

EL RECONOCIMIENTO POR ESPAÑA DEL ESTADO PALESTINO ¿JUGANDO CON BOLAS DE NIEVE EN ORIENTE PRÓXIMO?

SPAIN'S RECOGNITION OF THE PALESTINIAN STATE, PLAYING WITH SNOW BALLS IN MIDDLE EAST?

Javier A. GONZÁLEZ VEGA*

Palabras claves: España, Palestina, Israel, Reconocimiento de Estados, Política Exterior.

Keywords: Spain, Palestine, Israel, Recognition of States, Foreign Policy.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: EL RECONOCIMIENTO POR ESPAÑA EN MAYO DE 2024, 2. EL TENOR DE LA DECLARACIÓN PRESIDENCIAL, 3. EL RECONOCIMIENTO PARLAMENTARIO DE 2014, 4. ¿UN RECONOCIMIENTO PREMATURO?, 5. UN RECONOCIMIENTO EMINENTEMENTE POLÍTICO, 6. ¿UN RECONOCIMIENTO EFICAZ?

1. INTRODUCCIÓN: EL RECONOCIMIENTO POR ESPAÑA EN MAYO DE 2024

Por fin el mes de mayo de 2024 España ha resuelto el dilema planteado desde hace casi 10 años en torno al reconocimiento del Estado palestino. En efecto, tras airear en días previos la decisión, finalmente el viernes 28 de mayo el Presidente del Gobierno, P. Sánchez Pérez-Castejón, en un gesto insólito —antes de la reunión del Consejo de Ministros— comparecía ante los medios de comunicación para anunciar:

“...comparezco ante todas y todos ustedes para trasladarles que, en la reunión del Consejo de Ministros y Ministras de hoy, el Gobierno de España aprobará el reconocimiento oficial del Estado de Palestina.

España se sumará así a los más de 140 países que ya reconocen en el mundo a Palestina como estado. Se trata de una decisión histórica que tiene un único objetivo: contribuir a que israelíes y palestinos alcancen la paz.

El reconocimiento del Estado de Palestina no es sólo una cuestión de justicia histórica con las aspiraciones legítimas del pueblo de Palestina. Es, además, una necesidad perentoria si queremos entre todos lograr la paz.

Es la única manera de avanzar hacia la solución que todos reconocemos como la única posible para lograr un futuro de paz: la de un Estado palestino que conviva junto al Estado de Israel en paz y seguridad.

* Catedrático de Derecho internacional público y Relaciones internacionales de la Universidad de Oviedo (jvega@uniovi.es). Las referencias electrónicas han sido consultadas por última vez el 16 de julio de 2024.

El Estado de Palestina debe ser, en primer lugar, viable; con Cisjordania y Gaza conectadas por un corredor y con Jerusalén Este como su capital. y unificadas bajo el gobierno legítimo de la Autoridad Nacional Palestina.

Si bien no corresponde a nuestro país, España, definir las fronteras de otros países, nuestra visión está plenamente alineada con las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 242 y 338, así como con la posición que tradicionalmente ha mantenido la Unión Europea. Por eso, no reconoceremos cambios en las líneas fronterizas de 1967 que no sean los acordados por las partes.

También es esencial que Palestina vea reconocido su lugar en la comunidad internacional.

El reconocimiento de Palestina como Estado es una decisión que adoptamos, o no adoptamos mejor dicho, contra nadie. Pero sí quisiera decir que por esa razón España va a seguir apoyando a Palestina. Como he dicho antes, el reconocimiento del Estado de Palestina como Estado es una decisión que no adoptamos contra nadie y menos aún en contra de Israel, un pueblo amigo al que respetamos y al que apreciamos, y con el que queremos tener la mejor relación posible.

Y además, esta decisión refleja nuestro rechazo frontal a Hamás, que está en contra de la solución de los dos Estados.

España, como saben, condenó desde el primer momento —y con toda contundencia— los ataques terroristas del 7 de octubre. Y esa condena es la expresión rotunda de nuestro compromiso absoluto en la lucha contra el terrorismo.

Quiero decirles que, desde mañana mismo, concentraremos todos nuestros esfuerzos en hacer realidad la solución de los dos Estados. Y lo haremos con tres grandes prioridades.

La más urgente, en primer lugar, sigue siendo poner fin a una crisis sin precedentes en la Franja de Gaza. Hago un llamamiento, una vez más, a un alto el fuego permanente; a la entrada de ayuda humanitaria; y a la liberación inmediata de los rehenes israelíes en manos de Hamás.

En segundo lugar, vamos a apoyar a la Autoridad Nacional Palestina en el proceso de reformas iniciado por su nuevo gobierno. La Autoridad Palestina es nuestro socio para la paz y va a necesitar de todo nuestro apoyo.

Y finalmente, en tercer lugar, seguiremos impulsando la cooperación con nuestros socios árabes, que también trabajan por la paz y la prosperidad en la región. Vamos a seguir aunando esfuerzos para la convocatoria de una conferencia internacional de paz que haga realidad, de una vez por todas, la solución de los dos estados.

La decisión que hoy adopta España se basa en el respeto al derecho internacional y a la defensa del orden internacional basado en reglas. Principios que nos guían siempre. sea cual sea el contexto, tanto en Gaza, Palestina como en Ucrania, España siempre defenderá los propósitos y principios recogidos en la Carta de las Naciones Unidas.

Con el paso que hoy damos, asumimos nuestra responsabilidad en la búsqueda de la paz, la seguridad y la prosperidad de todos los pueblos, conforme al mandato que establece el preámbulo de la Constitución Española.

Pero, por encima de todo, actuamos conforme a lo que se espera de un gran país como España.”²

En lo que algún medio calificó como un “cuidado movimiento coreografiado”, la iniciativa española era secundada por Irlanda y Noruega que, el mismo día acordaban el reconocimiento de Palestina³, siendo seguida días más tarde —el 4 de junio— por Eslovenia⁴. Los esfuerzos de la diplomacia española, sin embargo, no lograban atraer a otros Estados que habían mostrado inicialmente una disposición semejante; en concreto, Bélgica y Malta esgrimían la inoportunidad del momento para justificar posponer su decisión. En cualquier caso, la iniciativa española no alteraba significativamente la posición del conjunto de los Estados de la UE —recuérdese que Noruega no es miembro— que siguen sin reconocer al Estado palestino⁵. De hecho, en el momento en que

² Cfr. Secretaría de Estado de comunicación, Declaración institucional del presidente del gobierno sobre el reconocimiento del estado de Palestina (transcripción), Palacio de la Moncloa, 28 de mayo de 2024; texto accesible en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Documents/2024/240528%20Declaración%20institucional%20reconocimiento%20Palestina%20-%20ESPAÑOL.pdf>.

³ Cfr. BEAUMONT, Peter, JONES, Sam, “How significant is Spain, Norway and Ireland’s recognition of Palestinian state?”, *The Guardian*, 22 de mayo de 2024; texto accesible en <https://www.theguardian.com/world/article/2024/may/22/significant-spain-norway-ireland-recognition-state-palestine>; LANDALE, James, “Spain, Norway and Ireland recognise Palestinian state”, 28 de mayo de 2014; texto accesible en <https://www.bbc.com/news/articles/cl77drw22qjo>.

⁴ En el caso esloveno ha de destacarse que la decisión inicial del reconocimiento partió del Gobierno que sin embargo la sometió a refrendo parlamentario, cosechando un resultado favorable pero revelador de la profunda división existente en el país: 52 diputados votaron a favor mientras que los 38 restantes se ausentaron al ser partidarios de someter la decisión a un plebiscito (Cfr. “Slovenia recognizes Palestinian statehood”, *Político*, 5 de junio de 2024; texto accesible en <https://www.politico.eu/article/slovenia-recognize-palestine-state-robot-golob/>). Por otra parte, la decisión del Gobierno esloveno permita a nuestro Estado reiterar su posición al respecto. En tal sentido, el Ministerio de AAEE, UE y Cooperación aprovechaba para destacar que la “decisión se une a un creciente consenso internacional en torno al reconocimiento como elemento indispensable para hacer posible la solución de los dos Estados, con el objetivo final de lograr la paz en Oriente Medio. Crece el número de países de la comunidad internacional que abogan por un necesario equilibrio en las negociaciones entre las partes en el marco de dicha solución, y apuestan por la existencia de un Estado palestino viable que dé satisfacción a las legítimas aspiraciones nacionales de los ciudadanos palestinos y respuesta a las igualmente legítimas aspiraciones de seguridad de los ciudadanos israelíes. España manifiesta su compromiso de seguir trabajando con Eslovenia, con las partes y con la comunidad internacional para hacer realidad la solución de dos Estados y conseguir la paz en la región.” (Cfr. España saluda la decisión del Gobierno de la República de Eslovenia de reconocer oficialmente al Estado de Palestina, Comunicado 027, 30 de mayo de 2024; accesible en https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2024_COMUNICADOS/20240530_COMU027.aspx).

⁵ El reconocimiento del Estado palestino por parte de los Estados miembros de la UE es revelador de diferentes momentos de la sociedad internacional. Así, algunos Estados miembros lo hicieron en 1988 cuando aún no eran miembros de la UE y sus respectivas políticas exteriores obedecían bien a las directrices del bloque socialista (Bulgaria; la entonces República federativa Checa y Eslovaca; Hungría, Polonia y Rumanía), bien a las consignas de los “Estados no alineados” (Chipre) (Cfr. STAVRIDIS, Stelios, GIANNIOU, Maria, COFELICE, Andrea, “EU national parliaments and the recognition of Palestine: “really” breaking new ground or “just” adding further support?”, *Comillas Journal of International Relations*, núm. 6, 2016, p. 45; accesible en <https://doi.org/10.1177/1136281616666666>).

escribimos estas líneas apenas un tercio —sólo 9 de los 27 Estados miembros— lo reconocen⁶. Aunque a nivel global la situación es bien distinta dado que prácticamente $\frac{3}{4}$ de los miembros de la actual comunidad internacional —147 Estados— son los que confieren la condición de Estado a Palestina.⁷ Por otra parte, como cabía imaginar, la decisión española provocaba la iracunda reacción del Gobierno israelí, que ante el anuncio de la futura decisión —el 23 de mayo— llamaba a consultas a su embajadora en España⁸.

2. EL TENOR DE LA DECLARACIÓN PRESIDENCIAL

La decisión del pasado mayo a nadie ha sorprendido toda vez que desde hace varios meses el gobierno español venía planteando la idea del reconocimiento del Estado palestino y promoviendo su aceptación por parte de otros Estados. Las supuestas bondades de esta estrategia y los réditos que presumiblemente aportará a un futuro proceso de paz ya han sido expuestos por uno de sus más destacados mentores, el antiguo Ministro de AAEE, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, por lo que a su reciente contribución sobre el tema nos remitimos⁹.

cloudfront.net/97189586/6777-libre.pdf?1673531395=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DDEU_national_parliaments_and_the_recognit.pdf&Expires=1720096444&Signature=ExMXg-j49MKLwOK59eh65ghCbucs7pCegJnI2Qw4wAkYN8YooUJ5asWDb09qcLj3HR5GWKFbRuKSIMJbDYFU7Wj-DtDRdi6dCLx31-2EucK1FyVQmazPGq5PD7aHhOiI0AczRi-Ir8gDXcVZgN8E9GtvqqJ33scR-9fA9UH4zAcJWAGG680jK-qhSjuh9Hs1Pz8EdPvRE8sYXC4I4TGA0ZhMZhY7a15spxDdoB-CX2AbenajAq0JlKOZ~bCYclO6gnuTt4chTWr8m9WfFFX7NQciNDUmd3VfVDw243NySRp1igeCYuW38tvtlQT6U-FULDFo7nuBDjJmXK1AyF5YBRPQ__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA). Conviene destacar que con ocasión de la disolución de la República federativa Checa y Eslovaca en 1993, Eslovaquia mantuvo su reconocimiento pero la República Checa lo retiró.

⁶ Por otra parte, habría mucho que decir sobre la firmeza del reconocimiento en su día efectuado. De hecho, con ocasión del reconocimiento de Palestina como Estado no miembro de la ONU por parte de la Asamblea General (AG) en 2012 Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Polonia y Rumanía se abstuvieron (STAVRIDIS, IANNIOU, COFELICE, “EU national parliaments and the recognition of Palestine...”, *cit.*, p. 46) en un gesto absolutamente incoherente con su posición. En cambio, la República Checa votó en contra. Más recientemente, la incoherencia de estos Estados se ha puesto una vez más de manifiesto: así, en las votaciones de la AG el 27 de octubre de 2023 Hungría votaba en contra y Bulgaria, Eslovaquia, Polonia, y Rumanía se abstienen. Solo, una vez más, la República Checa votaba coherentemente en contra de la resolución que favorecía los intereses palestinos.

⁷ En concreto, la práctica totalidad del continente africano, incluida la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) —con las excepciones de Camerún y Eritrea—, casi toda Asia —excepto Corea del Sur, Japón, Malasia y Taiwán— así como toda América del Sur, América central y el Caribe —salvo Panamá—. De hecho, las excepciones se sitúan en Europa, Oceanía y América del Norte donde se concentran el mayor número de Estados que no lo reconocen (Cfr. “Mapping which countries recognise Palestine in 2024”, *Aljazeera*, 22 de mayo de 2024; accesible en <https://www.aljazeera.com/news/2024/5/22/mapping-which-countries-recognise-palestine-in-2024>).

⁸ El 22 de mayo el Ministro de AAEE de Israel, A. Galant llamaba a consultas a sus embajadores en Oslo y Dublín y advertía a España de una medida semejante, que adoptaría al día siguiente, al tiempo que convocaba a los embajadores de España, Irlanda y Noruega para trasladarles la protesta del gobierno israelí. Por otra parte, era ya la segunda vez que, en el curso de la crisis de Gaza, la embajadora israelí abandonaba nuestro país; ya lo había hecho en noviembre de 2023 a resultas de unas declaraciones del presidente del Gobierno español.

⁹ Al respecto *vid.* MORATINOS, M. Ángel, “Paz por Estado”, *REEI*, núm. 47, 2024, pp. 15-17; texto accesible en <https://reei.tirant.com/reei/article/view/2815/2593>.

En todo caso, la declaración es un acto esencialmente político, sin perjuicio de sus implicaciones jurídicas, toda vez que como se cuida de advertir en reiteradas ocasiones el acto de reconocimiento del Estado palestino se concibe como un instrumento para impulsar una futura negociación que conduzca a la creación del mismo Estado palestino! en el marco de la solución de los 2 Estados (“hacer realidad la solución de los dos Estados”). Es evidente que en esta cuestión las diferentes afirmaciones vertidas en la declaración no se atienen a la lógica al uso, sino acaso a la cuántica (léase, “el gato de Schrödinger”).

No obstante, si llama la atención el ingenuo arbitrio en el que incurre el texto de la declaración española cuando pretende establecer el “deseable” marco territorial del futuro Estado —algo supuestamente contradictorio, por otra parte, con el carácter declarativo que suele atribuírsele al acto de reconocimiento—. Las afirmaciones realizadas a este respecto son inusuales en la práctica y el voluntarismo que destilan cuestiona la propia firmeza de la decisión del gobierno español: primero por cuanto “impone” la existencia de un corredor entre Gaza y Cisjordania —se supone que por territorio israelí—¹⁰, segundo por cuanto afirma que ambos territorios —junto con la capital, Jerusalén este— estarán unificados “bajo el gobierno legítimo de la autoridad palestina”; afirmación esta última carente del más mínimo sustento en la realidad, toda vez que —como es bien conocido— esta última no tiene el más mínimo asiento en Gaza; feudo desde hace más de 17 años de la organización Hamás¹¹.

Lo cierto es que, tras organizar política y territorialmente al Estado palestino, los redactores de la decisión española parecen reencontrarse con la realidad cuando, a renglón seguido, afirman que, aunque no le corresponde a España “definir las fronteras de otros países”, nuestras autoridades no reconocerán “cambios en las líneas fronterizas de 1967 que no sean los acordados por las partes”. Lástima que la lucidez de la decisión en este caso tampoco se corresponda con una redacción afortunada¹², siquiera sea porque las líneas

¹⁰ Ciertamente, como se ha recordado, en el curso de las fallidas negociaciones israelo-palestinas sobre la creación de un Estado palestino en Camp David, se habló del establecimiento de un corredor entre Gaza y Cisjordania pasando por Israel (cfr. BERMEJO GARCÍA, Romualdo, “El conflicto de Gaza tras los ataques de Hamás del 7 de octubre”, *REDI*, vol. 76, núm. 1, 2024, p. 290); de hecho, como reconocía uno de los negociadores, la oferta presentada por Israel en julio de 2000 garantizaba un paso seguro entre Gaza y Cisjordania, bajo soberanía israelí, pero con un “uso inalterado e ilimitado” por parte palestina (cfr. BEN AMI, Shlomo, *Profetas sin honor. La lucha por la paz en Palestina y el fin de la solución de dos Estados*, RBA, Barcelona, 2023, p. 122). No obstante, tratándose de una cuestión pendiente de negociación no tiene sentido su mención en la declaración de reconocimiento.

¹¹ Cfr. BERMEJO GARCÍA, Romualdo, “El conflicto de Gaza...”, *op. cit.*, p. 291, citando el informe *Goldstone*. Por otra parte, merced a la sutil fórmula empleada la declaración pasa de largo sobre la absoluta falta de legitimidad del Gobierno palestino, en el poder desde hace 18 años y sin referendo popular alguno.

¹² Resulta ciertamente patético que la mera consulta de la voz “Línea verde (Israel)” en la *Wikipedia*, desmonte la argumentación desarrollada en un texto presuntamente elaborado —así queremos pensar— por expertos en Derecho internacional. Dice el texto de la famosa —y muchas veces injusta-

de demarcación del armisticio —la célebre “línea verde”— no constituyen una frontera en sentido estricto sino una delimitación provisional establecida por los acuerdos de armisticio de Rodas de 1949 concluidos al término de la guerra árabe-israelí y concertados con los Estados árabes más directamente concernidos (Egipto, Líbano, Siria y, la entonces, Transjordania)¹³.

Por lo que hace a las referencias a Hamás las circunstancias en las que se produce la declaración hacen inevitable que sean todas ellas de reprobación y censura, incluso cuando se afirma que con ella se manifiesta el “rechazo frontal a Hamás, que está en contra de la solución de los dos Estados”; una afirmación aparentemente abandonada por esta organización en 2017¹⁴ y, aun recientemente reiterada por sus líderes, supuestamente proclives a aceptar aquella¹⁵.

mente denostada— enciclopedia virtual: “La Línea Verde, erróneamente mencionada como fronteras de 1967, fronteras pre-1967 o fronteras anteriores a 1967, es la línea de demarcación que se estableció en el armisticio árabe-israelí de 1949, firmado entre Israel y varios de sus oponentes árabes (Egipto, Siria y Transjordania) al finalizar la guerra árabe-israelí de 1948. No es una frontera permanente o *de iure* ni prejuzga las reivindicaciones territoriales de ninguna de las partes, aunque sirve como frontera *de facto* que separa el territorio del Estado de Israel del territorio reivindicado por el Estado de Palestina” (texto accesible en [https://es.wikipedia.org/wiki/L%C3%ADnea_Verde_\(Israel\)](https://es.wikipedia.org/wiki/L%C3%ADnea_Verde_(Israel))). Cierto es que el error vertido en la declaración española está presente en los comunicados de reconocimiento realizados con anterioridad por otros Estados como Argentina, Brasil, Ecuador o Paraguay (Cfr. “Paraguay reconoce a Palestina como estado soberano con las fronteras de 1967”, diario *La Nación*, 28 de enero de 2011; texto accesible en <https://www.nacion.com/el-mundo/paraguay-reconoce-a-palestina-como-estado-soberano-con-las-fronteras-de-1967/EBZIE6G5BFBA7HVMMA2WEAUFPDM/story/>). De hecho, ni Israel ni los Estados árabes ven en la “línea verde” una frontera (para una aproximación jurídicamente precisa al tema *vid. inter alia* SABEL, Robbie, *International Law and the Arab-Israeli Conflict*, Cambridge UP, Cambridge, 2022, pp. 139-155). Por otra parte, la diferencia entre fronteras y líneas de demarcación suscitó un interesante debate jurídico en las Naciones Unidas tanto en el marco del Comité de los Principios de Derecho internacional como en el curso de los trabajos para la definición de la agresión, cuestionando en ambos casos los Estados árabes el valor de las segundas (al respecto *vid.* nuestro trabajo *Conflictos territoriales y uso de la fuerza*, Eurolex, Madrid, 1994, pp. 267-270).

¹³ Como es sabido, esta última modificó entonces su nombre a Jordania para significar que en lo sucesivo este Estado comprendía el territorio situado en ambas riberas de río Jordán.

¹⁴ En concreto, tras años de discusión en 2017 la organización adoptaba un documento en el que se afirma que: “*Hamas believes that no part of the land of Palestine shall be compromised or conceded, irrespective of the causes, the circumstances and the pressures and no matter how long the occupation lasts. Hamas rejects any alternative to the full and complete liberation of Palestine, from the river to the sea. However, without compromising its rejection of the Zionist entity and without relinquishing any Palestinian rights, Hamas considers the establishment of a fully sovereign and independent Palestinian state, with Jerusalem as its capital along the lines of the 4th of June 1967, with the return of the refugees and the displaced to their homes from which they were expelled, to be a formula of national consensus.*” (Hamas, *A Document of General Principles and Policies*, 1 de mayo de 2017, párr. 20. Cursivas añadidas. Texto accesible en <https://palestina-komitee.nl/wp-content/uploads/2017/11/HAMAS-A-Document-of-General-Principles-and-Policies-May-1-2017.pdf>). No obstante, se ha destacado que el documento y sus compromisos son expresión de la acomodación táctica de la organización al contexto político palestino e internacional, revelándose este compromiso en concreto “reversible” en función de las circunstancias (Cfr. LEGRAIN, Jean-François, “Hamas according to Hamas. A reading of its Document of General Principles”, en AKHARZADEH, Shahram (ed.), *Routledge Handbook of Political Islam*, 2ª ed., Routledge, Londres-Nueva York, 2021, p. 84).

¹⁵ En tal sentido, Khalil al-Hayya, un miembro de alto nivel de esta formación, reiteraba esta idea en una entrevista concedida a Associated Press, en Estambul el pasado abril (Cfr. “Hamas again raises the possibility of a 2-state compromise. Israel and its allies aren’t convinced”, 25 de abril de 2024; accesible en <https://apnews.com/article/israel-hamas-gaza-war-f756cc054732eb3f7e0c49a9987560a0>).

En cuanto a la intención de presentar la declaración como ejemplo del compromiso de España con el “respeto al Derecho internacional y la defensa del orden internacional basado en reglas. Principios que nos guían siempre sea cual sea el contexto” (*sic*) parece sin duda una afirmación un tanto exagerada si tenemos presente que la declaración la realiza el mismo Presidente del Gobierno que envió al Rey de Marruecos el 14 de marzo de 2022 una carta en relación con el Sáhara occidental, cuyas afirmaciones no parecen responder a estos principios supuestamente inmutables de nuestra acción exterior¹⁶.

En otro orden de cosas, resulta curioso que el fundamento de la declaración se encuentre en el preámbulo de la Constitución, a cuyo mandato dice responder. Ciertamente es que dado el laconismo de nuestro texto constitucional en lo que respecta a la materia internacional¹⁷, la referencia es bienvenida.

Sin embargo, no han faltado críticas que ven en la declaración un acto de oportunismo por parte del actual Presidente del Gobierno, dado que la decisión se adoptaba el mismo día en que se iniciaba la campaña para las elecciones europeas, imprimiendo una “coloración partidista” a la decisión¹⁸, y, por otra parte, se presentaba como una decisión propia y exclusiva del actual ejecutivo, omitiendo sistemáticamente el significativo dato de que ya existía desde 2014 un compromiso del conjunto de las fuerzas parlamentarias de la época favorable al reconocimiento del Estado de Palestina.

3. EL RECONOCIMIENTO PARLAMENTARIO DE 2014 Y SU CONTEXTO

Es indiscutible que la competencia en materia de reconocimiento —inserta en el marco de la política exterior del Estado— es una de las prerrogativas del poder ejecutivo —*ergo* del Gobierno como institución colegiada por lo que hace a nuestro Estado— y su determinación sólo a él compete, sin que se vea compelido por ningún otro órgano, ni siquiera por norma alguna de Derecho internacional¹⁹. Ello explica por qué, pese a la existencia de una proposición

¹⁶ Sobre el particular remitimos a las contribuciones recogidas en el foro sobre el tema en *REDI*, vol. 74, 2022, núm. 2, pp. 431 y ss., así como al homólogo publicado en el *SYBIL*, vol. 26, 2022, pp. 261 y ss.

¹⁷ Como es sabido el imperativo a “colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra” es la afirmación del preámbulo de nuestro texto constitucional de la que se nutre la declaración en examen.

¹⁸ En realidad, pluripartidista, pues las fuerzas progresistas que apoyaban al Ejecutivo —obviamente no *Junts*— se alineaban con la decisión.

¹⁹ Como ya señaláramos en otro lugar, así como pueden existir obligaciones de no reconocimiento —las asociadas con la vulneración de las normas imperativas de Derecho internacional— no existen en cambio en principio obligaciones de reconocer, salvo que los Estados las acuerden voluntariamente (Cfr. “El reconocimiento por EEUU de la anexión por Marruecos del Sáhara occidental en perspectiva: Aspectos jurídicos y políticos”, *REEL*, núm. 41, 2021). Respecto al carácter colegiado de la decisión en esta y otras materias de la política exterior, sin perjuicio de la función de liderazgo del presidente del Gobierno, *vid.* MANGAS MARTÍN, Araceli, “Política exterior y europea de España”, en *España. Democracia menguante*, Fundación Colegio Libre de Eméritos, Madrid, 2022, pp. 204-207. De hecho, la deriva “presidencialista” allí denunciada y de la que fue buena muestra el “giro” sobre el Sáhara

no de ley aprobada por el Congreso de los Diputados de España en octubre de 2014 favorable al reconocimiento del Estado palestino, ningún gobierno hasta la fecha hubiera abordado la implementación de la sugerencia allí contenida.

En concreto, el texto aprobado en 2014 había tenido su origen en una Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista el 16 de octubre de ese mismo año, sobre el reconocimiento del Estado de Palestina²⁰,

occidental en 2022 se ha visto parcialmente refrenada en esta ocasión como muestra el hecho de que la decisión fuera anunciada por el presidente, aunque refrendada luego por el Consejo de Ministros. Para una detenida aproximación al enfoque “*cesarista*”/“presidencialista” en la política exterior española contemporánea *vid.* JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos, “Caesarist practices in foreign policy: The Cases of Iraq and Western Sahara”, *Ordine internazionale e diritti umani*, 2024, pp. 399-418.

²⁰ Cfr. *BOCG. Congreso de los Diputados*, serie D, núm. 545, de 24 de octubre de 2014, pp. 15-16. En su exposición de motivos —que transcribimos— se detallan las razones que justifican la iniciativa: “El próximo 30 de octubre hará 23 años de la celebración de la Conferencia de Paz de Madrid de 1991. Esa cumbre, en la que estuvieron presentes todos los actores implicados en el proceso, fue una reunión histórica porque, por primera vez en el conflicto, israelíes y palestinos se sentaban en la misma mesa para dialogar. La cumbre también fue un hito para el proceso de la cuestión palestina al fijar los parámetros para todas las futuras negociaciones, que llegaron en 1993 con los Acuerdos de Oslo, que permitieron crear un autogobierno —aunque con limitaciones— para los palestinos. Así nació la Autoridad Nacional Palestina. Más de veinte años después, podemos extraer dos consideraciones importantes. La primera es que la comunidad internacional ha alcanzado un alto grado de consenso sobre cómo alcanzar una paz global, justa y duradera en Oriente Medio. Esta paz debe producirse a través del diálogo y la negociación entre las partes, con el objetivo de lograr la coexistencia de dos Estados, el Estado de Israel y el Estado de Palestina independiente, democrático, con continuidad territorial, soberano y viable, que convivan en paz y seguridad, con fronteras definidas de acuerdo con las vigentes en 1967, con los intercambios de territorios que se acuerden. La segunda consideración, que también es ampliamente compartida por la comunidad internacional, es que se ha extendido la sensación de que el proceso que se inició en Madrid en 1991 ha agotado sus posibilidades. En estas más de dos décadas se ha avanzado poco en el proceso de paz y en la construcción de una vecindad segura. La última ofensiva militar de Israel sobre Gaza del pasado verano, que ha dejado un balance de más de 2.100 personas muertas, en su inmensa mayoría civiles palestinos, incluyendo casi 500 niños y niñas, ha contribuido a generar este sentimiento de frustración, por un lado, ante la incapacidad de lograr una solución definitiva del conflicto y, por otro lado, un sentimiento de indignación ante el desastre humanitario de una magnitud sin precedentes. Existe, por tanto, un cierto consenso sobre la necesidad de ser más innovadores y superar la actual estrategia negociadora del Cuarteto. De hecho, con este ánimo en los últimos años se han dado pasos significativos en el reconocimiento del Estado de Palestina. A finales de 2011, Palestina fue admitida como Estado miembro en la UNESCO y, un año más tarde, en 2012, la Asamblea General de Naciones Unidas concedió a los Territorios Palestinos la condición de Estado «observador». Ambas decisiones, en las que el Gobierno de España ha jugado un papel promotor entre sus socios europeos, han dado a los palestinos renovada legitimidad en su lucha contra la ocupación a la vez que han supuesto una llamada de atención mundial sobre la urgente necesidad de poner fin a un problema que explica en gran medida el clima permanente de inestabilidad y violencia en Oriente Medio. Asimismo, el Congreso de los Diputados ha debatido la cuestión del reconocimiento del Estado de Palestina en distintas ocasiones, lográndose un consenso de todas las fuerzas políticas para, por un lado, instar al Gobierno a apoyar los esfuerzos diplomáticos de la comunidad internacional, y especialmente en el seno de la Unión Europea, con el objetivo de alcanzar, a través del diálogo y la negociación, una paz justa, global y duradera. Y, por otro lado, «apoyar de manera coordinada con la Unión Europea el reconocimiento del Estado palestino, como Estado soberano, contiguo, democrático e independiente que conviva en paz y seguridad con el Estado de Israel» (Resolución número 34 del Debate sobre el Estado de la Nación, aprobada el 30 de junio de 2011). En esta misma línea asistimos al reconocimiento del Estado palestino en países de nuestro entorno europeo. Con anterioridad a su incorporación a la Unión Europea, reconocieron de hecho el Estado palestino países como Hungría, Polonia y Eslovaquia. En este mismo sentido se acaba de pronunciar el nuevo gobierno sueco, encabezado por el socialdemócrata Stefan

la cual, sustancialmente modificada, tras el oportuno trámite de enmiendas, por la presentada por el mayoritario Grupo parlamentario popular, fue aprobada por el pleno del Congreso de los Diputados el 18 de noviembre de 2014. En ella se disponía:

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Reconocer Palestina como Estado, sujeto de Derecho Internacional, reafirmando la convicción de que la única solución posible para el conflicto es la coexistencia de dos Estados, Israel y Palestina. Este reconocimiento debe ser consecuencia de un proceso de negociación entre las partes que garantice la paz y la seguridad para ambas, el respeto a los derechos de los ciudadanos y la estabilidad regional.

2. Promover de manera coordinada en el seno de la Unión Europea dicho reconocimiento del Estado palestino como Estado soberano, en el marco de una solución definitiva y global al proceso de paz en Oriente Próximo basada en la creación de dos Estados, el israelí y el palestino, coexistiendo en paz, seguridad y prosperidad.

3. Buscar en cualquier actuación en este sentido una acción coordinada en concierto con la Comunidad Internacional y en particular con la Unión Europea, teniendo plenamente en cuenta las legítimas preocupaciones, intereses y aspiraciones del Estado de Israel.

4. Hacer valer la pertenencia de España al Consejo de Seguridad para propiciar dicha solución justa y duradera.»²¹

En todo caso, la iniciativa del parlamento español —tal como se destacaba allí— no fue una maniobra aislada. Bien al contrario, se inscribió en una estrategia desarrollada por más de una decena de Estados de la UE —y del mismo Parlamento europeo— con miras a ejercer presión sobre el conflicto israelo-palestino y forzar fundamentalmente a Israel a reemprender las negociaciones con miras a la creación del Estado palestino²². En concreto, entre octubre de 2014 y diciembre de 2015 los parlamentos de Suecia, Reino Unido, Dinamarca, Eslovenia (Comité de Política exterior del Parlamento), Luxemburgo, Portugal, Francia (Asamblea Nacional y Senado), Irlanda (Asamblea y Senado), Bélgica, Italia y Grecia adoptaban resoluciones sobre

Lófven, asegurando que «el conflicto entre Israel y Palestina solo puede resolverse con una solución negociada por dos Estados, de acuerdo con las leyes internacionales» y, por ello, «la solución requiere el reconocimiento mutuo y una coexistencia pacífica». Igualmente, el Parlamento Británico, a raíz de una moción promovida por diputados laboristas, ha aprobado que el Gobierno debería proceder a reconocer el Estado de Palestina junto al Estado de Israel, como contribución para asegurar la solución negociada de dos Estados. España debe seguir este camino, manteniendo el liderazgo que ha tenido tradicionalmente en el impulso de una solución al conflicto Palestino-Israelí».

²¹ Cfr. *BOCG. Congreso de los Diputados*, serie D, núm. 566, de 26 de noviembre de 2014, p. 48.

²² Cfr. BERMEJO GARCÍA, Romualdo, “¿Es Palestina un Estado? Reflexiones a la luz del derecho internacional y de la práctica europea sobre los acontecimientos recientes en torno al reconocimiento de un estado palestino”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 65, 2014, p. 10; HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis, LÓPEZ JACOÍSTE, Eugenia, “Las iniciativas europeas de reconocimiento de Palestina como Estado: ¿Estímulo para la paz entre judíos y palestinos?”, *REDI*, vol. 67, núm. 1, 2015, pp. 307-312..

el particular, aunque difiriera el carácter condicional o no de éstas²³. Además, el Parlamento europeo también adoptaba en diciembre de 2014 una resolución sobre la cuestión²⁴.

De hecho, el carácter limitado de esta estrategia quedó meridianamente claro cuando con el paso de los años estas resoluciones —con la única salvedad de Suecia que accedía a reconocer a Palestina el 30 de octubre de 2014²⁵— se convertían en papel mojado. Es más, los cambios políticos en los gobiernos de alguno de estos Estados han deparado en momentos recientes posiciones antagónicas respecto de las sustentadas antaño²⁶.

4. ¿UN RECONOCIMIENTO PREMATURO?

Algunas de las críticas dirigidas al acto de reconocimiento por parte de España se han fundado en argumentos de orden estrictamente político, sugiriendo fundamentalmente la inoportunidad de realizar este acto en el curso de las hostilidades sobre Gaza desarrolladas en respuesta a los ataques terroristas de Hamás del 7 de octubre de 2023. Desde esta perspectiva se ha cuestionado fundamentalmente la pertinencia de un acto que podía verse como

²³ El carácter excepcional del reconocimiento por las cámaras del parlamento francés se reveló tanto excepcional y suscitó una fuerte controversia en su seno (al respecto *vid.* TRIGEAUD, Laurent, “Les reconnaissances d’Etat devant le parlement français”, en GARCIA, Thierry, (dir.), *La reconnaissance du statut d’Etat à des entités contestées: approches de droit international, regional et interne*, Pedone, París, 2018, pp. 253-267).

²⁴ *Cfr.* Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2014, sobre el reconocimiento del Estado de Palestina (2014/2964(RSP); texto accesible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2014-0103_ES.pdf.

²⁵ Es interesante recordar que la decisión del gobierno sueco buscaba fundamentalmente movilizar en el mismo sentido a otros Estados de la UE (“efecto bola de nieve”) y acentuar el protagonismo de este Estado en un hipotético proceso de paz —tal como pretende ahora la iniciativa española en examen— deparando entonces unos resultados muy limitados y suscitando controversia en el escenario político sueco —de hecho hubo posteriores intentos de revocar el reconocimiento prestado— lo que explica la actual tibieza del país escandinavo en relación con la cuestión (Al respecto *vid.* PERSSON, Anders, “Sweden’s Recognition of Palestine: A Possible Snowball Effect?”, *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics & Culture*, vol. 20, 2015, núm. 2/3, pp. 35 y ss.; BADARIN, Emile, “States Recognition in Foreign Policy: The Case of Sweden’s Recognition of Palestine”, *Foreign Policy Analysis*, 2018, pp. 1-20; accesible en https://www.researchgate.net/profile/Emile-Badarin/publication/330271202_States_Recognition_in_Foreign_Policy_The_Case_of_Sweden’s_Recognition_of_Palestine/links/5da86100299bf1c1e4c98e50/States-Recognition-in-Foreign-Policy-The-Case-of-Swedens-Recognition-of-Palestine.pdf; ERIKSSON, Jacob, “Swedish recognition of Palestine: Politics, Law, and Prospects for Peace”, en BICCHI, Federica (ed.), *Europe and the Occupation of Palestinian Territories Since 1967*, Routledge, Londres, 2020; accesible en <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003088271-7/swedish-recognition-palestine-politics-law-prospects-peace-jacob-eriksson>).

²⁶ Sin duda, Italia es buen ejemplo de ello. Habiendo votado a favor en la AG en 2012 y habiendo impulsado parlamentariamente el reconocimiento palestino en diciembre de 2015 a partir de 2023 se manifiesta abiertamente en contra del reconocimiento de Palestina y se abstiene en las resoluciones sobre la cuestión. Muestras de estos vaivenes políticos también se advierten en las posiciones de la Hungría de Víctor Orban —que, como es conocido, impulsa medidas contra Palestina tanto internamente como a través de la UE- Estonia o Suecia; de hecho, esta última —pese a haber reconocido a Palestina— se abstuvo en la votación de la reciente resolución ES 10/23 de la AG, de 10 de mayo de 2024, sobre la admisión de Palestina como miembro de las Naciones Unidas.

una retribución a aquéllos²⁷. No obstante, otros reproches se han basado en el carácter prematuro que poseería el acto de reconocimiento toda vez que el Estado reconocido carecería de límites internacionalmente reconocidos, el estatus de su capital es también objeto de disputa, la condición de su gobierno es dudosa e incluso su misma población es imprecisa²⁸.

Vaya por delante que la noción del “reconocimiento prematuro” fue una figura relevante del Derecho internacional con arreglo a la cual —en consonancia con el principio de no intervención— se establecía la ilicitud de la conducta de un Estado que realizaba un acto de reconocimiento respecto de un supuesto Estado en el en que no concurrían los elementos constitutivos establecidos por nuestro ordenamiento. Ha de advertirse, sin embargo, que la práctica internacional ha tendido paulatinamente a desconocer esta figura en razón de la creciente politización que tiende a rodear a la noción, así como en base a la progresiva relativización de los elementos de la estatalidad en función de las nuevas normas asociadas con el principio de libre determinación. Baste recordar que el propio reconocimiento del Estado de Israel por parte de EEUU se produjo el 14 de mayo de 1948 apenas 11 minutos después de leída su proclamación de independencia y en un momento en que era objeto de un ataque militar en todos los frentes por parte de los Estados árabes²⁹; sin embargo, nadie cuestionó en su momento el valor de tal reconocimiento que se vio respaldado posteriormente con la rotunda victoria militar, sancionada con los mencionados armisticios de Rodas de 1949, que —como es sabido— a través de las líneas de demarcación establecidas ampliaron considerablemente la extensión del Estado judío respecto al proyectado en la Resolución 181 (II) AG de noviembre de 1947. Aún más recientemente el “reconocimiento prematuro” fue también perceptible en el curso del conflicto de la antigua Yugoslavia, cuando el 19 de diciembre de 1991 la República Federal de Alemania acordó el reconocimiento a Croacia en un momento en que ésta también se encontraba incurso en el conflicto militar con la aún RFS de Yugoslavia, ocupando el ejército de esta última significativas áreas del territorio del incipiente Estado³⁰.

²⁷ Algo que se ha tratado expresamente de conjurar y de ahí la antevista belicosidad de la declaración española para con esta organización.

²⁸ En cuanto a las fronteras, al margen de lo ya advertido, ha de señalarse que el Derecho internacional no subordina la existencia de un Estado a disponer de fronteras precisas, ni requiere la ausencia de controversia sobre la capitalidad. La incertidumbre en torno a la población —¿comprende o no a los refugiados de 1948?— es un problema más complejo. En cambio, el carácter soberano, la consiguiente autonomía del Gobierno y su plenitud competencial sí resultarían exigibles. Cierto es que siendo en principio el reconocimiento un acto individual, la apreciación de los requisitos queda al albur de lo que disponga cada concreto Estado (*cfr.* MAIA, Catherina, “Les positions politiques et les justifications juridiques des Etats au regard de la reconnaissance (ou non reconnaissance de la qualité d’Etat de la Palestine”, en GARCIA, Thierry (dir.), *La Palestine: d’un Etat non membre de l’Organisation des Nations Unies à un Etat souverain?*, Pedone, París, 2016, pp. 127-154).

²⁹ *Cfr.* REINSTEIN, Robert J., “Recognition: A Case Study on the Original Understanding of Executive Power”, *University of Richmond Law Review*, vol. 45, 2011, p. 804; accesible en <https://scholarship.richmond.edu/lawreview/vol45/iss3/3>.

³⁰ Los términos “reconocimiento prematuro” fueron empleados expresamente por el Ministro de AAEE francés de la época, R. Dumas, recientemente desaparecido, para reprochar la conducta alemana,

Por otra parte, bajo el influjo del principio de libre determinación, la práctica internacional se ha servido de la institución del reconocimiento de Estados —particularmente a través del denominado “reconocimiento colectivo”—³¹ como un arma más en el contexto del proceso descolonizador, desconociendo manifiestamente —o relativizando— las exigencias tradicionalmente asociadas a aquel: el caso de Guinea Bissau en los años 70, Palestina y, en menor medida, el caso saharauí son exponentes de ello. Lo cierto es que desde entonces puede sostenerse que —en el contexto y bajo el impulso del reconocimiento colectivo— la noción del reconocimiento prematuro no juega hoy un papel relevante en el Derecho internacional³².

Finalmente, conviene destacar que la asociación tradicional del reconocimiento con la identificación de los elementos constitutivos del Estado se habría visto superada por una nueva caracterización —“sistémica”— de la institución en la que prima la consideración de la capacidad relacional —siquiera potencial— del Estado reconocido sobre aquellos³³. Desde esta perspectiva, es indudable que el “Estado de Palestina” dispone de un haz de relaciones

la cual se había caracterizado por favorecer desde sus inicios las tentativas secesionistas, forzando a sus homólogos europeos (cfr. CRAWFORD, Beverly, “Explaining Defection from International Cooperation: Germany’s Unilateral Recognition of Croatia”, *World Politics*, vol. 4, 1996, pp. 482-521; GRANT, Thomas D., *The Recognition of States. Law and Practice in Debate and Evolution*, Praeger, Westport, 1999, p. 153). De hecho, de la precariedad del Estado croata daba cuenta el hecho de que los territorios de Baranja, Sirmium occidental y Eslavonia oriental solo se integrarían a partir de mediados de enero de 1992 y aún en el caso eslavo la integración plena y definitiva sólo llegaría en 1998. Al respecto *vid.* Croatian Parliament, 15 January — Day of the International Recognition of the Republic of Croatia and the Day of Peaceful Reintegration of the Croatian Danube Region; texto accesible en <https://www.sabor.hr/en/about-parliament/history/important-dates/15-january-day-international-recognition-republic-croatia>.

³¹ Aunque el fenómeno de la “colectivización” (*sic*) del reconocimiento arranca de principios del siglo XX —tal como advirtiera Sir Hersch LAUTERPACHT en su clásica obra sobre el tema (Cfr. *Recognition in International Law*, Cambridge UP, Cambridge, 1947, pp. 44 y ss.)— en la actualidad el reconocimiento colectivo se circunscribe al ámbito de una organización internacional, se refiere en exclusiva a ella y no sustituye al reconocimiento individual de los Estados —jurídicamente el más relevante— que ni limita ni cercena. De hecho, la Unión Africana ofrece un buen ejemplo de ello al haber reconocido colectiva e implícitamente a la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) al admitirla en el seno de la, entonces, Organización de la Unidad Africana (OUA) en 1981, sin prejuzgar la posición individual de sus miembros. Por ello, no hubo dificultad alguna al facilitar la reincorporación de Marruecos en 2018, manteniendo al mismo tiempo la membresía de la RASD. Por otra parte, el reconocimiento colectivo funge en la práctica como una herramienta eminentemente política que prelude el presumible reconocimiento estatal individual (al respecto *vid.* KYRIS, George, “The Recognition of a Right to Statehood and Palestine”, *Ethnopolitics*, 2024, pp. 1-11; accesible en <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/17449057.2024.2362510>).

³² No ocurriría lo mismo en otras situaciones y pensamos en el caso de Cataluña en octubre de 2017. Allí si hubiera sido posible cuestionar jurídicamente hipotéticos reconocimientos como prematuros (al respecto *vid.* nuestra contribución “*Escolta Món: La dimensión exterior del procés* desde la perspectiva del Derecho internacional y europeo”, *Diálogos jurídicos 2019: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, vol. 4, pp. 121-148). Por cierto, la “cuestión catalana” ha planeado en el episodio que comentamos toda vez que el pasado mayo una diputada israelí sugería que Israel reaccionara contra España reconociendo, entre otras, una Cataluña independiente (Cfr. “Israeli lawmaker proposes recognizing Spanish breakaway regions”, *i24news*, 23 de mayo de 2024; texto accesible en <https://www.i24news.tv/en/news/israel/diplomacy/artc-lawmaker-proposes-recognizing-spanish-breakaway-regions-amid-madrid-s-recognition-of-palestine>).

³³ Cfr. WYLER, Eric, *Théorie et pratique de la reconnaissance d’Etat. Une approche épistémologique du Droit international*, Bruylant, Bruselas, 2013, pp. 256-259.

internacionales que superan con creces a las de bastantes Estados miembros de la actual comunidad internacional³⁴.

5. UN RECONOCIMIENTO EMINENTEMENTE POLÍTICO

Es indudable que el reconocimiento prestado por nuestro Estado tiene unas implicaciones jurídicas muy limitadas. De hecho, la supuesta plenitud de efectos derivados del cambio de estatuto de Palestina en su relación con nuestro Estado respecto de la situación anterior se antoja muy modesto: de hecho, dado que las estrechas e intensas relaciones existentes hasta ahora eran equiparables a las desarrolladas con un Estado, las modificaciones derivadas de la nueva situación se limitarán prácticamente a un simple cambio en las referencias dedicadas al “nuevo Estado” en la lista diplomática³⁵. De hecho, ya con anterioridad “Palestina” (*sic*) disfrutaba de una serie de prerrogativas, privilegios e inmunidades diplomáticas derivadas de su condición de ente no estatal reconocido por España y derivadas a su vez de los atribuidos con anterioridad a la oficina de la OLP en Madrid³⁶.

Las implicaciones jurídicas limitadas del acto de reconocimiento en todo caso supondrán la necesidad de habilitar formalmente la representación española ante el Estado palestino. En atención a ello, el gobierno español habrá de acordar la designación de un embajador ante Palestina y organizar los servicios correspondientes a la nueva misión diplomática ante ella. Sin embargo, aunque nuestro Estado ha reconocido a Jerusalén oriental como la capital del “nuevo Estado” ¿Significa ello que en el futuro el actual Consulado general de España en Jerusalén devendrá la futura Embajada de España ante Palestina? A tenor de la actitud manifestada por Israel³⁷, así como a la luz de la práctica observada por otros Estados con anterioridad no parece que vaya a ser así, sino que es presumible que se adopten medidas de otra naturaleza. En tal sentido, a título de ejemplo Chile ha establecido los servicios de su legación en Ramala —sede de la Autoridad palestina— y ha acordado que Jerusalén oriental sea la “residencia oficial” del embajador³⁸.

³⁴ Relaciones que, además, Palestina ha ahondado en el plano institucional y convencional merced a una bien estudiada ingeniería jurídica sobre la que discurre SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel, “Los enigmas del reconocimiento en la práctica contemporánea”, *REEI*, núm. 43, 2022, pp. 16-17.

³⁵ La Lista Diplomática del Ministerio de AAEE y Cooperación —actualizada el pasado 17 de mayo de 2024— viene incluyendo desde hace bastantes años a la «misión diplomática de Palestina» (*sic*) —que no Embajada (cfr. <https://www.exteriores.gob.es/es/Ministerio/Protocolo/Documents/2ALISTA.pdf>).

³⁶ Sobre las relaciones entre España y Palestina en perspectiva histórica vid. ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio, BARRAÑEDA, Isaías, *España y la cuestión palestina*, Catarata, Madrid, 2003.

³⁷ Recuérdese que, en junio pasado, dentro del elenco de medidas adoptadas por Israel en reacción al reconocimiento español, se incluyó la prohibición de que el Consulado general español en Jerusalén atendiera a la población palestina, lo que motivó una nota verbal de protesta por parte del Ministerio de AAEE español (al respecto vid. <https://www.newarab.com/news/spain-says-its-jerusalem-consulate-existed-long-israel>).

³⁸ Información accesible en <https://www.chile.gob.cl/palestina/sobre-la-embajada/donde-estamos/donde-estamos>. En el caso argentino, la oficina de representación (*sic*) también está en Rama-

6. ¿UN RECONOCIMIENTO EFICAZ?

Como ya hemos puesto de manifiesto, el acto de reconocimiento realizado por España se ha inscrito en una maniobra concertada con otros Estados; concretamente, Irlanda y Noruega, con miras a relanzar las negociaciones de cara a la creación del Estado palestino. Sin embargo, como ya destacáramos la estrategia inicial era la de que otros Estados también se implicarían en esta maniobra con miras, indiscutiblemente, a ejercer presión sobre los Estados miembros de la Unión europea que se abstienen o se oponen frontalmente a adoptar tal medida. Incluso no ha de descartarse que la estrategia creyera verse confortada por la comprometida posición sobre la cuestión de los dos Estados mantenida por el Alto representante para la política exterior de la UE, J. Borrell. En paralelo, como es sabido España mantenía un intenso contacto con los Estados árabes, participaba y organizaba foros internacionales sobre el tema, e incluso se postulaba como anfitriona de una futura conferencia de paz —eso sí, en Barcelona— que emulara la celebrada en Madrid en 1991. En suma, en atención a este cúmulo de circunstancias no parece descabellado sugerir que la operación intentaba nuevamente —recuérdese la experiencia sueca en 2014— propiciar un “efecto *bola de nieve*” sobre un conjunto de actores europeos, aprovechando el clima creciente de indignación derivado de las acciones militares israelíes sobre Gaza. De hecho, no por casualidad, en paralelo los Estados árabes arreciaban en la estrategia de acoso a Israel sometiendo de nuevo la cuestión “imposible” de la admisión de Palestina como miembro de las Naciones Unidas.

Sin embargo, por diferentes circunstancias la operación proyectada por el gobierno español ha resultado mucho más limitada de lo previsto. Así, si ha podido contarse con Eslovenia, el cambio de gobierno en Lisboa ha impedido hacerlo con un siempre vacilante Portugal³⁹, Malta a su vez se desmarcaba del consenso inicial fraguado en el mes de marzo⁴⁰, en tanto que Bélgica también decidía “enfriar” su participación en la estrategia, de la que se retractaría con posterioridad en términos bastante duros al advertir su Gobierno que esperaba al reconocimiento en un momento en que lo hicieran “las grandes

la y no ofrecen datos sobre el domicilio del jefe de misión (<https://repal.cancilleria.gob.ar/es/content/ubicaci%C3%B3n-ya-acceso-0>). Por su parte, la de México tiene su sede en Al-Bireh (Cisjordania) y tampoco ofrece datos sobre el domicilio del embajador (<https://portales.sre.gob.mx/directorio/index.php/oficinas-de-enlace-de-mexico/oficina-de-representacion-de-mexico-en-palestina>). Fuera del círculo iberoamericano, la solución es la misma; así Sudáfrica tiene su representación en Ramala, manteniendo consulados en ella y en la ciudad de Gaza (Cfr. <https://www.123embassy.com/Embassy/26421/South-Africa-in-Ramallah#:~:text=The%20South%20African%20Embassy%20in,Ramallah%20is%20headed%20by%20N.%20W>), la India también mantiene su legación en Ramala (Cfr. <https://roiramallah.gov.in/pages.php?id=14>).

³⁹ Al respecto *vid.* CUNHA, Patricia, “Portugal wants maximum EU support possible for recognition of Palestine”, *Euractiv*, 23 de mayo de 2024; texto accesible en <https://www.euractiv.com/section/politics/news/portugal-wants-maximum-eu-support-possible-for-recognition-of-palestine>.

⁴⁰ “Malta asegura que reconocerá al Estado palestino “cuando llegue el momento adecuado””, 22 de mayo de 2024; accesible en <https://www.swissinfo.ch/spa/malta-asegura-que-reconocer%3%a1-al-estado-palestino-%22cuando-llegue-el-momento-adecuado%22/78292244>.

naciones europeas”, pues “el simbolismo no arregla nada”⁴¹. Por otra parte, aunque algún otro Estado, en un mero ejercicio retórico, pareciera “flirtear” con la idea —así, el presidente E. Macron en nombre de la R. francesa— lo cierto es que no solo no adoptaba medida alguna al respecto, sino que —bien al contrario— marcaba claramente las distancias respecto a la posición española⁴²; cosa que no ha de extrañar dado que formalmente la postura francesa respecto a la cuestión palestina ha quedado ya definida hace muchos años; de hecho, fue el Presidente F. Mitterrand quien en 1988 afirmara que:

“[n]otre pays s’est toujours fondé, dans ses décisions de reconnaissance d’un État, sur le principe de l’effectivité, qui implique l’existence d’un pouvoir responsable et indépendant s’exerçant sur un territoire et une population”⁴³.

Lamentablemente y pese al tiempo transcurrido la cuestión del reconocimiento del Estado de Palestina sigue viéndose afectada por 2 problemas que ya destacara hace 34 años un autor con indiscutible autoridad en la materia, J. CRAWFORD: el primero, el sectarismo presente en la inmensa mayoría de las contribuciones realizadas en relación con el tema lo que dificulta un análisis jurídico sosegado de la cuestión; el segundo, es que a falta de liderazgo y habilidad política por parte de los actores más relevantes y ausente el respeto por los derechos de todas las partes en el conflicto, de nada vale la manipu-

⁴¹ Declaraciones del primer ministro A. De Croo recogidas en LANDALE, “Spain, Norway and Ireland...”, *cit.*

⁴² El mismo 28 de mayo E. Macron afirmaba “Il n’y a pas de tabou pour la France et je suis totalement prêt à reconnaître un Etat palestinien mais (...) je considère que cette reconnaissance doit arriver à un moment utile, à un moment où elle s’inscrit dans un processus dans lequel les États de la région et Israël se sont engagés et qui permet sur la base d’une réforme de l’Autorité palestinienne de produire un résultat utile. Je ne ferai pas une reconnaissance d’émotion.” (Cfr. declaraciones en el curso de la conferencia de prensa común con el canciller alemán Olaf Scholz en Meseberg, 28 de mayo de 2024; texto accesible en https://rnc.bfmtv.com/actualites/international/etat-palestinien-macron-favorable-a-une-reconnaissance-a-un-moment-utile-pas-sous-le-coup-de-l-emotion_AN-202405280836.html y https://www.bfmtv.com/politique/elysee/macron-favorable-a-la-reconnaissance-d-un-etat-palestinien-mais-pas-sous-le-coup-de-l-emotion_AD-202405280816.html). Días más tarde, en el curso de una entrevista televisada, descartaba que fuera a reconocer de forma inmediata a Palestina pues ese eventual reconocimiento no se puede hacer “basándose en la indignación”. “No tenemos tabús sobre el tema, pero hace falta un proceso. El momento llegará, pero hace falta ese proceso”. Por otra parte, cuestionando el proceder español se preguntaba “¿Creéis que reconocer a Palestina es una manera de presionar al primer ministro Netanyahu? Yo digo que no”, reiterando que París hará ese reconocimiento cuando “sea un elemento que permita la paz y la seguridad en toda la región”. Finalmente advertía que Netanyahu sigue siendo “un interlocutor totalmente legítimo”, a pesar de la solicitud de investigación de crímenes de guerra en Gaza que ha presentado el fiscal de la Corte Penal Internacional. “No hay mandatos de arresto enviados hasta ahora”, precisó (Cfr. “Macron, sobre Palestina: No se reconoce a un Estado basándose en la indignación”, 6 de junio de 2024; texto accesible en <https://www.swissinfo.ch/spa/macron%2c-sobre-palestina%3a-%22no-se-reconoce-a-un-estado-bas%2c%20a-indose-en-la-indignaci%2c%20b3n%22/79885743>).

⁴³ Cit. en CRAWFORD, James, *The Creation of States in International Law*, 2ª ed., Oxford UP, Oxford, 2007, p. 3. En la misma época, abundando en el criterio de la efectividad, el ministro de AAEE francés justificaba el no reconocimiento del recién proclamado Estado palestino en el hecho de carecer de “un territorio definido” (cfr. MAIA, Catherine, “Les critères de l’obligation de non-reconnaissance du statut d’Etat à des entités contestées”, en GARCIA, Thierry (dir.), *La reconnaissance du statut d’Etat à des entités contestées...*, *cit.*, p. 48).

lación de las categorías jurídicas con uno u otro propósito⁴⁴. Desafortunadamente, en esas seguimos y la declaración española, pese a las desmesuradas expectativas insufladas por sus autores, nada aporta —creemos— para resolver el problema.

Y es que, el tiempo lo ha demostrado, jugar con bolas de nieve en Oriente medio no parece la mejor opción...

⁴⁴ CRAWFORD, James, "The Creation of the State of Palestine: Too Much Too Soon?", *EJIL*, vol. 1, 1990, pp. 307 y 313. Años más tarde —con ocasión del reconocimiento de Palestina como Estado no miembro de la ONU— a idéntico diagnóstico llegaba RONEN, Yaël, "Recognition of the State of Palestine: Still Too Much Too Soon?", en CHINKIN, Christine., BAETENS, Freya (eds.), *Sovereignty, Statehood and State Responsibility — Essays in Honour of James Crawford* Cambridge UP, Cambridge, 2015, pp. 229-246.