



Análisis del CURI

El reconocimiento de Palestina por parte de Suecia: balance y perspectivas

Nicolás Boeglin

Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales

18 de noviembre de 2014

Análisis No 05/14

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

El reconocimiento de Palestina por parte de Suecia: balance y perspectivas

Nicolás Boeglin¹

El pasado 30 de octubre, Suecia procedió a reconocer oficialmente a Palestina como Estado. La amplia cobertura mediática dada a este hecho se explica debido a que se trata del primer Estado miembro de la Unión Europea en reconocer a Palestina como Estado en varias décadas. Este reconocimiento fue incluso anunciado con antelación hace menos de un mes como uno de los primeros actos del nuevo Gobierno suecoelecto (ver **nota**²). A esta iniciativa las autoridades de Israel respondieron con un discurso ya bastante conocido cada vez que un Estado reconoce a Palestina (ver nota de **Haaretz**³). Los mismos argumentos se escucharon en Costa Rica en febrero del 2008 por parte del Embajador de Israel y en Guatemala en abril del 2013 por parte de su homólogo acreditado en Guatemala. Aunado a ello, se apreció una reacción airada de las autoridades de Israel haciendo referencia a la sencillez de los muebles suecos de la línea Ikea (ver **nota** de RT⁴), que recuerda la reacción (igualmente airada) israelí ante la decisión de Brasil de llamar a consulta su embajador en julio pasado, con referencia esta vez a la derrota de 7-1 sufrida por Brasil durante la Copa Mundial (ver nota de **O'Globo**⁵). En el caso de Suecia, Israel ha decidido esta vez hacer ver que su enojo es mayor a reconocimientos previos de Palestina, procediendo el mismo día 30 de octubre a llamar a consulta a su Embajador acreditado en Estocolmo, según **reporta**⁶ el Jerusalem Post.

¹ Profesor de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica (UCR)

² Véase (última consulta: 18/11/2014): <http://www.dipublico.com.ar/101128/suecia-sera-el-primer-pais-de-la-ue-en-reconocer-el-estado-palestino/>

³ Véase (última consulta: 18/11/2014): <http://www.dipublico.com.ar/101128/suecia-sera-el-primer-pais-de-la-ue-en-reconocer-el-estado-palestino/>

⁴ Véase (última consulta: 18/11/2014): <http://rt.com/news/201139-israel-sweden-ikea-furniture/>

⁵ Véase (última consulta: 18/11/2014): <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/07/porta-voz-de-israel-reage-e-afirma-que-desproporcional-e-7-1.html>

⁶ Véase (última consulta: 18/11/2014): <http://www.jpost.com/Israel-News/Politics-And-Diplomacy/Israel-recalls-ambassador-to-Stockholm-after-Swedens-decision-to-recognize-Palestinian-state-380351>

Unión Europea y Palestina: aspectos recientes

Este gesto de Suecia, que desde la perspectiva jurídica califica como un acto jurídico unilateral, rebasa el ámbito estrictamente jurídico: viene a reabrir el debate en Europa, la cual ha dado muestras de algunas divisiones en años recientes al abordar el tema del reconocimiento de Palestina como Estado. A ese respecto, vale la pena recordar lo ocurrido durante la acalorada votación realizada el 29 de noviembre del 2012 en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas: la Asamblea aprobó con 138 votos a favor, 9 en contra y 41 abstenciones, el proyecto de resolución A/67/L.28 impulsado por 60 Estados (ver **nota** publicada en La Celosía⁷) que reconoce a Palestina la calidad de “Estado Observador No Miembro” de las Naciones Unidas. En la lista de los 60 Estados proponentes de dicho proyecto de resolución no figura ninguno de los 27 Estados miembros de la Unión Europea, mientras que América Latina participa con Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela.

A la hora de votar el texto (ver **texto de la resolución**⁸) en la Asamblea General, la aparente cohesión de Unión Europea se desvaneció: a favor del texto votaron Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Francia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Portugal y Suecia. Los demás Estados de la Unión Europea se contaron entre las 41 abstenciones, con excepción de la República Checa que considero oportuno votar en contra, conjuntamente con Canadá, Estados Unidos, Islas Marshall, Israel, Micronesia, Nauru, Palau y Panamá (ver **detalle del voto**⁹) (**Nota 1**). Los Estados europeos que no forman parte de la Unión Europea y que votaron también a favor de esta histórica resolución fueron Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza y Turquía. Islandia quien reconoció a Palestina como Estado en el 2011 y Turquía (en 1988) figuran en la lista de los proponentes del texto.

En una **nota**¹⁰ del Washington Post del 29/11/2012, el periodista refiere a una extraña propuesta de la diplomacia del Reino Unido a Palestina: Reino Unido estaba dispuesto a votar en favor del texto siempre y cuando Palestina diera garantías de no accionar los mecanismos de la Corte Penal Internacional (CPI):

⁷Véase (última consulta: 18/11/2014): <http://www.lacelosia.com/el-nuevo-estatuto-de-palestina-en-naciones-unidas/>

⁸ Véase (última consulta: 18/11/2014): <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/67/19>

⁹Véase (última consulta: 18/11/2014): <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=ares6719>

¹⁰Véase (última consulta: 18/11/2014): <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2012/11/29/map-how-europe-voted-on-palestine-at-the-u-n-in-2011-and-now/>

“The U.K. suggested that it might vote “yes” if the Palestinian Authority offered assurances that it wouldn’t pursue charges in the International Criminal Court, but apparently came away unsatisfied” refiere el Washington Post, usualmente bien informado. En relación al voto de América Latina, Panamá se unió con los 8 Estados que votaron en contra de dicha resolución. A este respecto cabe recordar que en el 2011 el exPresidente Ricardo Martinelli de Panamá fue decorado por el American Jewish Congress (AJC) como *“Light unto The Nations”* (**ver nota de prensa**¹¹), en razón de que: *“Martinelli, after his election in 2009, fulfilled a campaign promise to review Panama’s voting record on the Arab-Israeli conflict in the UN and other international forums”*.

Al revisar con detalle la lista de los 27 Estados miembros de la Unión Europea que mantienen relaciones de Estado a Estado con Palestina, algunos bemoles se imponen. A Suecia desde el 30 de octubre, hay que añadir a Malta y a Chipre, que reconocen a Palestina como Estado (desde 1988), así como a los siguientes Estados del extinto bloque socialista ahora integrados a la UE, y que reconocieron a Palestina como Estado (también en 1988): Bulgaria, Hungría, Polonia, República Checa y Rumanía. Durante el voto de noviembre del 2012 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, Bulgaria, Hungría, Polonia y Rumanía optaron por abstenerse, mientras que la lealtad de la República Checa a Estados Unidos y a Israel obligó a su representante a votar en contra: un ejercicio de inconsistencia jurídica que posiblemente no tenga precedente alguno.

El caso de Costa Rica

Cabe señalar que Costa Rica procedió al reconocimiento y al establecimiento de relaciones de Estado a Estado con Palestina en el mes de febrero del 2008 (ver **nota**). A diferencia de Suecia, el anuncio fue sorpresivo, incluso para la misma Embajada de Estados Unidos, usualmente bien informada. En un cable confidencial dado a conocer por Wikileaks (**ver texto**¹²) se lee que: *« On February 5, GOCR (Government of Costa Rica) Permrep Jorge Urbina exchanged notes in New York with Palestinian representative Riyad Mansour, formalizing Costa Rica’s recognition of the “state” of Palestine. The MFA in San Jose issued a release eight hours later confirming the news, which came as a complete surprise to most local diplomatic missions (including Post)»*. La sorpresa fue total para

¹¹Véase (última consulta: 18/11/2014): <http://www.prnewswire.com/news-releases/ajc-to-honor-panama-president-martinelli-at-annual-gala-120655439.html>

¹²Véase (última consulta: 18/11/2014): http://www.wikileaks.org/plusd/cables/O8SANJOSE129_a.html

Israel, al haberse convertido Costa Rica en un socio incondicional en las Naciones Unidas y que mantuvo hasta el 2006 su Embajada en Jerusalén Oriental, en abierta violación a un sinnúmero de resoluciones de Naciones Unidas solicitando a sus miembros trasladar sus legaciones diplomáticas a Tel Aviv (**Nota 2**). Los mismos funcionarios del Departamento de Estado concluyen indicando que: *“The no-notice, no-consultation way this decision was announced is also in keeping with the foreign policy decision making style of this second Arias administration”* (**Nota 3**). Un cable posterior (ver **texto**¹³) evidencia la poca capacidad de anticipación de la Embajada de Israel en Costa Rica y de su socio norteamericano, al solicitar el representante de Israel a sus colegas norteamericanos saber cuál podría ser la nueva sorpresa de Costa Rica: *“Ehud Eitam, Israel's Ambassador to Costa Rica, told us on August 20 that Costa Rica's relationship with Israel could be better in light of the Embassy move and increased Arab-Costa Rican ties. However, he did not dwell on the issue and seemed to be more curious about what Costa Rica's next no-notice international move would be”*.

La iniciativa de Costa Rica con relación a Palestina se fundamentó en razones políticas y jurídicas. No obstante, fueron presentadas de tal manera que posteriormente a ella, la mayoría de los Estados de América Latina procedieron a reconocer a Palestina como Estado: después del 2008, Venezuela (abril del 2009), República Dominicana (julio del 2009), Bolivia, Brasil, Ecuador y Paraguay (diciembre del 2010), Perú y Chile (enero del 2011), Argentina (febrero del 2011), Uruguay (marzo del 2011), El Salvador y Honduras (agosto del 2011), Belice (septiembre del 2011) proceden de la misma manera, sumándose así a los reconocimientos previos hechos por Cuba (1988) y Nicaragua (1988). Los últimos Estados de la región en hacer este reconocimiento fueron Guatemala en abril del 2013 (ver **nota**¹⁴) y Haití en septiembre del 2013. Nótese que si bien México alberga una representación de la Organización de Liberación de Palestina (OLP) desde 1975, no reconoce jurídicamente a Palestina como Estado. A la fecha, Colombia y Panamá, de igual forma, se mantienen en la región sin reconocer a Palestina.

Un reciente desglose de las distintas reacciones de Estados de América Latina a la ofensiva militar de Israel en Gaza de julio y agosto del 2014 (ver **informe** del CEMOAN de la Universidad Nacional de Heredia¹⁵) da una idea de la sensibilidad

¹³Véase (última consulta: 18/11/2014):

http://www.wikileaks.org/plusd/cables/o8SANJOSE129_a.html

¹⁴Véase (última consulta: 18/11/2014): <http://www.cinup.org/noticias/noticias-del-mundo/2802-guatemala-anuncia-en-onu-reconocimiento-del-estado-de-palestina->

¹⁵Véase (última consulta: 18/11/2014): <http://www.cemoan.org/alkubri-14a.pdf>

creciente de los Estados latinoamericanos y de sus opiniones públicas con relación a la situación en Palestina. El saldo en vida humanas de esta ofensiva israelí al 4 de septiembre realizado por la Oficina de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (ver **informe**¹⁶) era de 71 muertes israelíes (que incluyen las de 4 civiles y 66 militares) y de 2131 muertes palestinas (de las cuales 1531 corresponden a civiles, entre los cuales 501 niños y 257 mujeres). A ello hay que añadir más de 6000 heridos en condiciones críticas debido a la destrucción de muchos hospitales y refugios para personas heridas y de la infraestructura existente (agua, electricidad, entre otros). Ante ataques tan desproporcionados como indiscriminados contra la población civil palestina, en abierta violación a las más elementales reglas internacionales que aplican en casos de conflictos (las reglas del derecho internacional humanitario), varios Estados de América Latina recurrieron a la técnica diplomática de la llamada a consulta (**Nota 4**).

Las posibles repercusiones del reconocimiento de Suecia:

Las declaraciones, dadas por la Ministra de Relaciones Exteriores de Suecia, Margot Wallström, explicando las razones para proceder a este reconocimiento de Palestina como Estado, fueron acompañadas por un comunicado oficial (ver **texto completo**) en el que Suecia anuncia que aumentará significativamente su cooperación con Palestina, triplicando su monto: *“The Governmental so adopted a five-year aid strategy including substantially increased support to Palestinian state-building. Bilateral aid to Palestine will increase by SEK 500 million to SEK 1.5 billion over the next five-year period, in addition to Sweden's substantial humanitarian assistance. Sweden's contribution aims among other things to make it easier for Palestinians to support themselves and to continue living where they are, to strengthen women's empowerment and strengthen resilience to environmental and climate changes”*.

Celebrada por las autoridades de Palestina como “valiente e histórica” (ver **nota**¹⁷), cabe indicar que esta iniciativa sueca podría tener repercusiones en la Unión Europea. No sería la primera vez que Suecia adopta una postura de vanguardia en el seno del continente europeo en materia de política exterior. Por ejemplo, después de los Estados europeos pertenecientes al bloque socialista, fue el primer Estado de Europa occidental en abrir relaciones diplomáticas con la República

¹⁶Véase (última consulta: 18/11/2014):

http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_sitrep_04_09_2014.pdf

¹⁷Véase (última consulta: 18/11/2014): http://www.clarin.com/mundo/Suecia-reconoce-Palestina-Estado_o_1239476287.htm

Popular de China, el 9 de mayo de 1950, seguido por Dinamarca (11 de mayo de 1950), Suiza y Liechtenstein (14 de septiembre de 1950 ambos), Finlandia (28 de octubre de 1950) y Noruega (5 de octubre de 1954). El gesto de Suecia con relación a Palestina y su amplia divulgación en la prensa internacional (y en particular en las redes sociales) posiblemente revivan el debate iniciado dentro de varios Estados miembros de la Unión Europea. En una **nota**¹⁸ de El País (España), titulada “*Suecia impulsa el debate europeo al reconocer a Palestina como Estado*”, leemos por ejemplo que. “*Este mismo mes, el Parlamento británico y el Senado irlandés han aprobado sendas resoluciones para pedir a sus Ejecutivos que se sumen a la lista de países que ya reconocen oficialmente a Palestina como un Estado*”. La contundencia del voto del Parlamento británico a mediados de octubre del 2014 exigiendo este reconocimiento al ejecutivo puede llevar a pensar que, lejos de un acto “simbólico” (como lo titula por ejemplo el New York Times, ver **nota**¹⁹), la decisión de los parlamentarios británicos tenga un alcance mucho mayor. Declaraciones hechas a inicios de octubre del 2014 por parte del vocero del *Quai’Orsay* en París indican que Francia podría en algún futuro optar por reconocer a Palestina (ver **nota** de Le Matin²⁰). Más allá de las ambigüedades de la expresión “*i lfaudrait bien à un moment reconnaître*” usada por el vocero de la diplomacia francesa (y que dio pie para una cobertura mediática inusual en Francia y fuera de ella) la diplomacia israelí pareciera temer las repercusiones que pueda tener el gesto de Suecia en los demás Estados miembros de la UE: se pudo leer que “*Israel fears that the move by Sweden could lead other influential European countries to follow suit*” en una **nota**²¹ reciente del New York Times.

Conclusión:

A modo de reflexión sobre este delicado proceso que pareciera iniciar Suecia en el seno de la Unión Europea, nos permitimos citar de manera textual el planteamiento hecho por el ex canciller de Costa Rica, Bruno Stagno (2006-

¹⁸Véase (última consulta: 18/11/2014):

http://internacional.elpais.com/internacional/2014/10/30/actualidad/1414657322_169473.html

¹⁹Véase (última consulta: 18/11/2014):

http://www.nytimes.com/2014/10/14/world/europe/british-parliament-palestinian-state.html?_r=1

²⁰Véase (última consulta: 18/11/2014): <http://www.lematin.ma/express/2014/reconnaissance-de-l-etat-palestinien--il-faudra-bien-a-un-moment--repete-paris/210108.html>

²¹Véase (última consulta: 18/11/2014):

http://www.nytimes.com/2014/10/31/world/europe/sweden-recognizes-palestinian-state.html?_r=0

2010) expresado en una conferencia dictada en Montevideo con ocasión de una reunión auspiciada por las Naciones Unidas (texto disponible **aquí**²²): La solidez del argumento posiblemente haya inspirado a muchas cancillerías en América Latina y también fuera de ella: *“En 1947, Costa Rica, al igual que otros 12 países de América Latina y el Caribe, apoyó la resolución 181 (II) de la Asamblea General sobre el Plan de Partición del Mandato Británico de Palestina. En esa ocasión formamos parte de los 33 países que reconocieron tempranamente que la coexistencia de dos Estados se imponía como la peor solución, con excepción de todas las demás. Desde entonces hemos visto pasar una tragedia tras otra, incluyendo guerras e intifadahs, asesinatos y atentados, afectando seriamente el derecho a vivir sin miedo de ambos pueblos. Paralelamente, y sin un claro calendario estacional, hemos visto germinar las promesas y esperanzas generadas por diversos procesos de paz, sin lograr aún la cosecha de los dividendos de paz. Ha sido tierra fértil para dobles raseros, para intereses ajenos, y para una triste reiteración de eventos que postergan el cumplimiento del mandato acordado en 1947”*.

El próximo 29 de noviembre se celebrará en todo el mundo el *Día Internacional de Solidaridad con el Pueblo Palestino* declarado como tal por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1977, precisamente en conmemoración del día en que se adoptó la resolución 181 (II) de 1947. Es muy probable que en Estocolmo ondeen más banderas palestinas, así como en el resto de Europa y del mundo en señal de solidaridad con Palestina.

Notas

Nota 1: Un **artículo**²³ del Washington Post intentó explicar las motivaciones de esta singular *“coalition”* (compuesta por Canadá, Estados Unidos, Islas Marshall, Israel, Micronesia, Nauru, Panamá, Palau y República Checa) para votar en contra de esta resolución sobre el estatuto de Palestina de noviembre del 2012. Esta denominada *“coalición”* (para retomar el término usado por el Washington Post) pareciera haber sufrido una reducción significativa: durante esta misma semana de octubre del 2014, la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas pidiendo levantar el embargo económico contra Cuba se votó con 188 votos a favor,

²²Véase (última consulta: 18/11/2014):

<http://www.un.org/depts/dpa/qpal/docs/2011%20Uruguay/P2%20Bruno%20Stagno%20Ugarte%20SP.pdf>

²³Véase (última consulta: 18/11/2014):

<http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2012/11/30/coalition-of-the-opposing-why-these-9-countries-voted-against-palestine-at-the-u-n/>

2 en contra (Israel y Estados Unidos) y 3 abstenciones (Islas Marshall, Micronesia y Palau) (ver **nota**²⁴).

Nota 2: En un libro editado en el 2013, el mismo Bruno Stagno escribe: “Recordé dos casos que de una u otra manera reflejaban el intrincado, pero aún velado conjunto de intereses que entraban en juego al tratarse el tema de Israel. Como Embajador, Representante Permanente ante las Naciones Unidas, lo había vivido y sufrido. Recordaba como para marcarme en las votaciones sobre la situación en Medio Oriente, el entonces embajador de Costa Rica en Washington DC, Jaime Daremblum, alineaba a algunos miembros del Congreso de Estados Unidos, para que me enviaran cartas instándome o instruyéndome a votar a favor de Israel. El congresista Tom Lantos sería el más insistente, dirigiéndose incluso directamente al Presidente Pacheco de la Espriella. También, recordé la indignación con que la Embajadora Emérita, Emilia Castro de Barish, comentaba cómo en el pasado se había aceptado que un funcionario de la Misión Permanente de Israel se sentara en la segunda fila de asientos, reservados para Costa Rica, con el fin de velar por el voto “correcto” de Costa Rica “. Véase **STAGNO UGARTE B.**, Los caminos menos transitados. La administración Arias Sánchez y la redefinición de la política exterior de Costa Rica, 2006-2010, Heredia, Editorial UNA (EUNA), 2013, pp.70-71.

Nota 3: En otro cable confidencial publicado en La Nación (Costa Rica) - ver **texto** - los diplomáticos norteamericanos llegan a similar conclusión que transmiten a sus superiores del Departamento de Estado: “*Like the 2006 embassy move from Jerusalem and the 2007 recognition of China, Arias and Stagno acted quickly, without coordinating broadly within the MFA, with little/no public notice, and without truly consulting all the interested parties in advance*”.

Nota 4: Sobre el significado y el alcance de esta técnica diplomática, remitimos al lector a un **breve análisis**²⁵ nuestro publicado por el CEMOAN de la UNA de Costa Rica.

²⁴Véase (última consulta: 18/11/2014):

http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=30838#.VGtQu_mG-Sp

²⁵Véase (última consulta: 18/11/2014): http://www.cemoan.org/15Reporte_Gaza.pdf