

Autodeterminación y Reconocimiento del Estado a Palestino por Terceros Estados¹

El caso de Europa Occidental

Palestina y la Comunidad Internacional

El conflicto Palestino-Israelí es emblemático entre los conflictos internacionales contemporáneos. Su naturaleza e historia han marcado las posibilidades de resolución del mismo, dando como resultado una coyuntura en la que tanto elementos políticos como religiosos interactúan entre sí para moldear el desarrollo de las disputas. Este artículo se concentrará en los elementos de índole política, específicamente en relación al rol que ha adquirido la Comunidad Internacional como facilitador de espacios para el diálogo.

Si bien este tema despierta mayor interés dadas las noticias de reconocimiento de Palestina por parte de Suecia², este no es el primero en ofrecer su compromiso con una solución de dos Estados³. Este dato acompaña una tendencia que se observa en el marco de Naciones Unidas, que tiene una trayectoria notable en la producción de Resoluciones⁴ que expresen la posición del bloque con respecto a este factor. En este sentido, las acciones de la Comunidad Internacional no sólo se encuentran en un reclamo universal, sino también en la acción particular de cada Estado. Dado el rol que supone el todo con respecto al componente, también se comprende que las contribuciones de la comunidad a la gestión del conflicto pueden radicalizar o apaciguar el conflicto. En definitiva, el rol de la Comunidad Internacional y sus componentes adquieren gran relevancia en el desarrollo de un conflicto particular y por tanto, ejemplos como la Resolución 67/19 de la Asamblea General de Naciones Unidas representa un gran avance en este sentido.

Históricamente, el principio que ha regido entre los Estados para determinar gran parte de sus credenciales como nación, es la percepción de un sentido de autodeterminación por parte de las comunidades que se estudia. Si se percibe la existencia de un sentimiento de independencia proveniente desde una comunidad identificable, entonces puede decirse que esta comunidad pudiera también desear autogestionarse en forma de Estado Nación. Como del dicho al hecho existe un espacio, buscar este estatus implica cumplir con ciertos rasgos básicos que superan la existencia de un pueblo, como lo es la soberanía efectiva⁵ dentro de límites determinados -que pueden o no, ser temporales.

¹ Este artículo no refleja la opinión de la Fundación Argentina Ciudadana, sino la del propio autor.

² Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, 30 de octubre de 2014. Disponible en: URL: <http://www.government.se/sb/d/19375/a/249204> [Última vista: 30/11/14].

³ Este es un factor incluido en varias propuestas de paz, como los Parámetros de Clinton (Diciembre, 2000), la Iniciativa Árabe de Paz (Marzo, 2002) o la Hoja de Ruta de Bush (Abril, 2003) la cual indicó que el establecimiento de un Estado Palestino con límites temporales era una necesidad previa a un acuerdo permanente.

⁴ Ejemplo de las mismas son la Res. 242 (1967), 1397 (2002), 1515 (2003), 1865 (2008) y por último, la reciente 67/19 en la que 134 de los 193 Estados de la Asamblea General se pronunciaron a favor de conceder a Palestina el derecho de Estado observador no miembro.

⁵ Como lo es el ejercicio del monopolio legítimo de la fuerza, la capacidad de recaudación tributaria y la provisión de servicios básicos a la población, junto que la administración que sus tareas supongan. Estos rasgos están bajo constante debate pero existe acuerdo en torno a los elementos mencionados.

Actualmente, la Autoridad Nacional Palestina (ANP) -encargada del desarrollo estatal desde hace dos décadas- desempeña el papel de Gobierno pero en un contexto dividido internamente entre sus dos facciones principales. De cualquier manera, a lo largo de estos años se han logrado avances significativos en West Bank, donde algunas ciudades como Ramallah, Jericó, Hebrón o Belén donde el gobierno del ala moderada de la ANP ha demostrado mayor impacto históricamente.

Este trabajo, en gran parte ha sido posible gracias a la cooperación internacional en torno a este objetivo. Resulta interesante observar que la ANP es uno de los mayores receptores de asistencia humanitaria proveniente de fuentes multilaterales⁶. En definitiva, la asistencia para el desarrollo representa un factor determinante en el cumplimiento de los objetivos de construcción estatal para Palestina.

Superando aquello relativo a la construcción material, que requiere un análisis más exhaustivo, debemos remitirnos al concepto de autodeterminación como aquel que debe estar presente para la existencia de una nación identificable. Ahora bien, la validez del concepto requiere la existencia de una identidad nacional, definida como el sentimiento particular que vincula a cada individuo con un colectivo, definido por costumbre y cultura en lapsos históricos. Es evidente que la identidad palestina se encuentra en un estado de conflicto interno, y que los traumas que han afrontado como nación les han dado lecciones que aún deben superar. Empero, este pueblo cuenta con una identidad ya construida, sobre la cual se depositan las tensiones que hoy afrontan.

Considerando entonces que la Comunidad Internacional se compone de pueblos autodeterminados y que la interacción coordinada de estos ha resultado en la asistencia del pueblo palestino más que en su deterioro, deben evaluarse las situaciones actuales en una de las regiones de mayor relevancia estratégica; Europa Occidental.

Europa y el conflicto

Tradicionalmente, el continente europeo, y en particular la Unión Europea (UE) ha apoyado una solución negociada de dos Estados; de acuerdo con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), la UE es uno de los mayores contribuidores a los esfuerzos por construcción del Estado Palestino⁷. Sin embargo, estudiando la autodeterminación del pueblo como tal, la UE no ha hecho avances significativos en promocionar dicha construcción hasta la fecha. La razón principal es que para que la UE reconozca a Palestina como Estado, cada Estado parte debe reconocer individualmente dicho estatus. A la fecha, los únicos Estados parte de la UE que han reconocido a Palestina como Estado -Polonia, Hungría, Bulgaria, República Checa, Malta, Rumania y Chipre- habían tomado esta decisión antes de unirse a la UE.

Se destaca que hace tan solo unos días de escribir estas palabras, Suecia ha declarado formalmente su reconocimiento a Palestina como Estado, ya que ha reunido las características que lo categorizan como tal. Este acontecimiento reviste gran relevancia ya que Suecia se ha convertido en el primer Estado parte de la UE que reconoce a Palestina siendo miembro pleno. Esto fue hecho público hacia fines de octubre de 2014 por Margot Wallström, Ministro de Relaciones Exteriores del primer ministro Stefan Löfven. Dentro de los criterios utilizados para justificar dicha decisión, Wallström destacó que Palestina ya cuenta con una población, un territorio y un gobierno. Así, continuar sin

⁶ Ver Reporte sobre Desarrollo Humano en Palestina, Universidad de Birzeit, 2004.

⁷ La UE y el Proceso de Paz en Medio Oriente, disponible en: URL: http://www.eeas.europa.eu/mepp/index_en.htm [Última vez visto: 04/11/2014].

el reconocimiento por el estado de ocupación en que se encuentra sería una violación al derecho internacional⁸.

De todas maneras, el hecho de que Suecia haya tomado esta decisión -aunque sea un actor de influencia en la política exterior del bloque-, no garantiza que exista un efecto dominó. Este podría ser el primer paso en un largo camino, en el que las rivalidades internas y la complejidad del conflicto en el contexto global suponen grandes obstáculos que deberán superarse. Aunque esto sea así, debe analizarse el Estado de la situación en algunos de los países más influyentes para determinar el estado de la cuestión interna en ellos.

Uno de los Estados que resalta en su contribución a la formación de Palestina como un Estado es Noruega, que en la década de los 90's auspició una de las negociaciones más importantes en Oslo; aquí la ANP fue ideada y la Organización para la Liberación Palestina (OLP)⁹ renunció a las tácticas de combate asimétrico o terrorista. Si bien estos acuerdos no pudieron ser implementados en su totalidad tanto por las tensiones entre Israel y la ANP como entre éstos y el fortalecimiento de movimientos fundamentalistas islámicos, sirvieron como punto de partida para el desarrollo estatal de Palestina.

Sin embargo, no hace falta remitirse a acciones de hace dos décadas para notar que existen voces dentro de Europa que sostienen que la solución permanente debe darse con dos estados ya establecidos. Así, también se destaca la votación del Parlamento de Gran Bretaña el 13 de octubre, en la cual se aprobó una resolución no obligatoria para dar un estatus diplomático a Palestina como Estado¹⁰ por 274 votos a favor y 12 en contra. Si bien J. Cameron expresó que esta decisión no afectaría el estado diplomático de Palestina, expresa el estado de la cuestión en los debates parlamentarios británicos, que presentan el apoyo del laborismo a la moción y la confusión generalizada de los tres partidos con las acciones recientes de Israel como expresó uno de los miembros conservadores; Richard Ottaway¹¹.

Por su parte, España se presenta como otro de los Estados que han seguido la iniciativa británica de aprobar una resolución no vinculante al gobierno que insta al mismo a reconocer a Palestina como un Estado. Esta resolución, aprobada con una victoria abrumadora de 319 votos a favor, 2 abstenciones y 1 voto en contra el Congreso de los Diputados indica que esta será la única manera de avanzar en las negociaciones por la

⁸ Margot Wallström, "Suecia reconoce a Palestina y aumenta asistencia", Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, 30 de octubre de 2014. Disponible en: URL: <http://www.regeringen.se/pub/road/Classic/article/19/jsp/Render.jsp?a=249191&x=xml&filmId=0&popup=true&seek=52> y <http://www.government.se/sb/d/19090/a/249243/pressitem/249243#anc249243> [Última visita: 30/11/2014].

⁹ Organización palestina que lideró al pueblo palestino en sus conflictos, muchas veces criticada de utilizar métodos de combate asimétricos y terroristas.

¹⁰ Casa de los Comunes - Parlamento de Gran Bretaña, Debate en Casa de los Comunes, 13 de octubre de 2014, Columna N° 130: 4. Disponible en: URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmhansrd/cm141013/debtext/141013-0004.htm> [Última visita: 30/11/14].

¹¹ Stephen Castle y Jodi Rudoren, "A Symbolic Vote in Britain Recognizes a Palestinian State", The New York Times, 14 de octubre de 2014: A1. Disponible en: URL: <http://www.nytimes.com/2014/10/14/world/europe/british-parliament-palestinian-state.html> [Última visita: 30/11/2014].

paz en Oriente Próximo¹². Así, el Congreso ha determinado que el reconocimiento previo del Estado palestino es lógicamente necesario para una resolución de dos Estados.

Otro ejemplo de la actividad en la que se encuentra la cuestión palestino-israelí en el seno de la UE se encuentra en Francia que, al igual que Gran Bretaña, debate sobre la posibilidad de emitir una resolución no obligatoria sobre el reconocimiento palestino. Así, el 28 de noviembre sucedieron dos acontecimientos destacados: por un lado la Asamblea Nacional fijó los términos de votación para el 2 de diciembre¹³, en la que se aprobó la decisión no vinculante al gobierno francés, aquí la asamblea votó a favor del reconocimiento palestino por 339 votos a favor y 151 en contra¹⁴. Esta propuesta también será evaluada por el Senado francés que este mismo 28 de noviembre, se conformó en mayoría por el ala derecha, lo que podría complicar la legitimidad de un acuerdo unívoco francés. Por el lado ejecutivo, este mismo 28 de noviembre, el Ministro de Relaciones Exteriores, Laurent Fabius expresó la determinación del Poder Ejecutivo en presentar un proyecto de dos años al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que contribuya a la resolución del conflicto en un lapso de dos años¹⁵. Esto se suma a la determinación de la Administración Hollande, que expresó su favor hacia el reconocimiento del Estado palestino.

Por el momento, Suecia continúa siendo el único Estado parte de la UE en haber reconocido oficialmente a Palestina como Estado. Sin embargo, las votaciones mencionadas en Gran Bretaña, España y Francia -junto con la de Irlanda que también ha instado al gobierno a reconocer a Palestina- representan un momento de crucial importancia para la escena política europea, que no sólo pretende avanzar en el estado de la cuestión a nivel interno, sino que también muestra la existencia de variación entre las posiciones europeas. Así, aunque existan Estados donde este tipo de resoluciones sean difíciles de darse -como puede ser en Alemania-, los ejemplos presentados avalan la idea de que la sociedad europea occidental ha presentado evidencia de lo que realmente considera necesario. Es evidente que esta tendencia por sí misma significa un gran avance en el reconocimiento del derecho palestino a la autodeterminación y a una solución que tenga en cuenta tanto sus intereses y preocupaciones como las de la población israelí. A su vez, también fortalece la idea de que la autodeterminación de los pueblos es un concepto sujeto al contexto global, a su vez vinculado con el accionar particular de cada elemento dentro del mismo.

¹² Congreso de los Diputados, “El Congreso insta al Gobierno a reconocer Palestina como Estado”, Congreso de los Diputados - España, 18 de noviembre de 2014. Disponible en: URL: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa&idNotaSalaPrensa=14848&anyo=2014&mes=11&pagina=1&mostrarvolver=S&movil=null [Última visita: 11/30/2014].

¹³ Euronews, “El Reconocimiento del Estado Palestino a debate en la Asamblea Nacional francesa”, Euronews, 28 de noviembre de 2011. Disponible en: URL: <http://es.euronews.com/2014/11/28/el-reconocimiento-del-estado-palestino-a-debate-en-la-asamblea-nacional-francesa/> [Última visita: 30/11/2014].

¹⁴ Asamblea Nacional, “Segunda Reunión de la Sesión Regular - Legislatura XIV”, Asamblea Nacional, París, 2 de diciembre de 2014. Disponible en: URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2014-2015/20150082.asp> [Última visita: 03/11/2014].

¹⁵ Barak Ravid, “France: Two-year deadline for Israeli-Palestinian peace deal”, Haaretz; 28 de noviembre de 2014. Disponible en: URL: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.629020> [Última visita: 30/11/2014].