

EL DEVENIR DE LA RELACIÓN ARGENTINA-PALESTINA A LA LUZ DE LOS CONDICIONANTES QUE EXPLICAN LA EVOLUCION DEL VÍNCULO (1983-2014)

O FUTURO DA RELAÇÃO ARGENTINA-PALESTINA À LUZ DOS CONDICIONANTES QUE EXPLICAMA EVOLUÇÃO DO VÍNCULO (1983-2014)

Ornela Fabani
(Universidad Nacional de Rosario e
Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas)
ornela_fabani@hotmail.com

Resumen: El objetivo de este trabajo reside en analizar la evolución del vínculo político-diplomático entre Argentina y la contraparte Palestina, atendiendo a los condicionantes internos y externos que ayudan a explicar el devenir de la relación entre ambos actores durante el período que se extiende entre 1983 y 2014. Mientras tanto, la premisa que recorre el mismo reside en que, sin desconocer la relevancia de los condicionantes domésticos, en este caso los condicionantes externos emergen como aquellos que nos permiten explicar los principales hitos en el vínculo bilateral durante el período de referencia.

Palabras clave: Argentina. Palestina. Relaciones político-diplomáticas. Condicionantes internos y externos.

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar a evolução do relacionamento político-diplomático entre Argentina e o homólogo palestino, prestando atenção aos fatores internos e externos que ajudam a explicar a evolução do relacionamento entre os dois atores durante o período compreendido entre 1983 e 2014. No entanto, a premissa do artigo reside no fato de que, sem ignorar a importância dos determinantes domésticos, neste caso, os fatores externos surgem como aqueles que permitem explicar os principais eventos no relacionamento bilateral durante o período de referência.

Palavras-chave: Argentina. Palestina. Relações político-diplomáticas. Determinantes internos y externos.

Recibido: 15/08/2015

Aprovado: 15/09/2015

Introducción

El acercamiento de la Argentina a los países árabes ubicados en Medio Oriente se inició a mediados del siglo XX, una vez culminada la Segunda Guerra Mundial, cuando algunos de los mismos comenzaron a alcanzar su independencia. De esta forma, Buenos Aires instauró sus primeras relaciones diplomáticas con un país árabe el 22 de noviembre de 1945, cuando procedió al intercambio de notas reversales con El Líbano. El día después, también a través del citado mecanismo, se avanzó en este sentido con Siria. Luego fue el turno de Irak en 1946, Egipto en 1947 y Jordania en 1954.

Ahora bien, entre el establecimiento de relaciones con El Líbano y Jordania se produjo la irrupción en la agenda internacional de la cuestión palestina, tras la adopción por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas de la resolución 181/11 (1947) que resolvió la creación de dos Estados, uno árabe y el otro judío, sobre el territorio de la Palestina histórica, dando origen al conflicto palestino-israelí. En esta línea, si bien en 1948 cobró vida el Estado de Israel, con el cual al poco tiempo Argentina entabló relaciones diplomáticas, fue necesario que transcurriesen años para que se avanzase en la declaración de independencia del Estado palestino. Aún más para que la Argentina instaurase relaciones diplomáticas con la Autoridad Palestina e, incluso, avanzase en el reconocimiento del Estado Palestino.

En efecto, recién en 1954 emergió un movimiento de resistencia palestino autónomo, que permitió que en 1964 un conjunto de facciones palestinas diesen origen a la Organización para la Liberación Palestina (OLP), una entidad que en 1974 fue reconocida por Naciones Unidas como legítima representante del pueblo palestino; obteniendo estatus como observador dentro del citado organismo internacional, vía una resolución que contó con el apoyo argentino.

En este sentido, en lo que respecta a los vínculos entre nuestro país y la organización hay que señalar que éstos fueron tibios por mucho tiempo, pues no debemos olvidar que por décadas la organización se negó a reconocer al Estado de Israel y recurrió al uso de la violencia en pos de la consecución de sus objetivos políticos.

En esta línea, cabe destacar que, desde mediados de los setenta la organización intentó tener presencia en América Latina a partir de la apertura de oficinas de información y representaciones oficiales. Asimismo, la participación del Consejo Nacional Palestino en la Unión Parlamentaria Mundial también le sirvió a la organización como un instrumento para profundizar el vínculo con los países latinoamericanos por medio del intercambio de parlamentarios y, a su vez, gracias a las visitas de miembros del Consejo a nuestra región (MUAQQAT, 2011, p.2). No obstante, Argentina prefirió mantenerse ajena a los lazos que otros países de la zona iban construyendo con la dirigencia palestina. Tal es así que la relación con el gobierno argentino recién se profundizó tras el intercambio de reconocimientos entre Israel y la OLP y la posterior instauración de la Autoridad Palestina, mejor conocida como Autoridad Nacional Palestina (ANP), en los noventa.

Dicho esto, es dable destacar que entendemos a la política exterior como

el área particular de acción político-gubernamental que abarca tres dimensiones analíticas separables: político-diplomática, militar-estratégica y económica y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como en el multilateral (RUSSELL, 1990).

Más aún, en línea con Perina (1988, p.13), consideramos que esta acción político-gubernamental se expresa en un conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un Estado, en respuesta a ciertas demandas y determinantes internos tanto como externos.

Teniendo en consideración lo hasta aquí expuesto, el objetivo de este trabajo reside en analizar la evolución del vínculo político-diplomático entre Argentina y la contraparte palestina, atendiendo a los condicionantes internos y externos que ayudan a explicar el devenir de la relación entre ambos actores durante el período que se extiende entre 1983 y 2014.

Mientras tanto, la hipótesis que guía nuestro estudio reside en que los condicionantes externos resultan centrales para comprender la evolución de las relaciones entre la Argentina y Palestina. Es decir, sin desconocer la relevancia de los condicionantes domésticos, en este caso los condicionantes externos emergen como aquellos que nos permiten explicar los principales hitos en el vínculo bilateral durante el período que se extiende entre 1983 y 2014.

1. La naturaleza del vínculo Argentina-OLP durante la década del ochenta

En lo que respecta a las características del vínculo que Argentina entabló con la OLP durante el gobierno de Alfonsín, el ex embajador de Palestina en Argentina, Akel (2013), nos recuerda que en los ochenta nuestro país sólo se vinculaba con la organización en Naciones Unidas y en el marco del Movimiento de No Alineados.

A raíz de esta relación acotada y distante, la comunidad árabe en Argentina se expresó e, inclusive, presionó en reiteradas oportunidades a favor de una profundización del vínculo con la OLP. Entre las entidades que entonces reclamaron al gobierno nacional un acercamiento a la organización palestina es importante nombrar a la Fundación Argentino-Árabe. Asimismo, no podemos dejar de mencionar al Comité Argentino de Solidaridad con el Pueblo Palestino, una entidad conformada a principios de la década del ochenta de la cual, en 1985, se desprendió la Oficina de Información Palestina en Argentina, inaugurada en la ciudad de Rosario. En palabras de Akel, “la Oficina de Información comenzó bastante clandestinamente y luego fue tomando más importancia fundamentalmente tras su apertura hacia la gente con actos populares” (AKEL, 2013). Es más, conforme con este interlocutor – que fue director de la Oficina así como también

secretario general del mencionando Comité y, a posteriori, embajador palestino en el país – la entidad buscó “reivindicar los derechos inalienables del pueblo palestino, dar a conocer la problemática palestina” y, muy particularmente, “propugnar que el gobierno argentino reconozca una futura oficina diplomática de la Organización para la Liberación de Palestina” (TORRENCO & YOMAL, 1989).

En línea con lo que hasta aquí hemos expuesto, en 1985 y 1987, el Comité presionó en pos del reconocimiento por parte del gobierno argentino de la OLP, así como también por el establecimiento de una oficina diplomática palestina en el país a través de diversos documentos. En 1987 incluso a través de una carta dirigida al presidente Alfonsín suscripta por múltiples organizaciones sociales y partidos políticos (LA CAPITAL, 1987).

Aún más, las acciones en pos del reconocimiento de la OLP en el país también fueron apoyadas por el entonces representante de la organización en Brasil, Farid Suwwan, que en ese tiempo viajó a nuestro país en reiteradas oportunidades en pos de impulsar tal fin (JTA, 1985). De hecho, el jefe del Departamento Político de la OLP, Faruk Kaddumi, también intentó visitar Buenos Aires aunque su visita siempre fue desestimada pues el gobierno argentino se mostró reacio a recibir enviados del gobierno de la OLP en el exilio (AKEL, 2013).

De cualquier forma, a pesar de las demandas de diversos actores tanto domésticos como externos, todo indica que pese al buen vínculo que efectivamente existió entre el gobierno de Alfonsín y la comunidad árabe en su conjunto, el Partido Radical juzgó que no estaban dadas las condiciones para avanzar en el reconocimiento de la OLP, así como tampoco en el establecimiento de una oficina diplomática palestina en el país, acciones que hubiesen supuesto un gesto de alto impacto político. Particularmente en una instancia en la cual primaban los condicionantes externos dado que la OLP aún era vista con recelo por una parte importante de la comunidad internacional, siendo incluso señalada por la cabeza del bloque occidental, Estados Unidos, como una organización terrorista (conforme la Ley Antiterrorista de los Estados Unidos de 1987).

Al respecto, Akel (2013) señala que si bien “con la democracia se tenían expectativas favorables [...] el gobierno no tuvo la firmeza de abrir la oficina”. Aún más, el ex funcionario lamenta que el entonces canciller argentino, Dante Caputo, no cumpliera con su palabra tras haber contraído un compromiso en Naciones Unidas en el marco de negociaciones de pasillo. En este sentido, Akel se refiere a la promesa efectuada por Caputo a un conjunto de delegados del

mundo árabe en el marco de un encuentro en Naciones Unidas donde, a cambio del apoyo para que nuestro canciller asumiese la presidencia de la Asamblea General, Argentina se comprometió a autorizar la apertura de una oficina diplomática de la OLP en Buenos Aires. De hecho, pese a que estas negociaciones incluso son reconocidas por el entonces vicedecano Alconada Sempe (2013), lo cierto es que nuestro país nunca actuó en conformidad con la obligación contraída.

Mientras tanto, en lo que respecta a la evolución de la relación entre ambos actores en el plano multilateral, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante el bienio 1987-1988, Argentina apoyó una propuesta del delegado de Emiratos Árabes Unidos que en diciembre de 1987 instó a sus pares a invitar al representante de la OLP a participar en los debates sobre la situación en los territorios palestinos ocupados en el marco del desencadenamiento de la Intifada. Esta actitud da cuenta de que nuestro país no desconocía el rol de la organización como legítima representante del pueblo palestino, si bien era reacio a estrechar lazos a nivel bilateral con la misma, en un contexto internacional que no se juzgaba favorable.

Mientras tanto, en 1988, coincidiendo con la presidencia de la Asamblea General del canciller Caputo, se produjo la proclamación en Argel de la independencia del Estado palestino. Como correlato, Estados Unidos decidió negarle el visado a Yasser Arafat para que el líder de la OLP pudiese ingresar al país con el objetivo de participar de la sesión de la Asamblea que tuvo lugar a mediados de diciembre de ese año. En dicho marco el canciller argentino planteó y finalmente dispuso la celebración del citado encuentro en la sede de Naciones Unidas en Ginebra, lo que le permitió al líder palestino tener la posibilidad de expresarse ante el citado organismo. Esta actitud del alto representante argentino reafirma la idea de que nuestro país no desconocía el rol de la organización como legítima representante del pueblo palestino y de Arafat como su máximo líder, pese a su reticencia a estrechar lazos a nivel bilateral con la organización, debido a fuertes condicionantes externos. Pues no debemos pasar por alto que en ese momento la Argentina luchaba por lograr su reinsertión internacional, tras años del más cruento régimen militar y, por ende, aspiraba a ampliar la cantidad y el espectro de sus interlocutores, entre los cuales no se descartaba a sus pares latinoamericanos, así como tampoco a los países europeos, con los cuales se buscaba restablecer el vínculo tras la guerra de Malvinas e, incluso, a la

superpotencia rectora del bloque occidental, un conjunto de actores que entonces le daban la espalda a la organización palestina.

Volviendo a la reunión en Ginebra, allí se aprobó la resolución 431/177 que tomaba conocimiento de la proclamación del Estado palestino, con el voto positivo de Argentina que se convirtió en uno de los diez países latinoamericanos que dio su apoyo a la misma. Sin embargo, cabe aclarar que esto no implicó el reconocimiento formal de dicho Estado que en la región tan sólo le brindaron dos países, mientras Buenos Aires, precisamente a raíz del peso de éste y otros condicionantes externos, se inclinó por esperar un contexto internacional más propicio.

Para cerrar el abordaje de esta etapa, es dable destacar que el reclamo por el reconocimiento y la apertura de la oficina diplomática de la OLP en Buenos Aires se extendió a lo largo de toda la década del ochenta. No obstante, en este caso, las presiones de los actores domésticos, provenientes particularmente de las organizaciones comunitarias árabes, no fueron suficientes para que Argentina decidiese actuar en el sentido que le era solicitado. Esto se explica principalmente a raíz de una serie de condicionantes externos: las acciones hasta entonces perpetuadas por la OLP, asociadas con el uso de la fuerza y la violencia; la distancia que mantenían con dicha entidad Estados con los cuales Argentina sostenía importantes vínculos – Estados Unidos, los países europeos y gran parte de los países latinoamericanos – muchos de los cuales la consideraban una organización terrorista. De hecho, Argentina recién avanza en un acercamiento a la OLP durante la administración Menem, en un contexto mucho más propicio que el que brindaba la gestión de Alfonsín, particularmente tras la Cumbre de Madrid, el reconocimiento recíproco entre las partes y la firma de los Acuerdos de Oslo.

2. La evolución de la relación con la representación palestina durante la década del noventa

En lo que respecta al gobierno de Menem, el acercamiento a Medio Oriente del primer presidente argentino con raíces árabes y musulmanas se inició durante su campaña electoral cuando el entonces candidato presidencial visitó Siria, la tierra de sus ancestros, y manifestó su preocupación por distintas problemáticas vigentes en la zona, llegando incluso a proponer en dicha oportunidad la instalación de una oficina de la OLP en Buenos Aires en caso de asumir la presidencia de nuestro país.

No obstante ello, una vez que Menem se convirtió en presidente de los argentinos no se cumplieron los vaticinios de aquellos que presagiaban, en virtud de su ascendencia, una profundización de los vínculos con los países árabes en detrimento de las relaciones con Tel Aviv. Por el contrario, pese a las expectativas que miembros de la comunidad árabe local pusieron en su asunción, a la par que fue cristalizando una relación preferencial entre el nuevo gobierno y Estados Unidos, con el tiempo descripta por el canciller argentino como una “relación carnal”, Buenos Aires fue también acercándose a uno de los tradicionales aliados de Washington: Israel.

De hecho, Akel (2013) recuerda que, pese a la promesa efectuada por Menem a Arafat en la reunión del NOAL que tomó lugar en Belgrado en 1989, a pocos meses de haberse iniciado su gobierno, donde Arafat le solicitó al entonces presidente la apertura de una representación y Menem aceptó, nada de lo que se había aseverado se cumplió.

En esta dirección, durante los primeros años del primer gobierno de Menem los gestos hacia la comunidad árabe e, incluso, hacia la OLP no se correspondieron con aquellos de alto contenido político efectuados a favor de la comunidad judía y el Estado de Israel. Entre ellos: Menem solicitó la apertura de los archivos confidenciales sobre los jefes nazis en Argentina; ingresó a un templo judío portando una kipá. Asimismo, su gobierno no sólo rechazó la asociación entre sionismo y racismo, sino que dio un paso más al derogar en la Cámara de Diputados una resolución que los igualaba. Esto sin mencionar cierta alteración del perfil de voto argentino en Naciones Unidas. De cualquier forma, consideramos que el principal hito que durante el gobierno justicialista expone el acercamiento de Argentina a Tel Aviv fue la visita de Menem a Israel, que lo convirtió en el primer presidente argentino en visitar dicho país. Es más, Israel fue escogido como primer punto de desembarco en Medio Oriente, incluso previo a visitarse otros países de la zona, con todo lo que esta decisión implicaba siendo Menem un presidente con raíces sirias. Ahora bien, estos gestos fueron motivados particularmente por un condicionante externo: el ascenso de Estados Unidos en el escenario global tras la finalización del período de Guerra Fría que, asimismo, nos permite explicar el ajuste que en un marco general de continuidad sufre durante este período la tradicional política de equidistancia argentina frente al conflicto palestino-israelí.

Tal es así que, si bien en 1990 abrió sus puertas la primera Oficina de la OLP en Buenos Aires, la misma no contó con el reconocimiento oficial del Estado argentino el cual, en palabras

de Akel (2013), se limitó a tolerar su apertura. Tampoco podemos pasar por alto el hecho de que Menem no manifestó interés alguno en entrevistarse con el líder de la OLP en su primera gira por Medio Oriente, incluso pese a haber visitado Túnez, donde en aquel entonces la organización se encontraba emplazada, una serie de gestos que exponen el bajo perfil que entonces detentaba el vínculo bilateral. De hecho, debió pasar cierto tiempo para que la Argentina decidiese emprender un acercamiento a la OLP y restablecer el equilibrio en lo referente al vínculo con las partes en la disputa palestino-israelí.

Esta aproximación comenzó a perfilarse con una serie de encuentros de alto nivel entre representantes argentinos y palestinos hacia mediados de los noventa. En este marco, en febrero de 1994, el canciller Di Tella visitó a Yasser Arafat en Túnez, y ofreció al líder máximo de la OLP construir viviendas y una escuela en Gaza (CARRANCIO, 1998, p.159), en una muestra de buena voluntad que expuso el interés del gobierno argentino de profundizar los vínculos bilaterales con la organización. Poco más de un año después, Di Tella y Arafat volvieron a encontrarse en Gaza. En dicha ocasión el representante argentino hizo entrega al líder de la recientemente conformada ANP de una carta de Menem en la que éste hacía manifiesta su voluntad de enviar cascos blancos a la zona para el desempeño de tareas humanitarias.

No obstante, el hecho de mayor impacto en lo que atañe al vínculo bilateral entre Argentina y la ANP durante el gobierno de Menem se produjo en 1996, cuando se formalizó el reconocimiento argentino a la Autoridad Nacional Palestina y a la OLP. Decimos esto ya que, tras más de una década de ser requerido, el reconocimiento finalmente se concretó con la entrega al representante de Palestina, Akel, del documento “Primeras Relaciones Bilaterales y el Reconocimiento del Status Diplomático para la Apertura de la Primera Misión de Palestina en la República Argentina”.

Ahora bien, la respuesta en torno a por qué la Argentina decidió acercarse a la OLP, hacia mediados de los noventa, adoptando una actitud más ecuánime frente a la controversia, se encuentra nuevamente en un condicionante externo: la decisión de Israel y la OLP de reconocerse mutuamente y de dar inicio al proceso de negociación que llevó a la firma de los Acuerdos de Oslo. Decimos esto ya que estos acuerdos, que implicaron un primer acercamiento entre las partes, tuvieron una acogida positiva tanto en el escenario regional como internacional. En efecto, los mismos recibieron un amplio respaldo tanto de los países árabes como de los restantes miembros de la comunidad internacional, entre ellos Estados Unidos – que resolvió

retirar a la OLP de su lista de organizaciones terroristas – y los países latinoamericanos. De allí que, aquello que motivó la aproximación de Argentina a la OLP, fuese el accionar de los protagonistas del conflicto que, en esa oportunidad, optaron por transitar la vía diplomática. Como ya dijimos, con el aval de múltiples actores con intereses en el conflicto, favoreciendo que, en este contexto, Argentina pudiese estrechar sus vínculos con la organización sin tener que afrontar los altos costos políticos en los que hubiese incurrido de hacerlo en una instancia previa.

Por otra parte, si tenemos en consideración que el gobierno de Menem en reiteradas oportunidades insto en su voluntad de convertirse en mediador en el conflicto palestino-israelí, llegando incluso a ofrecer a Buenos Aires como sede de una conferencia de paz en Medio Oriente, coincidimos con el análisis de Carrancio (1998, p.158) cuando la autora señala que si Argentina quería ser visto como un interlocutor válido entre las partes necesariamente debía aproximarse a la OLP.

Al respecto, Akel (2013) señala que entonces

se estableció la oficina de la OLP y la ANP con un principio bastante ambivalente. Por un lado nos reconocían pero por otro ese reconocimiento no era pleno. No estábamos junto con el cuerpo diplomático, estábamos mezclados con las organizaciones internacionales. Fue un comienzo con muchas adversidades. No se reconocía la palabra embajador sino representante. No se reconocía la denominación embajada. Las inmunidades eran relativas. Las patentes no eran CD (cuerpo diplomático) sino ME (misiones especiales).

Es decir, en una instancia en la cual Argentina aún no había reconocido al Estado palestino, proclamado en 1988, sólo aceptó la apertura de una oficina diplomática Palestina entendiéndola como representación y con un estatus equivalente a la representación de una organización u organismo internacional. De hecho, en aquel entonces, Argentina le reconoció a Akel solamente determinados privilegios e inmunidades porque el mencionado reconocimiento “no era pleno sino a medias”.

Siguiendo a Cahier (1962, p.85), la creación de una misión diplomática como lo es una embajada es fruto de un acuerdo entre el Estado acreditante y el Estado receptor. Ahora, para que este acuerdo sea efectivo deben cumplirse dos requisitos “en primer lugar, que la entidad que envía la misión diplomática y aquella que la recibe posean personalidad jurídica internacional; en segundo lugar, que esos dos Estados o que los gobiernos de esos dos Estados se hayan reconocido”. Es por ello que se habló de una Representación Palestina y no de una embajada y que Akel no estuvo acreditado con carácter de embajador.

Pese a las citadas dificultades es importante tener en consideración que para esa época, por un tema económico, los Estados árabes dejaron de asistir a la OLP, razón por la cual resulta central subrayar la buena predisposición del gobierno de Menem que estuvo dispuesto a ceder una propiedad para que en la misma funcionase la Representación Palestina en nuestro país. En este sentido, el ex representante palestino destaca “Incluso se pusieron varias propiedades para ser escogidas a elección. Entonces la OLP no invirtió un centavo, es más, se consiguió del gobierno de Menem los fondos necesarios para reciclar el edificio” (AKEL, 2013). En otro gesto que puede evaluarse como parte de la búsqueda de nuestro país de restablecer el equilibrio en lo referente al vínculo entre las partes, tras una etapa de mayor proximidad al Estado de Israel.

Años después, ya en el marco del gobierno de De la Rúa, podemos dar cuenta de otro avance importante en el vínculo con la ANP cuando se decidió elevar el estatus, modificar el nombre Representación por Embajada y avanzar en un reconocimiento “casi de Estado”(AKEL, 2013). En esta línea, Akel (2013) hace referencia a que bajo este gobierno obtuvo el rango de embajador, con la consecuente precedencia protocolar de un embajador y la ubicación de Palestina entre los países acreditados por Argentina. Es decir, la representación palestina fue reubicada desde los organismos internacionales para pasar a formar parte del conjunto de embajadas acreditadas en el país. En consonancia, se fueron ampliando los derechos e inmunidades diplomáticas de la delegación. Tal es así que Akel (2013) menciona que durante esta gestión se obtuvo la modificación de la patente del medio de transporte oficial de la delegación, pues finalmente se les concede la patente CD (Cuerpo Diplomático). En lo que constituye un conjunto de gestos eminentemente simbólicos, de acercamiento y a los efectos meramente protocolares, pues Argentina seguía sin reconocer al Estado palestino con lo cual, conforme con la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomática (1961), no estaban dadas las condiciones para la apertura de una embajada palestina en el país. En esta línea, es importante resaltar que esta situación no se enmarca en la generalidad de la normativa diplomática, por el contrario hablamos de un híbrido, de una situación ambigua.

Asimismo, en esta etapa también podemos dar cuenta de un aporte económico de parte del gobierno de De la Rúa que ayudó a la delegación en el país a amoblar la sede diplomática, en una acción que fue evaluada por Néstor Sueleiman (2013), actual secretario general de FEARAB (Federación de Entidades Árabes de la República Argentina), como una muestra de amistad hacia el pueblo palestino. Para culminar, estas actitudes tuvieron por fin compensar la asiduidad

en el vínculo y ciertos gestos favorables a la comunidad judía local protagonizados por la administración De la Rúa (FABANI, 2014).

3. Los gobiernos del Frente para la Victoria: de la distancia al reconocimiento del Estado palestino

Teniendo en consideración que el conflicto palestino-israelí ha sido uno de los grandes temas que ha atravesado la agenda bilateral entre Argentina y la contraparte palestina, tras la llegada al poder del primer gobierno del Frente Para la Victoria (FPV) debemos mencionar que se destacaron los reiterados acercamientos propiciados por Yasser Arafat para con nuestro país a los fines de lograr el apoyo argentino en los diversos foros internacionales a la hora de condenar el accionar de Israel en los territorios ocupados. Con este fin a lo largo de 2004 se intensificaron los contactos diplomáticos.

Sin ir más lejos, en abril de 2004, Arafat envió una comitiva a América Latina para dar a conocer la realidad que atravesaba su pueblo, encabezada por el viceprimer ministro de Información palestino, Ahmed Sabooh. En su paso por el país, el funcionario agradeció el voto argentino en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas condenando la construcción por parte de Israel del muro de separación en la zona en conflicto. Asimismo, aprovechando la ocasión, entregó a las autoridades de nuestro país una carta enviada por Arafat al presidente Kirchner en la que se agradecía a Argentina su apoyo al proceso de paz y su posición siempre favorable a la existencia de dos Estados (CRÓNICA, 2004).

Tiempo después, el líder de la ANP nuevamente se dirigió al premier argentino, esta vez a través de una carta que su representante en el país, Akel, le hizo llegar al presidente Kirchner. Por medio de la misma Arafat requirió a Argentina interceder ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para que Israel detuviese su agresión en Gaza (LA PRENSA, 2004). La referida visita junto a las cartas enviadas por Arafat son una clara muestra del recurso que efectuó el presidente de la Autoridad Palestina a la diplomacia, como un instrumento válido para intentar granjearse el apoyo argentino a la causa palestina, que sólo dio sus frutos parcialmente si consideramos que nuestro país condenó el accionar israelí pero de ninguna forma justificó las acciones violentas perpetradas por grupos radicales islámicos.

Días después fue el mismo Akel quien solicitó al gobierno argentino apoyo para detener el accionar de Tel Aviv, manifestando su deseo de que Cascos Blancos argentinos actuaran en

terreno brindando ayuda humanitaria al pueblo palestino, tal como había sucedido entre 1995 y 2000 (LA PRENSA, 2004). No obstante, en dicha oportunidad no hubo respuesta al pedido del alto representante pues, aunque a lo largo de la gestión Kirchner se incrementó el número de hombres colaborando con esta agencia, la misma no volvió a desempeñar funciones en Palestina. De hecho, durante el período que se extiende entre 2003 y 2007 la mayoría de las misiones de las que participaron los Cascos Blancos argentinos tuvieron por destino otros Estados latinoamericanos, lo que se explica al considerar que la gestión del Frente Para la Victoria buscó priorizar sus vínculos con nuestra región, que de hecho ocupó un rol central dentro de la agenda de política exterior argentina a diferencia de Medio Oriente.

No obstante lo hasta aquí expuesto, no podemos pasar por alto que en 2005 tuvo lugar un acontecimiento de amplia relevancia en lo que atañe al vínculo bilateral, la firma por parte del gobierno de Néstor Kirchner del decreto que autorizó la apertura de una oficina de representación Argentina en Palestina, una decisión que hizo expreso el interés de nuestro país de fortalecer sus lazos con el pueblo palestino y de tener mayor presencia en su territorio. En lo que atañe al por qué de la adopción de esta decisión, la misma puede ser interpretada como un guiño a los Estados árabes con los cuales Argentina pretendía impulsar sus vínculos políticos pero sobre todo comerciales, en el marco de la estrategia comercial externa del FPV que apuntaba a ampliar mercados y diversificar el comercio. Incluso, también como una acción tendiente a compensar las densas y fluidas relaciones políticas, pero por sobre todo económicas, que Buenos Aires y Tel Aviv mantenían en ese entonces (FABANI, 2012).

Mientras tanto, al atender al segundo gobierno del Frente Para la Victoria, encontramos que las relaciones con la ANP se reforzaron de forma significativa, si bien debe quedar claro que las mismas lejos estuvieron de ocupar un lugar de privilegio dentro de nuestra agenda de política externa. En esta línea, un acontecimiento de mayor trascendencia que tomó lugar durante la primera gestión de Cristina Fernández en lo que atañe al vínculo bilateral con la referida entidad se produjo hacia mediados de 2008 con la efectiva apertura de la Oficina de Representación Argentina en Palestina en la ciudad de Ramallah. De esta forma, Argentina pasó a tener representación en territorio palestino, pudiendo evaluarse la decisión de abrir esta oficina como una medida de apoyo a la construcción del Estado palestino.

Aún más, consideramos que esta decisión política estuvo acorde con el perfil ideológico de este gobierno, más próximo a las realidades de los países en desarrollo pero que, asimismo, la

misma se convirtió en un vehículo para continuar profundizando los lazos tanto políticos como comerciales con los Estados árabes. En esta línea vale recordar que meses antes, en febrero de 2008, no sólo había reabierto sus puertas la Oficina de la Liga Árabe en Argentina sino que, además, Buenos Aires había sido sede de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del ASPA, un encuentro en el cual los países árabes solicitaron al gobierno argentino el apoyo a la causa palestina.

De hecho, este es solo una de las acciones que nos permiten constatar la referida profundización del vínculo entre Argentina y Palestina que, inclusive, nos hace pensar en un nuevo ajuste que, en un marco general de continuidad, atravesó la tradicional política argentina de equidistancia frente al conflicto palestino-israelí, en este caso favorable a la parte palestina. Decimos esto puesto que tras el inicio de la Operación Plomo Fundido (fines de diciembre de 2008 a enero de 2009) la administración Fernández se mostró más diligente frente al sufrimiento palestino que la de su antecesor, Néstor Kirchner, al concretar un envío de ayuda humanitaria a la zona en respuesta a una solicitud cursada por el entonces representante palestino en el país. Lo cierto es que la actitud del gobierno de Fernández bien puede comprenderse no sólo en función del rol que la problemática derechos humanos revistió para dicha administración sino también en virtud de la referida búsqueda de fortalecer los vínculos con los países de la zona, aún más en un contexto caracterizado por los fuerte reclamos y pedidos de las comunidades árabe e islámica locales.

En otro orden, en marzo de 2009 tuvo lugar en Qatar la segunda Cumbre ASPA. En dicha oportunidad, una vez más, la cuestión palestina resultó de abordaje obligatorio. Ahora bien, al tomar la palabra en el marco de dicho encuentro la presidente Cristina Fernández (FABANI, 2012) señaló: “Malvinas y Palestina son ejemplos terribles de no cumplimiento de las normas de organismos internacionales sobre derechos de otros países”, en un intento por relacionar dos causas caras a los intereses árabes y argentinos.

Respecto al por qué de la asociación de ambas causas, hay quienes señalan que la vinculación de estos dos conflictos puede entenderse en línea con un intento de la presidente de sumar el apoyo árabe a la causa Malvinas. Lo cual, al menos en el marco de este evento, se logró dado que la declaración final de la cumbre incorporó el reclamo argentino en pos de retomar el diálogo por la soberanía de las Islas. De cualquier forma, sin lugar a dudas, en este caso también tuvo un rol fundamental la voluntad Argentina de estrechar sus vínculos con los países árabes, en

tanto la gestión Fernández ha apostado por la apertura de nuevos mercados siendo éste, como ya mencionamos, uno de los grandes objetivos en materia de política comercial externa de los gobiernos del Frente para la Victoria que han tendido a realizar una lectura economicista de la inserción internacional, buscando que ésta se traduzca en nuevas posibilidades de negocios con distintas regiones (BOLOGNA, 2010, p. 254).

Asimismo, cabe agregar que, la cumbre fue un ámbito propicio para un encuentro entre Abbas y Fernández, que el presidente de la ANP supo aprovechar para agradecer a nuestra presidente por la apertura de una Oficina de Representación Diplomática en Palestina, por el apoyo brindado a la causa palestina en general y, en particular, por la posición adoptada por Buenos Aires frente a los ataques a Gaza y su consecuente compromiso con la tarea humanitaria en pos de la reconstrucción de la Franja. No obstante, este no sería el único encuentro entre ambos funcionarios a lo largo de 2009, por el contrario, Abbas arribó a la Argentina en el mes de noviembre con el objetivo último de solicitar al gobierno argentino su apoyo al Estado palestino.

Ahora bien, el gran hito en lo que respecta al vínculo bilateral a lo largo del período relevado, el reconocimiento argentino del Estado Palestino, recién se concretó el 06 de diciembre de 2010. De esta forma, Argentina se convirtió en el segundo Estado Sudamericano en reconocer a Palestina, tras el reconocimiento de Brasil. Si bien consideramos que la posición asumida por Argentina no puede leerse únicamente como producto de un acompañamiento a la política exterior brasileña, sino que responde a un conjunto de condicionantes internos y externos. Entre los cuales, no obstante, consideramos que han tenido preeminencia los segundos. En este sentido, es ineludible mencionar el accionar de la ANP que, apostando por la acción diplomática, impulsó una campaña internacional en pos del reconocimiento del Estado palestino que tuvo amplias repercusiones tanto en el plano regional como extrarregional. De hecho, como parte de la misma, nuestro país recibió la visita del presidente Abbas en 2009.

Aún más, las gestiones en pos del reconocimiento del Estado palestino también provinieron de parte de los países árabes considerando que ya en una reunión de cancilleres del ASPA que había tomado lugar en nuestro país a principios de 2008 el secretario general de la Liga Árabe había solicitado el apoyo de los países sudamericanos a la causa palestina; en efecto, la situación en Palestina también fue una tema que estuvo presente en las reuniones que Fernández mantuvo con el presidente de Egipto en 2008 y con su par sirio cuando éste visitó

nuestro país a mediados de 2010, amén de resultar ineludible en la II Cumbre ASPA de 2009. Esto sin mencionar las demandas de las comunidades árabe y musulmana locales.

Por otra parte, es importante subrayar que Argentina no adoptó esta decisión en solitario sino que la misma fue acorde con la postura de prácticamente la totalidad de los países de nuestra región, entre ellos sus socios del MERCOSUR. Más aún, en enero de 2011 unos 120 países reconocían al Estado palestino – entre ellos las potencias emergentes: China, India, Brasil, Sudáfrica y Rusia, países que pugnan por ocupar un espacio de privilegio en el plano internacional – lo que habla de la existencia de un contexto internacional favorable al reconocimiento del Estado palestino. Al punto que, incluso algunos Estados europeos que aún hoy se niegan a reconocer al Estado palestino elevaron por esos días el estatus de sus misiones diplomáticas palestinas aunque sin llegar al reconocimiento pleno. Entre ellos los gobiernos de España, Inglaterra, Francia y Portugal.

Finalmente, a la hora de adoptar la decisión de reconocer al Estado palestino nuestro país seguramente tuvo en consideración los crecientes vínculos políticos y comerciales que venía gestando con los países árabes. En este sentido, no puede dejar de señalarse que, si bien el volumen de comercio entre Argentina y los mismos era aún bajo se encontraba en franco crecimiento (CÁMARA DE COMERCIO ARGENTINO ÁRABE, 2015. Entretanto, en el plano político, los vínculos entre nuestro país y aquéllos se han visto fortalecidos a partir del intercambio de visitas de alto nivel así como también vía el desarrollo de las cumbres ASPA.

En otro orden, cabe hacer la salvedad de que, en este caso y a diferencia del resto de sus pares sudamericanos, el reconocimiento argentino guardó una particularidad, pues como contrapartida de sus vecinos que han reconocido al Estado palestino sobre la base de las fronteras de 1967 o, en todo caso, sin pronunciarse sobre el tema fronteras, nuestro país lo hizo dentro de las fronteras existentes en 1967 y de acuerdo a lo que las partes determinen en el proceso de negociación. De esta forma, según se desprende del comunicado oficial emitido por la cancillería argentina, el gobierno argentino buscó dejar la puerta abierta a los reclamos israelíes en torno a ciertas porciones de dichos territorios en un intento por propiciar el histórico equilibrio en lo referente al vínculo con los protagonistas de la disputa.

Finalmente, cabe mencionar que Argentina complementó su reconocimiento bilateral al Estado Palestino con el reconocimiento en el plano multinacional. Al respecto, en su discurso ante la 66° Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2011, el presidente de la

ANP dio a conocer la presentación de una solicitud de admisión de Palestina a la organización con base en las fronteras de 1967.

Tras esta presentación y llegado el momento de su alocución la presidente Cristina Fernández (2011), tomando distancia de la postura estadounidense, apoyó el ingreso de Palestina a Naciones Unidas en una decisión que no sólo evidencia que nuestro país logró obtener ciertos márgenes de autonomía frente a Washington durante este período sino que también expone la referida instancia de ajuste de la política exterior argentina frente al conflicto palestino-israelí.

De hecho, en el marco de su alocución la presidente Cristina Fernández sostuvo que, si bien para algunos impedir el ingreso de Palestina al organismo internacional podría ser visto como beneficioso para el Estado de Israel, abrazar esta postura implicaría seguir brindándoles coartadas a los que ejercen el terrorismo internacional y que encuentran en este desconocimiento una de las argumentaciones para intentar justificar sus crímenes. En correlación, la presidente agregó que la no inclusión de Palestina sólo reportaría mayor inseguridad y, por ende, abogó por que este Estado pudiese acceder al asiento número 194 en la organización (FERNÁNDEZ, 2011).

En este caso la postura Argentina podrá comprenderse si atendemos esencialmente a una serie de factores externos. Entre ellos, a lo largo de los últimos años la ANP realizó importantes progresos en términos tanto institucionales como económicos, a raíz de esto, informes de Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial daban fe de que las funciones de dicha entidad eran suficientes para ser consideradas las de un gobierno estatal. En dicho contexto, la Autoridad Palestina emprendió una activa campaña diplomática, que inmediatamente avalaron sus socios árabes, con el objetivo de concitar el apoyo de la comunidad internacional en pos del ingreso de Palestina como Estado miembro de Naciones Unidas. Como resultado de la misma en el mes de octubre de 2011 la UNESCO resultó la primera agencia perteneciente al referido organismo internacional en aceptar el ingreso de Palestina como Estado miembro.

Ahora bien, si al accionar de estos actores sumamos los crecientes vínculos políticos y comerciales que Argentina detentaba y apostaba a profundizar con los países árabes e, incluso, las transformaciones del sistema internacional asociadas a su carácter crecientemente multipolar, tendremos un panorama más completo respecto al por qué de la posición que asume nuestro país.

Al respecto, destacamos que, pese a que existieron condicionantes domésticos que favorecieron el accionar argentino, entre ellos una campaña de recolección de firmas organizada por las comunidades árabe e islámica locales en distintos puntos del país y una marcha que éstas organizaron hacia la sede de Naciones Unidas en Buenos Aires. Amen, de la solicitud del Grupo Parlamentario de Amistad con Palestina que presentó una nota en la Cancillería requiriendo el apoyo a Palestina en Naciones Unidas, una vez más los condicionantes externos son aquellos que nos permiten explicar el porqué del accionar argentino.

En esta misma dirección, ya en el marco de su segundo mandato presidencial, como presidente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en agosto de 2013, Fernández criticó a los Estados miembros de Naciones Unidas que no cumplían con las resoluciones de la organización y realizó especial mención al problema palestino. Mientras que, el 24 de septiembre de 2014, la presidente argentina reclamó ante la Asamblea General de la Naciones Unidas “el definitivo reconocimiento de Palestina como un Estado más, integrante pleno de esta asamblea” (FERNÁNDEZ, 2014).

A posteriori, la respuesta argentina frente al desarrollo de la Operación Margen Protector en Gaza, en julio de 2014, se ajusta a la lógica del análisis hasta aquí efectuado. Decimos esto puesto que todo indica que, frente a este hecho, se perpetúa la instancia de ajuste de la política exterior argentina frente al conflicto iniciada durante el primer gobierno de Fernández, que una vez más toma lugar en un marco general de continuidad de la política de equidistancia. Esto se constata si tenemos en consideración que, pese a la insistencia del actual gobierno sobre la necesidad de avanzar en un cese al fuego duradero y en la restauración del diálogo como única salida al conflicto, mientras se condenaban las acciones violentas perpetuadas por cada una de las partes, con el correr de los días la retórica argentina fue tornándose fuertemente crítica del accionar de Israel. Esto en un contexto en el cual vuelven a tener peso los condicionantes externos, especialmente si consideramos las gestiones de la ANP y los países árabes en pos de un cese al fuego, y las fuertes críticas que el accionar israelí despertó no sólo en el plano internacional sino también en el ámbito regional.

Conclusión

Para concluir, como hemos expuesto a lo largo de nuestro trabajo, tradicionalmente las relaciones entre la Argentina y la OLP se encontraron entre aquellas a las cuales nuestro país

prestó escasa atención. Aún más, incluso podemos afirmar que, por años, la Argentina no sólo se negó a reconocer a la OLP y a autorizar la apertura de una oficina diplomática de la organización dentro de nuestro territorio sino que, incluso, buscó evitar los contactos con miembros de la organización. Particularmente, en el marco de una etapa en la cual importantes socios de nuestro país mantenían distancia, cuando no un fuerte recelo, hacia la organización. No obstante ello, esta situación se revirtió a mediados de los noventa también a raíz de condicionantes externos que favorecieron un acercamiento a este actor. Tal es así que, en 1996, Argentina reconoció a la OLP y la ANP y autorizó la apertura de una Representación Palestina en Argentina. Si bien recién bajo el gobierno de De la Rúa nuestro país elevó el estatus de la misma modificando el nombre Representación por Embajada.

De cualquier forma, el hecho más importante en lo que atañe a la evolución del vínculo político-diplomático entre nuestro país y Palestina reside en el reconocimiento bilateral que Argentina le otorgó a Palestina en 2010, y que luego complementó con un reconocimiento en el plano multilateral en 2011, en una acción que, una vez más, entendemos respondió principalmente a condicionantes externos.

Finalmente, si bien no podemos desconocer la relevancia que revisten tanto los condicionantes internos como los condicionantes externos para explicar la política exterior de un Estado, consideramos que los grandes hitos en lo referente al vínculo bilateral entre Argentina y la contraparte Palestina, en el periodo que se entiende entre 1983 y 2014, respondieron a condicionantes externos.

Referencias

AKEL, Suhail (2013). Entrevista concedida à autora no dia 06 de novembro.

BOLOGNA, Alfredo (2010). El conflicto de las Islas Malvinas en la política exterior argentina. *In* BOLOGNA, Alfredo et al. **La política exterior de Cristina Fernández**. Apreciaciones promediando su mandato. Rosario: UNR Editora.

CAHIER, Philippe (1962). **Le Droit Diplomatique Contemporain**. Genève: Droz Publications de l'Institut Universitaire de Hautes Études Internationales.

CÂMARA DE COMÉRCIO ARGENTINO ÁRABE (2015). **Estadísticas de comercio**. Publicado em [<http://www.ccaa.com.ar/estadisticas.html>]. Disponibilidade: 10/11/2015

CARRANCIO, Magdalena (1998). Las repercusiones del conflicto de Medio Oriente en la política exterior argentina. *In* BOLOGNA, Alfredo et al. **La política exterior argentina: 1994–1997**. Rosario: Ed. CERIR, 149-173.

CRÓNICA (2004). **Arafat pidió a Kirchner que interceda en ONU para que Israel cese agresión**, 28/05/2004.

EUA (1987). **Ley Antiterrorista de 1987**. Publicado em [https://www.govtrack.us/congress/bills/100/hr2548]. Disponibilidade 10/11/2015.

FABANI, Ornela (2012), Posicionamiento argentino ante el conflicto palestino-israelí durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). **Revista Século XXI**, ESPM, 3 (2), julio-diciembre.

FABANI, Ornela (2014), Argentina y el conflicto palestino-israelí ajustes y continuidades en el posicionamiento frente a la disputa de los gobiernos de De la Rúa (1999-2001) y Menem (1989-1999). **Revista Perspectivas Internacionales**, Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

FERNÁNDEZ, Cristina (2011). **Discurso de la presidente ante la 66 Asamblea General de Naciones Unidas**, 22 de septiembre, publicado em: [http://www.casarosada.gov.ar/discursos/25411-66o-asamblea-general-de-la-organizacion-de-las-naciones-unidas-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion]. Disponibilidade: 13/07/2014.

FERNÁNDEZ, Cristina (2014). **Discurso de la presidente ante la 69 Asamblea General de Naciones Unidas**, 24 de septiembre, publicado em: [http://www.cfkargentina.com/cristina-kirchner-69-asamblea-onu/]. Disponibilidade: 21/04/2015.

JTA (1985). **PLO operates openly in Argentina and is seeking diplomatic status**, 10/12/1985, publicado em [http://www.jta.org/1985/12/10/archive/special-to-the-jta-plo-operates-openly-in-argentina-and-is-seeking-diplomatic-status]. Disponibilidade: 01/03/2013.

LA CAPITAL (1987). **El reconocimiento de la OLP solicitan**, 09/07/1987.

LA PRENSA (2004). **El embajador de Palestina agradeció a la Argentina**, 07/06/2004.

MUAQQAT, Walid (2011). **Documento presentado por el Embajador de Palestina en Argentina, ante la reunión de Naciones Unidas y el Caribe en apoyo a la paz israelo-palestina Sesión Plenaria II**, Montevideo, 29 y 30 de octubre.

PERINA, Rubén M. (1988). El estado de la política exterior y las relaciones internacionales. *In* PERINA, Rubén & RUSSELL, Roberto. **Argentina en el mundo (1973-1987)**, Buenos Aires: GEL.

RUSSELL, Roberto (1990). Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas. *In* RUSSELL, Roberto et al. , **Política exterior y toma de decisiones en América Latina**. Buenos Aires: Programa RIAL, 255-274.

SEMPE, Raúl Alconada (3013). Entrevista concedida à autora no dia 15 de novembro.

SULEIMAN, Néstor. Entrevista concedida à autora no dia 23 de janeiro.

TORRENGO, Carlos Alberto; YOMAL, Gerardo (1989). No somos Terroristas. **Diario Rio Negro**, 05/01/1989, publicado em [http://www.suhailakeljerusalem.com/noterroristas.htm]. Disponibilidade: 30/10/2015.