenderam o Ocidente com o apoio popular à *Jihad* (TURNER, 2006).

A vontade do povo não garante sempre a vitória mais desejável às democracias ocidentais, o que desperta uma contradição na chamada Teoria da Paz Liberal. Tal teoria possui suas origens no livro “A Paz Perpétua”, lançado em 1775 pelo filósofo Immanuel Kant. Democracias seriam menos suscetíveis à conflitos armados visto que a população está segura e possui qualidade de vida apenas em tempos de paz, enquanto o comércio internacional intensificaria a busca por soluções diplomáticas. Os cidadãos de países democráticos, supostamente, estariam mais dispostos a “segurar” as ambições de seus governantes, impedindo que estes obtenham vantagens em conflitos no exterior (HEGRE, 2004).

Doyle (2005) apresenta três pontos básicos para entender a paz liberal. O primeiro deles é o voto, por meio do qual os eleitores demonstram sua insatisfação com as elites políticas dominantes e promovem um rodízio de governantes, ou seja, para se manter no poder é preciso que o governante de um sistema democrático não cometa agressões no plano internacional que manchem sua reputação e de seu país. O segundo ponto é o respeito internacional, ou seja, as democracias liberais se comunicam por meio de um discurso aberto e de trocas e não precisam ser coagidas ou ameaçadas, evitando rivalidades e conflitos. Por fim, os países se beneficiam do comércio e da liberalização da economia, ampliando suas economias e as cooperações com benefício mútuo e buscando a proteção uns dos outros em prol da manutenção da economia internacional.

A contradição existe porque as democracias ocidentais não demonstram aceitar ou legitimar resultados - obtidos por via democrática - que não agradem aos seus interesses. Durante a Guerra Fria, por exemplo, o governo estadunidense desestabilizou e promoveu golpes em diversos Estados que se inclinaram à esquerda, mesmo que estes nem estivessem

associados à URSS. Além disso, os países que sofreram intervenções dos EUA viviam sob regimes democráticos. Por isso, ao contrário do que a Teoria diz, democracias ocidentais iniciam conflitos e desestabilizam governos democráticos que não estejam “corretamente” alinhados (ROSATO, 2003).

O governo de Israel e dos EUA condenaram as eleições por permitirem a candidatura do Hamas e consideraram que a democracia na Palestina não havia sido respeitada. O grupo também não foi aclamado por outros Estados árabes, exceto o Irã que, desde a década de 1970, vem demonstrando uma posição mais severa com relação à Israel. A preferência da comunidade internacional era a vitória do Fatah, outra facção da OLP que vinha dominando a política Palestina e é considerada menos extremista. A derrota do Fatah expõe a insatisfação dos palestinos com as condições de vida e as promessas de paz (TURNER, 2006).

Como resultado da vitória do Hamas na eleição de 2006, os EUA e a União Europeia, sobretudo, pressionaram o grupo a reconhecerem o Estado de Israel e abrirem mão de táticas de combate sob ameaça de aplicação de sanções econômicas e isolamento político. A Rússia iniciou as primeiras negociações pacíficas com o novo grupo eleito, o que foi posteriormente apoiado pela União Europeia, com o objetivo de garantir um governo pacífico. O grupo sinalizou o desejo de manter relações com Israel se este colocar fim aos assentamentos na Cisjordânia e retornar às fronteiras estabelecidas pela ONU antes da guerra dos Seis Dias (ZWEIRI, 2006).

Em 2007, como reação ao processo eleitoral, o Fatah e o Hamas iniciaram um conflito pelo controle da Palestina, com o primeiro sendo apoiado pelos EUA e Israel. Como resultado desta disputa, a Autoridade Nacional Palestina (ANP) foi dividida, com um bloco na Cisjordânia (sob liderança do Fatah) e um bloco na Faixa de Gaza (liderado pelo Hamas). A divisão enfraquecendo a ANP, com o aumento dos assentamentos e ataques israelenses à Palestina, bem como intensificação do preconceito contra cidadãos

muçulmanos em Israel (BROWN, 2001). O conflito ainda não se encerrou definitivamente, apesar de inúmeros acordos assinados entre os dois grupos.

A chegada de Barack Obama ao cargo de presidente dos EUA em 2009 marcou um otimismo dos palestinos no conflito com Israel, afinal Obama vinha demonstrando – em sua campanha e em sua vida política como um todo – uma opinião neutra e divergente do claro favorecimento dos EUA aos israelenses. Contudo, ainda em período eleitoral, o futuro presidente considerou Jerusalém como a única capital de Israel, sinalizando que seu futuro governo não iria se diferenciar dos seus antecessores no que tange a cidade internacional (RUEBNER, 2016).

Em 2009, a secretária de Estado dos EUA (e futura candidata a presidente), Hillary Clinton, afirmou que os estadunidenses negociariam a paz com o Hamas quando este reconhecesse o Estado de Israel. Em 2011, após inúmeros impasses e negociações sem resultados concretos, o governo Obama desviou sua atenção da Palestina, permitindo que o governo nacionalista israelense de Benjamin Netanyahu continuasse com sua política ofensiva contra a Faixa de Gaza e o governo democraticamente eleito do Hamas. Em 2013, John Kerry, o substituto de Clinton, reiniciou as negociações de paz no Oriente Médio, mas estas foram condenadas ao fracasso com a aprovação dos assentamentos israelenses na Cisjordânia (TERRY, 2017).

A política israelense de assentamento consiste em construir habitações para cidadãos do Estado de Israel em áreas que, conforme o direito internacional, pertencem à Palestina. Uma vez ocupadas, o exército de Israel possui livre trânsito enquanto cidadãos palestinos são colocados à margem da sociedade (CBS, 2019). O conflito árabe-israelense foi, portanto, subestimado no governo Obama, servindo de combustível para acirrar as rivalidades internas nos EUA durante as Eleições de 2016, onde Donald Trump, pró-Israel, saiu como vencedor.

AS DECISÕES E AS CONSEQUÊNCIAS DA ERA TRUMP (2016-2021)

Enquanto o governo de Barack Obama foi marcado pela continuidade dos conflitos entre Israel e Palestina, foi a Eleição Presidencial nos Estados Unidos em 2016 que reacendeu o debate sobre o status de Jerusalém após o candidato do Partido Republicano, Donald Trump, anunciar medidas pouco conciliatórias. Vencedor daquela eleição, o governo Trump ficou marcado por uma série de debates em torno da legitimidade de Jerusalém enquanto capital de Israel. Não apenas conflitos armados, mas também instituições como a Corte Internacional de Justiça entraram na disputa que deixou, como legado, uma tendência na comunidade internacional.

O DISCURSO DE DONALD TRUMP

Segundo o correspondente do jornal *The New York Times* na Casa Branca, Peter Baker, promessas de mudança da embaixada dos EUA em Israel para Jerusalém não são novas nas campanhas presidenciais. Desde 1995, o Congresso estadunidense havia autorizado tal mudança, mas, para não prejudicar as relações dos EUA com o bloco árabe, os presidentes vinham adiando essa medida. A diferença para Donald Trump em 2016 é que ele se cercou de membros da comunidade judaica que, também, financiaram sua campanha e, após sua vitória, diversos aliados já confirmaram que a mudança ocorreria logo no começo de seu mandato (THE NEW YORK TIMES, 2016).

Em dezembro de 2016, o Donald Trump apontou David M. Friedman, judeu e associado com a direita israelense, como embaixador em Israel. Friedman respondeu à nomeação afirmando que Jerusalém era “a eterna capital de Israel” e considerou a anexação da Cisjordânia como legítima - apesar da condenação estadunidense nos Acordos de Oslo (THE NEW YORK TIMES, 2016).

Em 2018, o governo estadunidense

interrompeu a ajuda humanitária para refugiados palestinos e acusou a OLP de não buscar acordos de paz com israelenses. A nova política estadunidense para o Oriente Médio se tornou explícita: Trump era completamente favorável a Israel. A mudança no cenário internacional combinada à fragmentação política da Palestina depois dos conflitos entre o Hamas e o Fatah levaram a uma série de ataques israelenses à Faixa de Gaza e intensificação dos assentamentos na Cisjordânia (TSCHIRGI, 2019).

Já em 2019, o secretário de Estado dos EUA, Mike Pompeo, anunciou uma mudança na política dos EUA com relação aos assentamentos promovidos por Israel, sobretudo na Cisjordânia. A nova posição adotada pelo governo deixa a decisão de criminalizar ou não os assentamentos para as próprias cortes israelenses (CBS, 2019).

O lobby sionista na política estadunidense é o principal responsável pelo apoio dos EUA a Israel e inclui não apenas judeus, mas evangélicos conservadores - que formam o maior grupo religioso no país e base eleitoral do partido Republicano. O lobby possui, ainda, controle sobre a opinião pública do país através de grandes conglomerados de mídia e por meio da presença de membros importantes em instituições financeiras globais, como o Banco Mundial (SANTOS; SOUZA; DUARTE, 2020). A nova política dos EUA, promovida por Trump levantou um debate acerca da legalidade das ações estadunidenses na Palestina e, portanto, recebeu retaliações, sendo destaque a ação movida na Corte Internacional de Justiça.

A PALESTINA CONTRA ESTADOS UNIDOS NA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA

Em resposta à realocação da embaixada dos EUA de Tel Aviv para Jerusalém, promovida pelo governo de Donald Trump, o Estado da Palestina iniciou uma ação contra os EUA em 28 de setembro de 2018, na Corte Internacional de Justiça (CIJ) argumentando violações à Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961 (CIJ, 2018).

De acordo com a CIJ, os EUA não apontaram um representante no caso e, em novembro de 2018, comunicaram ao secretário-geral da ONU, António Guterres, que não se consideram violadores da Convenção de Viena e que a CIJ não possui jurisdição no caso e, portanto, a ação palestina não deveria ser considerada. Logo, os EUA não participaram dos encontros promovidos pela Corte entre as partes. (CIJ, 2018).

Foi estabelecido que a Palestina deveria apresentar suas alegações até 15 de maio de 2019 e os EUA deveriam apresentar sua defesa em 15 de novembro de 2019. Quaisquer ações determinadas pela CIJ só podem ser tomadas após a resolução do questionamento apresentado pelos estadunidenses de que a Corte não possui jurisdição no caso em questão. De acordo com o artigo 36, parágrafo 6 do Estatuto da CIJ, cabe à Corte decidir quanto a sua própria jurisdição. O artigo 36 também dá caráter compulsório à jurisdição do órgão em casos de disputas sobre direito internacional, onde se inclui a ação da Palestina. O Estatuto é parte da Carta das Nações Unidas, tratado assinado e ratificado pelos EUA (CIJ, 2018).

É preciso apresentar a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas para compreender os argumentos apresentados pela Palestina. O Artigo 3 da Convenção prevê que uma missão diplomática tem como uma de suas funções a representação do Estado acreditante frente ao acreditado. Sendo Jerusalém uma cidade internacional com *status* de *corpus separatum*, ela não está sob a jurisdição de quaisquer Estados, conforme o direito internacional diplomático. Logo, as embaixadas estabelecidas em seus limites não são, teoricamente, legítimas (ONU, 1961). Os EUA assinaram a Convenção em junho de 1961, ratificando-a em novembro de 1972. O Estado da Palestina ratificou a Convenção em março de 2018.

Em um caso da CIJ semelhante, em novembro de 1979, a embaixada estadunidense em Teerã foi invadida e capturada por militantes da Revolução Iraniana, que mantiveram os funcionários como reféns por 444 dias. Ainda em

novembro, os EUA iniciaram uma ação contra o Irã na Corte Internacional de Justiça, reconhecendo a jurisdição do órgão conforme o artigo 36 do Estatuto (CIJ, 1981).

O Irã ratificou a Convenção de Viena em fevereiro de 1965, logo ambos os Estados estão sujeitos ao Protocolo Opcional da Convenção. O artigo 1 do Protocolo define que disputas a respeito da Convenção estão sob a jurisdição compulsória da CIJ. Em maio de 1980, a Corte foi favorável aos EUA, considerando que o Irã violava as relações diplomáticas e sentenciando o governo iraniano a liberar os reféns, restaurar as funções da embaixada e reparar os danos com o governo estadunidense (CIJ, 1981).

Em vista do caso apresentado contra o Irã, a decisão atual dos EUA de negar a jurisdição da CIJ no caso apresentado pela Palestina gera questionamentos sobre qual é a visão que as grandes potências mundiais possuem com relação ao direito internacional e às instituições e se, dentro delas, os países estão em uma situação de igualdade.

Diante dessa problemática, Koskeniemi (2006) apresentou algumas críticas ao direito internacional: ele é muito dependente da política dos Estados ou é muito romântico. Analisando o caso apresentado à CIJ pela Palestina e a resposta dos estadunidenses, é possível perceber que, na prática, o direito internacional, nesse caso, se mostra pouco efetivo diante do poder político dos EUA.

Caso não seja vontade dos Estados agir conforme as resoluções dos tribunais, as violações à lei permanecem intactas. Isso acontece pois, historicamente, o direito internacional vem sendo como uma ferramenta para impor um padrão de comportamento e de visão europeu que não corresponde a todos os Estados do mundo. Ou seja, o direito internacional, em seu romantismo, estimula e mantém intacta a divisão antagônica do mundo entre o centro e a periferia, ou Norte e Sul (KOSKENIEMI, 2006) – resquício colonial no direito internacional.

É improvável, portanto, que um Estado periférico como a Palestina imponha uma

mudança na política estadunidense por meio da CIJ. Os EUA possuem o poder para utilizar do direito internacional quando lhes convém (Caso do Irã), mas, ao mesmo tempo, de deslegitimar as instituições se estas lhes exigem um comportamento diferente, impedindo que sua política externa seja condenada e forçando um embate direto e desproporcional entre superpotência e um Estado não reconhecido pela mesma. Possuindo um status de superpotência, a abordagem estadunidense não passa despercebida pelo mundo, mas gera uma reação em cadeia em outros países na forma como estes se posicionam diante das questões globais, como visto logo abaixo.

REFLEXOS DE TRUMP AO REDOR DO MUNDO E AS PROJEÇÕES DO GOVERNO DE JOE BIDEN

A política externa do governo de Donald Trump em relação à Jerusalém também inspirou líderes ao redor do mundo, com diferentes consequências. No Brasil, o então candidato à presidência pelo Partido Social Liberal e também vencedor, Jair Bolsonaro, enfatizou, desde sua campanha, seu alinhamento com Israel e com os EUA. O apoio dado aos israelenses foi justificado pela cooperação tecnológica entre o Brasil e Israel, além do respeito às tradições judaico-cristãs - cujo debate marcou profundamente as eleições brasileiras de 2018. (CASARÕES, 2019).

No Brasil, Bolsonaro convergiu os interesses da chamada Bancada BBB⁶, que vem, sobretudo desde 2016, defendendo a polarização da política brasileira em oposição à esquerda e combatendo uma suposta ameaça comunista à economia e à sociedade do país. Esse combate inclui apoio incondicional aos EUA e à outras democracias de tradição judaico-cristã (CASARÕES, 2019).

Seguindo as políticas estadunidenses, Bolsonaro anunciou transferência da embaixada para Jerusalém e, conseqüentemente, o reconhecimento da cidade como capital

⁶ União das bancadas evangélica (Bíblia), da segurança pública e pró-armas (bala) e do agronegócio (boi).

israelense. A transferência não ocorreu devido às pressões dos países da Liga Árabe, levando diferentes grupos do governo a divergirem (SARAIVA; SILVA, 2019).

A clara aproximação do governo brasileiro com Donald Trump e com o primeiro-ministro israelense, Benjamin Netanyahu, ameaçou as relações comerciais do Brasil com o bloco árabe no setor de carnes e, também, do agronegócio, duas das maiores pautas de exportação do país. A ala dos militares também se irritou com o movimento, visto que o alinhamento com duas potências ocidentais vai de encontro ao protagonismo da cooperação Sul-Sul, onde o Brasil pode exercer sua liderança enquanto potência emergente (SARAIVA; SILVA, 2019).

O movimento dos EUA e o apoio do Brasil com relação a Israel impulsiona outros países da América Latina a seguirem o exemplo das duas potências do continente. A Guatemala, Honduras e, recentemente, a República Dominicana estão entre os países americanos que seguiram ou manifestaram a intenção de seguir a política de Trump. O Malawi, na África, também tornou público seu desejo de estabelecer sua missão diplomática em Jerusalém em 2021 (REUTERS, 2020).

A derrota de Trump para Joe Biden na eleição presidencial de 2020 apontava para uma política moderada com relação à Israel, seguindo a tradição dos governos democratas – como Carter nos Acordos de Camp David e Clinton nos Acordos de Oslo. Em 20 de janeiro de 2021, porém, Biden anunciou que pretende manter a embaixada em Jerusalém e que reconhece a cidade como capital israelense. Apesar de defender a “solução de dois Estados”, o novo presidente já sinalizou um forte apoio à Israel e, na prática, a política externa para o Oriente Médio deixada por Donald Trump poderá ser mantida (AL JAZEERA, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa objetivou uma análise no que tange o conceito de cidade internacional atribuído

à Jerusalém e o impacto de Donald Trump, estudando os conflitos árabe-israelenses que se desdobraram desde 1948, as tentativas de paz promovidas pela comunidade internacional e os recentes eventos políticos que marcaram a Palestina, tais como a ascensão do Hamas e a mudança da embaixada estadunidense.

Apesar da anexação de toda a cidade de Jerusalém em 1967, a Organização das Nações Unidas jamais reconheceu a cidade como capital ou mesmo integrante do Estado de Israel e o status de *corpus separatum* permanece inalterado, sendo que o domínio da cidade pelos israelenses ainda é uma violação do direito internacional.

A situação ganha um agravante com a mudança da embaixada estadunidense em 2018. Desde a criação do Estado de Israel até aquele momento, os Estados Unidos, apesar de favoráveis aos israelenses, vinham adotando a chamada “solução de dois Estados”, ou seja, a Palestina e Israel deveriam coexistir e respeitar as fronteiras determinadas pela Assembleia Geral da ONU. A instalação de uma missão diplomática em Jerusalém e o reconhecimento da cidade como capital israelense implica que a mesma está sob o domínio legítimo de algum estado – neste caso, Israel – e, portanto, nega a resolução 181 (1947) da ONU.

Ao observar a transferência da perspectiva do direito internacional, essa também viola a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, já que não há sentido em representar uma missão diplomática em Jerusalém se esta não faz parte de qualquer Estado. Reconhecer a cidade como parte integrante de Israel é, portanto, regredir na busca pela paz na região do Levante e fortalecer a posição dos israelenses frente aos palestinos.

Embora os EUA não reconheçam o Estado de Palestina, este iniciou uma ação contra o primeiro na Corte Internacional de Justiça acusando a legalidade da embaixada estadunidense em Tel Aviv. A estratégia do governo dos EUA de negar a jurisdição da CIJ sobre o caso revela uma clara violação com a postura dos estadunidenses diante da Corte e da Convenção de Viena, visto que em 1979 foram eles

os acusadores em uma ação contra o Irã, ação essa que foi favorável aos acusadores

Ademais, não apenas a política estadunidense desrespeita as normas do direito internacional, mas ela abriu um precedente para que Estados menos influentes no cenário internacional a acompanhem como Malawi e Guatemala, bem como países considerados potências regionais, a saber, o Brasil. O direito fica, portanto, a mercê dos poderes políticos e serve de instrumento para separação entre países fortes e fracos, ricos e pobres.

Conclui-se então que a posição dos Donald Trump e de todos os países que os repetem legitima as ações promovidas pelo Estado de Israel na Palestina – assentamentos, bombardeamento e violações aos direitos humanos. É nítido, além disso, que, caso a democracia instituída na região não resulte em aliados do Ocidente, o sistema democrático é acuso de fraude e a Palestina mais uma vez é atacada. A busca pela paz por modos pacíficos é o caminho que Israel e seus aliados anseiam para os palestinos, mas não é o caminho que os israelenses desejam seguir.

REFERÊNCIAS

AL JAZEERA, Doha. **Arab League: Fifty-nine years on**. Notícia veiculada em 22 mar.

2004. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/archive/2004/03/200849131437438446.html>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

AL JAZEERA, Doha. **US to keep embassy in Jerusalem: Biden's top diplomat**. Notícia veiculada em 20 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/news/2021/1/20/us-secretary-of-state-blinken-us-embassy-to-remain-in-jerusalem>>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BROWN, Nathan J. The Hamas-Fatah Conflict: Shallow but Wide. **The Fletcher Forum of World Affairs**, v. 34, p. 35-49, 2010.

CASARÕES, Guilherme. Eleições, Política Externa e

os Desafios do Novo Governo Brasileiro. **Pensamiento Propio**, v. 24, p. 231-274, 2019.

CASARÕES, Guilherme; VIGEVANI, Tullo. **O lugar de Israel e da Palestina na política externa brasileira: antissemitismo, voto majoritário ou promotor de paz?** São Paulo: História, 2014.

CBS, Nova Iorque. **Secretary of State Mike Pompeo announces reversal of Obama-era stance on Israeli settlements**. Notícia veiculada em 18 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.cbsnews.com/news/secretary-of-state-mike-pompeo-announces-reversal-on-west-bank-settlements/>>. Acesso em: 29 jan. 2021.

CIJ. **Relocation of the United States Embassy to Jerusalem (Palestine v. United States of America)**. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/case/176>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

CIJ. **United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)**. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/case/64>>. Acesso em: 29 jan. 2021.

CNN, Jerusalém. **Why declaring Jerusalem the capital of Israel is so controversial**. Notícia veiculada em 07 dez. 2017. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2017/12/05/middleeast/trump-jerusalem-explainer-intl/index.html>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

GOMES, Aura R. **A Questão da Palestina e a Fundamentação de Israel**. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

DOYLE, Michael W. Three Pillars of the Liberal Peace. **The American Political Science Review**, v. 99, n. 3, 2005, p. 463–466.

HEGRE, Håvard. **The Limits of the Liberal Peace**. Tese (PhD) - Departamento de Ciência Política, Universidade de Oslo, Oslo, 2004.

HOBBSAWM, Eric. **A Era dos Extremos: O breve**

século XX 1914-1991. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

HROUB, Khaled. **Hamas: Um guia para iniciantes**. 1 ed. Londres: Pluto Press, 2006.

ONU. Assembleia Geral. **Resolução n. 181/47; A/RES/181(II)**, 29 nov. 1947. Disponível em:

<<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/7F0AF2BD897689B785256C330061D253>>. Acesso em 1 nov. 2020.

KOSKENNIEMI, Martti. **From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2005.

LAPIDOTH, Ruth. **Jerusalem: Some Legal Issues**. Jerusalém: The Jerusalem Institute for Israel Studies, 2011.

MORRIS, Benny. **1948: A History of the First Arab-Israeli War**. New Haven: Yale University Press, 2008.

MORSE, David R. **Kissinger and the Yom Kippur War**. Jefferson: McFarland & Company, Inc., 2015.

ODEH, Adnan A. Religious Inclusion, Political Inclusion: Jerusalem as an Undivided Capital, **Catholic University Law Review**, vol. 45, n. 3, p. 687-694, 1996. Disponível em: <<https://scholarship.law.edu/lawreview/vol45/iss3/4>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

ONU. **67/19. Status of Palestine in the United Nations**. Disponível em:

<<https://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/19862D03C564FA2C85257ACB004EE69B>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

ONU. **Optional Protocol to the Vienna Convention on Diplomatic Relations, concerning the Compulsory Settlement of Disputes**. Disponível em:

< <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?>

[src=TREATY&mtdsg_no=III-5&chapter=3&clang=_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-5&chapter=3&clang=_en)>. Acesso em: 29 jan. 2021.

ONU. **Vienna Convention on Diplomatic Relations**. Disponível em:

<[https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iii-](https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iii-3&chapter=3&lang=en)

[3&chapter=3&lang=en](https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iii-3&chapter=3&lang=en)>. Acesso em: 01 nov. 2020.

REUTERS, Tel Aviv. **Malawi says it will open Israel embassy in Jerusalem**. Notícia veiculada em 4 nov. 2020. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/israel-malawi-jerusalem-diplomacy-idINKBN27K1SX>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

ROSATO, Sebastian. The Flawed Logic of Democratic Peace Theory. **The American Political Science Review**, v. 97, n. 4, 2003, p. 585–602.

RUEBNER, Josh. Obama's Legacy on Israel/Palestine. **Journal of Palestine Studies**. v. 46, 2016, p 50–64.

SOUZA, M. DE A. C.; SANTOS, M. D. S.; DUARTE, G. M. M. B. R. A declaração de Donald Trump sobre o status de Jerusalém e seu impacto no conflito Israel-Palestina. **Carta Internacional**, v. 15, n. 2, 3 ago. 2020.

TELHAMI, Shibley. **The Camp David Accords: A Case of International Bargaining**. University of Maryland, 2001.

TERRY, Janice J. Unrequited Hope: Obama and Palestine. **Arab Studies Quarterly**, v. 39, n. 3, 2017, p. 896–909.

THE NEW YORK TIMES, Nova Iorque. **An Embassy in Jerusalem? Trump Promises, but So Did Predecessors**. Notícia veiculada em 18 nov. 2016. Disponível em: < <https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/Embassy%20-%20Oded%20Eran%20-%20Klieman%20-%20NYT%20-%20site.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2021.

THE NEW YORK TIMES, Nova Iorque. **Trump Chooses Hard-Liner as Ambassador to Israel.**

Notícia veiculada em 15 dec. 2016. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2016/12/15/us/politics/donald-trump-david-friedman-israel-ambassador.html?>>. Acesso em: 23 out. 2020.

TSCHIRGI, Dan. Trump and Palestine: The Crowning of an American Approach. **UNISCI Journal**, Madrid, n. 50, p. 53-72, maio 2019.

Disponível em <<http://www.unisci.es/wp-content/uploads/2019/05/UNISCIDP50-3DAN-1.pdf>>.

Acesso em: 22 nov. 2020.

<http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-48>

TURNER, Mandy. Building Democracy in Palestine: Liberal Peace Theory and the Election of Hamas.

Democratization, v. 13, n. 05, p. 739-755, 2006.

ZWEIRI, Mahjoob. The Hamas Victory: shifting sands or major earthquake? **Third World Quarterly**, v. 27, n. 04, p. 675-687, 2006.