

# **PALESTINA: OS ARGUMENTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DO SEU RECONHECIMENTO OU DO SEU NÃO RECONHECIMENTO COMO ESTADO<sup>1</sup>**

CATHERINE MAIA

Professora da FDULP,  
Investigadora do I2J - Instituto de Investigação Jurídica da Universidade Lusófona do Porto  
e da Academia Internacional de Direito Humanitário e Direitos Humanos de Genebra,  
Doutora em Direito

O reconhecimento da qualidade de Estado à Palestina ou, por outras palavras, o facto de um Estado admitir ao seu respeito que a entidade palestina é um dos seus pares na cena internacional, é uma pergunta antiga<sup>2</sup>. Foi reavivada alternadamente pela criação do Estado de Israel em 1948, pela proclamação unilateral de independência da Palestina em 1988<sup>3</sup> e, mais recentemente, pela sua admissão no seio da Organização das Nações

---

<sup>1</sup> O presente texto representa a versão portuguesa da contribuição apresentada aquando dos congressos internacionais organizados respetivamente pela Faculdade de Direito da Universidade de Nice (França) em maio de 2015 e pela Ordem dos Advogados de Argel (Argélia) em junho de 2015. As traduções necessárias para este estudo são nossas.

<sup>2</sup> O reconhecimento de Estado é um ato pelo qual um Estado admite que uma entidade será doravante, ao seu respeito, considerada como um Estado numa situação de igualdade de direito. Sobre este ponto, a definição dada pelo Instituto de Direito Internacional numa resolução de 1936 não envelheceu: “O reconhecimento de um novo Estado é o ato livre pelo qual um ou mais Estados constata a existência num território determinado de uma sociedade humana politicamente organizada, independente de qualquer outro Estado existente, capaz de observar as prescrições do direito internacional, e manifestam conseqüentemente a sua vontade de o considerar como membro da comunidade internacional” (artigo 1). Por conseguinte, o reconhecimento é ao mesmo tempo um ato unilateral, dado que compromete apenas aquele que o profere, e um ato relativo, dado que uma entidade pode ser um Estado apenas para alguns com exceção de outros.

<sup>3</sup> Pela Resolução 43/177 de 15 de dezembro de 1988, a Assembleia Geral “toma nota da proclamação do Estado palestino pelo Conselho Nacional Palestino em 15 de novembro de 1988” e “afirma que é necessário permitir ao povo palestino exercer a sua soberania sobre o seu território ocupado desde 1967”.

Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 2011<sup>4</sup>, e da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2012<sup>5</sup>, o que a conduziu em seguida a aderir às Convenções de Genebra e aos seus Protocolos Adicionais e depois ao Estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI) em 2015<sup>6</sup>.

Ainda hoje, este reconhecimento não sendo nem universal nem consensual, ele interroga sobre as razões ao mesmo tempo jurídicas e políticas – as duas estando frequentemente entrelaçadas – que estão na origem do reconhecimento ou do não reconhecimento da Palestina como Estado<sup>7</sup>. Contudo, esta investigação introspectiva não

---

<sup>4</sup> No dia 5 de outubro de 2011, o Conselho Executivo da UNESCO recomendava à Conferência Geral que admitisse a Palestina como Estado membro. Este pedido de admissão foi confirmado, a 31 de outubro de 2011, na Conferência Geral da UNESCO, por maioria dos dois terços dos seus 194 Estados membros, numa votação cujo resultado foi de 107 votos a favor, 14 contra, 52 abstenções e 12 ausências. Esta votação permitiu assim que a Palestina seja admitida, pela primeira vez, numa organização do sistema da ONU.

<sup>5</sup> Pela sua Resolução A/RES/67/19, de 29 de novembro de 2012, sobre “O Estatuto da Palestina na Organização das Nações Unidas”, a Assembleia Geral: “Reafirma o direito do povo palestino à autodeterminação e à independência num Estado da Palestina situado sobre o território palestino ocupado desde 1967” (§ 1); “Decide atribuir à Palestina o estatuto de Estado não membro observador junto da Organização das Nações Unidas (...) (§ 2); e “Espera que o Conselho de Segurança dará um seguimento favorável ao pedido de admissão como membro de pleno direito da Organização das Nações Unidas apresentada, a 23 de setembro de 2011, pelo Estado da Palestina”. Enquanto uma maioria simples teria sido suficiente, a maioria dos dois terços foi adquirida: entre os 193 membros da ONU, 138 votaram a favor, 9 contra, 41 abstiveram-se e 5 não participaram na votação.

Simbolicamente, esta votação ocorreu precisamente 65 anos após a votação pela Assembleia Geral da Resolução 181 (II) de 1947, que tinha decidido a partilha em dois da Palestina mandatária e a criação neste território de dois Estados independentes, um judaico e o outro árabe, devendo começar a “existir a 1.º de outubro de 1948 o mais tardar”. Todavia, o Estado de Israel e o Estado da Palestina não serão criados por esta resolução, mas sim na sequência de uma declaração de independência proclamada em 1948 para o primeiro e em 1988 para o segundo.

<sup>6</sup> O novo estatuto da Palestina no seio da UNESCO e depois da ONU abriu-lhe o caminho para a acessão ao direito internacional, nomeadamente com a sua adesão às quatro Convenções de Genebra (2 de abril de 2014) e aos seus Protocolos Adicionais I (2 de abril de 2014), II (4 de janeiro de 2015) e III (4 de janeiro de 2015), e depois ao Estatuto do TPI desde o 1.º de abril de 2015.

<sup>7</sup> Sobre esta questão, ver nomeadamente na doutrina: Y. RONEN, «Recognition of the State of Palestine: Still too Much too Soon?», in C. CHINKIN, F. BAETENS (eds.), *Sovereignty, Statehood and State Responsibility: Essays in Honour of James Crawford*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp.

é fácil, não somente porque o reconhecimento pode perfeitamente permanecer ao estado implícito, deduzindo-se então de certos factos ou atos realizados pelo Estado preexistente e habitualmente reservados às relações interestatais<sup>8</sup>, mas ainda porque mesmo o reconhecimento exteriorizado por um ato oficial solene acompanha-se raramente de motivações justificadoras, e ainda menos de motivações detalhadas<sup>9</sup>.

Os efeitos do reconhecimento foram debatidos abundantemente na doutrina, onde se opõem tradicionalmente duas teses.

Por um lado, de acordo com a tese constitutiva, o reconhecimento apresenta-se como um elemento fundador do Estado que vem acrescentar-se à existência de uma população, de um território e de um Governo soberano. Sem ele, a formação do Estado fica incompleta. Com ele, o processo de criação do Estado é finalizado. Esta tese foi defendida por autores voluntaristas segundo os quais, para que um novo Estado possa emergir na cena internacional, este deve necessariamente ser aceite, ou seja, cooptado pelos Estados preexistentes.

Porém, o reconhecimento sendo discricionário e não obrigatório, ele coloca então os Estados antigos numa posição de onipotência em relação às outras entidades que reivindicam a qualidade estatal. Esta colisão frontal com o princípio de igualdade dos

---

229-247; J. QUIGLEY, «Palestine is a State: a Horse with Black and White Stripes is a Zebra», *Michigan Journal of International Law*, vol. 32, 2011, pp. 749-764; J. CRAWFORD, «The Creation of the State of Palestine: too Much too Soon?», in V. KATTAN, *The Palestine Question in International Law*, Londres, British Institute of International and Comparative Law, 2008, pp. 675-681; R.B. GARCÍA, «¿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*, vol. 65, 2014, pp. 9-40; F. VACAS FERNÁNDEZ, «El reconocimiento de Palestina como Estado por UNESCO y por Naciones Unidas», in F. VACAS FERNÁNDEZ (dir.), *Palestina e Israel en el nuevo contexto interno e internacional*, Madrid, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, 2014, pp. 9-20.

<sup>8</sup> O direito internacional não impondo nenhuma forma específica para o ato de reconhecimento, a prática evidencia modalidades variadas, incluindo tácitas. Neste último caso, a dificuldade consistirá em provar a vontade de reconhecer. De facto, fora do caso do estabelecimento de relações diplomáticas que é tido por um reconhecimento tácito, a prática internacional conserva uma ampla flexibilidade neste domínio.

<sup>9</sup> Um reconhecimento explícito pode seguir os mais diversos caminhos: ato unilateral, declaração comum, tratado bilateral, ou mesmo tratado coletivo.

Estados é a razão para a qual esta tese perdeu terreno progressivamente em proveito da tese declarativa.

Inversamente, a concepção declarativa admite que o nascimento de um novo Estado é um facto objetivamente observável, cuja existência não depende das apreciações subjetivas dos Estados existentes. Qualquer entidade que reúne uma população, um território e um Governo soberano pode pretender aceder à qualidade de Estado. Esta qualidade resulta assim da simples observação dos factos: a realidade da independência política de um Governo que exerce efetivamente o seu controlo sobre uma população e um território é suficiente para que haja Estado.

Em contrapartida, não é proibido reconhecer prematuramente uma entidade que ainda não acumula os critérios de existência de um Estado. Certamente, tal ato não transformará o que é em o que não é<sup>10</sup>. Todavia, politicamente, é um ato militante que marca a simpatia de um Estado já formado em relação a um Estado em formação, que vem sentar a sua autoridade, reforçar a sua efetividade e favorecer as suas relações com os seus pares. Mais ainda, tem por efeito jurídico provocar a oponibilidade da entidade reconhecida ao Estado autor do reconhecimento. O segundo deverá comportar-se em relação ao primeiro em conformidade com a situação reconhecida, ou seja, como se se tratasse realmente de um Estado.

Além disso, da mesma forma que o reconhecimento não é necessário ao Estado, a recusa de reconhecimento não impede um Estado de existir. De mero alcance declarativo, o reconhecimento vem apenas constatar a existência do novo Estado. Ele não lhe confere nenhuma qualidade jurídica adicional.

Num plano doutrinal, é neste sentido que o Instituto de Direito Internacional proclamou em 1936 (sessão de Bruxelas), que: “O reconhecimento tem um efeito declarativo”; “A existência de um novo Estado, com todos os efeitos jurídicos a ela atinentes, não é afetada pela recusa de reconhecimento por parte de um ou mais Estados” (artigo 1).

Do mesmo modo, num plano normativo, de acordo com a Convenção de

---

<sup>10</sup> O reconhecimento do Biafra por alguns Estados em 1968-1969 não fundou o mesmo como Estado, enquanto o da República Árabe Saharaui Democrática, mais amplo, é insuficiente para estabelecer que se trata efetivamente de um Estado (Comissão de Arbitragem da Conferência para a Paz na Jugoslávia, parecer n.º 8, 4 de julho de 1992, *RGDIP*, 1993, p. 589).

Montevidéo sobre os Direitos e os Deveres dos Estados de 1933: “A existência política do Estado é independente do seu reconhecimento pelos demais Estados” (artigo 3).

Num plano jurisprudencial ainda, encontram-se tomadas de posição favoráveis à tese declarativa. Tal é o caso da Comissão de Arbitragem da Conferência Europeia para a Paz na Jugoslávia que, em 1991, declarou que “a existência ou o desaparecimento do Estado é uma questão de facto”, e que “o reconhecimento pelos demais Estados tem efeitos meramente declarativos”<sup>11</sup>. A Comissão afirmou que “o reconhecimento, tal como a qualidade de membro de organizações internacionais, testemunham da convicção [dos demais] Estados que a entidade política assim reconhecida constitui uma realidade e conferem-lhe certos direitos e certas obrigações em direito internacional”<sup>12</sup>.

Esta precisão é importante, porque se as componentes factuais do Estado são objetivas, a sua interpretação é uma operação que implica uma dose mais ou menos forte de subjetividade, orientada pelos desafios políticos ou geoestratégicos dos Estados já existentes. Dito de outro modo, na falta de poder influenciar o nascimento de uma entidade estatal, os outros Estados permanecem senhores da oportunidade de influenciar a projeção da sua soberania externa, através da concessão ou da recusa de reconhecimento<sup>13</sup>.

Apenas um amplo reconhecimento de um Estado pelos seus pares autoriza a passagem de uma soberania introvertida para uma soberania extrovertida, ao permitir à sua soberania que estenda o conjunto das suas potencialidades na ordem jurídica internacional<sup>14</sup>. Isto demonstra a que ponto o reconhecimento pode ter uma real utilidade

---

<sup>11</sup> Parecer n.º 1, 29 de novembro de 1991, *RGDIP*, 1992, p. 264.

<sup>12</sup> Parecer n.º 8, 4 de julho de 1992, *RGDIP*, 1993, p. 589.

<sup>13</sup> Como salientado pela Comissão de Arbitragem da Conferência para a Paz na Jugoslávia, o reconhecimento “é um ato arbitrário que os demais Estados podem efetuar no momento da sua escolha, sob a forma que decidem e livremente” (parecer n.º 10, 4 de julho de 1992, § 4, *RGDIP*, 1993, p. 594).

<sup>14</sup> A soberania dos Estados lhes permite definir a intensidade das suas relações com os demais Estados e controlar o alcance dos atos estrangeiros no seu território. Assim, enquanto uma entidade não for reconhecida como um novo Estado por um Estado já existente, o alcance extraterritorial habitualmente atribuído à sua legislação interna e aos julgamentos dos seus tribunais nacionais dependerá dos interesses empíricos dos Estados mais antigos em causa. A esse respeito, “[s]eule la reconnaissance normalise, à tous les échelons et en toutes les matières, les relations entre l’État nouveau et l’État qui le reconnaît”, um e

jurídica, o que explica os esforços desenvolvidos pelas novas entidades para se ver reconhecer como Estados.

Nesta ótica, vários países reconheceram a Palestina numa onda que não cessou de crescer até hoje sem, no entanto, atingir a universalidade. Pois, aqui, as hesitações foram e ainda são numerosas. Em primeiro lugar, a própria existência dos elementos constitutivos do Estado não é consensual. Existe um território palestino, mas compartilhando fronteiras incertas com Israel. Existe uma população palestina, mas da qual uma parte é desenraizada. Existe ainda um Governo, mas afetado pelas divergências entre a Autoridade Palestina e o Hamas. Em seguida, é inegável que a forte conotação ideológica do conflito que opõe Israel à Palestina desde quase 70 anos pesa na balança no momento de passar a etapa de um reconhecimento, o qual será uma decisão unilateral irrevogável.

Atualmente, o Estado de Israel – embora membro de pleno direito das Nações Unidas desde 1949 – foi reconhecido por apenas 159 países, com exceção de um certo número de países da Ásia (nomeadamente árabes ou muçulmanos)<sup>15</sup>, da África e da América Latina. A Palestina, quanto a ela, é reconhecida por 136 países no âmbito das suas relações bilaterais. Por outras palavras, 70% dos países do mundo consideram que a Palestina é indubitavelmente um Estado. Além disso, a sua qualidade de Estado membro no seio da UNESCO foi aceite, em 2011, por 107 países e a sua qualidade de Estado observador não membro junto da ONU foi aceite, em 2012, por 138 países.

Através destes números, vê-se nitidamente que a admissão de um Estado no âmbito de uma organização internacional como as Nações Unidas não provoca, *per se*, para os Estados que se opõem ou que se abstêm, a obrigação de reconhecer a entidade em questão no âmbito do direito internacional. Qualquer que seja o estatuto de uma entidade nas Nações Unidas (Estado membro, Estado observador não membro ou entidade observadora), este estatuto não tem nenhum efeito jurídico automático sobre os reconhecimentos bilaterais<sup>16</sup>, embora as duas questões não sejam totalmente

---

outro tendo então de se conformar ao conjunto dos direitos e dos deveres fixados pelo direito internacional (P. DAILLIER, A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 7<sup>e</sup> éd., 2002, p. 560, § 366).

<sup>15</sup> Apenas dois Estados do mundo árabe-muçulmano sobre 52 o reconheceram: a Jordânia e o Egito.

<sup>16</sup> Tal como a solução aplicada para os países procedentes da descolonização, no estado atual do direito internacional, a adesão de um Estado a uma organização internacional não equivale a um

independentes.

Juridicamente, a admissão numa organização internacional conforta a ideia que a entidade em causa responde aos critérios do Estado previstos pela Convenção de Montevideú, nomeadamente quanto à sua capacidade de entrar em relações com os demais Estados. Em especial, quando a participação numa organização internacional é exclusivamente reservada aos Estados – como é o caso da UNESCO e da ONU – pode deduzir-se que a admissão de um novo Estado significa *a minima* que uma maioria de Estados membros reconheceu ao candidato a qualidade de Estado. Politicamente, a adesão pode ser vista como a consagração da entrada de um Estado na cena internacional, de modo que a existência do novo Estado se tornará então dificilmente contestável por parte dos Estados que tenham votado a seu favor<sup>17</sup>. Inegavelmente, um reconhecimento coletivo vai criar uma dinâmica favorável e facilitar o reconhecimento bilateral, dando aos Estados relutantes em reconhecer um novo Estado uma razão válida para entrar em relação direta com ele<sup>18</sup>.

A questão que se coloca agora é saber quais são os argumentos avançados, por um lado, pelos países que não reconhecem a Palestina, por outro lado, pelos países que reconhecem a Palestina. Na falta de poder analisar a posição de todos os países, o período mais recente foi privilegiado devido aos debates que se desenrolaram ao mesmo tempo ao nível de certos Parlamentos nacionais e ao nível dos fóruns internacionais que constituem a UNESCO e a ONU.

---

reconhecimento coletivo pelos seus Estados membros, da mesma forma que o voto favorável de um Estado no seio de uma organização internacional não equivale a um reconhecimento individual do novo Estado membro.

<sup>17</sup> Mesmo os Estados minoritários que têm votado contra a adesão da Palestina à UNESCO e à ONU serão vinculados pela decisão coletiva de admissão do novo Estado. Por outras palavras, no seio da organização internacional em causa, eles deverão considerar a Palestina como um Estado membro, conformando-se aos direitos e às obrigações fixados pela Carta constitutiva da referida organização internacional.

<sup>18</sup> Indubitavelmente, as vitórias conquistadas ao nível da admissão em organizações internacionais – *a fortiori* quando as suas competências e a sua composição são vastas – terão um impacto ao nível do direito internacional geral no sentido de uma consolidação da efetividade do Estado palestino. A esse respeito, “[I]’adhésion à l’ONU, voire l’octroi, que la Palestine s’est vue accorder le 29 novembre 2012, du statut d’État observateur non membre, peut en particulier difficilement s’interpréter autrement que comme une reconnaissance par la communauté internationale qu’il existe un État palestinien” (M. FORTEAU, «La Palestine comme État au regard du Statut de la Cour pénale internationale», *RBDI*, vol. 45, 2012, p. 42).

## I. Os argumentos jurídicos e políticos dos Estados que não reconhecem a Palestina como Estado

Se os motivos subjacentes à recusa de reconhecimento são frequentemente implícitos ou lacônicos, é possível, no entanto, encontrar alguns elementos explicativos.

Assim, no seu relatório de 2011 sobre o pedido de admissão da Palestina à ONU, o Comité de Admissão de Novos Membros passou em revista os diferentes argumentos trocados, sem contudo mencionar que país os exprimiu e sem tomar posição<sup>19</sup>. Entre os motivos desfavoráveis à admissão e tocando à qualidade de Estado da Palestina, pode-se salientar que dúvidas foram emitidas em relação ao controlo do território, “dado que o Hamas era a autoridade *de facto* na Faixa de Gaza<sup>20</sup>”, que “o Hamas controlava 40% da população da Palestina e que, conseqüentemente, não se podia considerar que a Autoridade Palestina exercia um controlo efetivo sobre o território que reivindicava”<sup>21</sup>. Além disso, “alguns interrogaram-se sobre a questão de saber se a Palestina era um Estado

---

<sup>19</sup> Em conformidade com o artigo 4.º da Carta da ONU, a candidatura palestina foi iniciada, em 23 de setembro de 2011, com a entrega pelo Presidente palestino, Mahmoud Abbas, ao Secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, de um pedido oficial de admissão acompanhado por uma aceitação das obrigações da Carta. Transmitido ao Presidente do Conselho de Segurança, este último recorreu em seguida, para um exame prévio, ao Comité de Admissão de Novos Membros, que emitiu o seu relatório a 11 de novembro de 2011. Este relatório passa em revista sistematicamente todos os argumentos trocados, sem contudo mencionar que Estado os exprimiu e sem tomar posição num sentido ou noutro. Conclui não ter chegado a um consenso sobre uma recomendação a dirigir ao Conselho de Segurança. Entre os membros permanentes deste órgão, os Estados Unidos tinham informado que se oporiam a qualquer candidatura palestina, enquanto a França e o Reino Unido tinham declarado que se absteriam. Ora, qualquer recomendação do Conselho de Segurança deve, necessariamente, obter um voto favorável de 9 dos 15 membros, incluindo o conjunto dos cinco membros permanentes, antes de ser aprovada por uma votação favorável da Assembleia Geral à maioria dos dois terços.

<sup>20</sup> *Relatório do Comité de Admissão de Novos Membros sobre o Pedido de Admissão da Palestina à ONU*, 11 de novembro de 2011, S/2011/705, § 11. Sobre este ponto, o relatório acrescenta: “Il a été avancé que l’occupation par Israël était un facteur qui empêchait le Gouvernement palestinien de contrôler pleinement son territoire. Toutefois, il a été souligné que l’occupation par une puissance étrangère n’impliquait pas que la souveraineté du territoire occupé devait être transférée à la Puissance occupante” (*ibid.*, § 11).

<sup>21</sup> *Ibid.*, § 12. O relatório traz uma nuance: “Il a cependant été souligné que l’Organisation de libération de la Palestine, et non pas le Hamas, était le représentant légitime du peuple palestinien” (*idem*).

de natureza pacífica, dado que o Hamas recusava renunciar ao terrorismo e à violência e tinha por objetivo declarado a destruição de Israel<sup>22</sup>. É precisamente devido a estas dúvidas que o Comité, no fim dos seus debates, não chegou a um consenso sobre uma recomendação a dirigir ao Conselho de Segurança.

Entre os países os mais firmemente opostos ao reconhecimento da Palestina, conta-se Israel e os Estados Unidos, os quais justificaram o seu voto contra na UNESCO<sup>23</sup> e na ONU ao avançar que a paz na região do Médio Oriente passa necessariamente pela garantia da segurança de Israel e por negociações, e não por um reconhecimento estatal factício da Palestina. Nesta perspetiva, o reconhecimento é encarado como uma estratégia para evitar as negociações por parte dos Palestinos.

Neste sentido, de acordo com o delegado de Israel na UNESCO, uma resolução não poderia criar um Estado palestino que não existe nos factos e que só poderá existir no futuro por negociações diretas com Israel<sup>24</sup>. Do mesmo modo, o Primeiro-ministro israelita, Benyamin Netanyahu, declarou a 29 de novembro de 2012, ou seja, precisamente no dia do voto da admissão da Palestina pela Assembleia Geral, que: “A única forma de instaurar a paz passa por acordos concluídos pelas partes e não por resoluções da ONU, as quais não têm minimamente em conta a segurança vital e os interesses nacionais de Israel<sup>25</sup>”.

Para além do facto que, num plano político, a admissão da Palestina na ONU não irá favorecer a paz, ainda é avançado que, num plano jurídico, ela não transformará a realidade de um Estado que não existe no terreno: “[Ela] não alterará nada ao facto que a

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, § 16. Aqui também é trazida uma nuance: “D’un autre côté, il a été fait mention de l’avis consultatif de la CIJ rendu en 1971 au sujet de la Namibie, selon lequel les seuls actes qui peuvent être imputés à un État sont ceux de l’autorité étatique reconnue” (*idem*).

<sup>23</sup> Os Estados Unidos e Israel tendo deixado de pagar a sua contribuição na sequência da admissão da Palestina na UNESCO, estes dois países foram suspensos do seu direito de voto na organização, a 8 de novembro de 2013.

<sup>24</sup> Conselho Executivo da UNESCO, *Comptes rendus analytiques*, 187 EX/SR.1-8, 5 de outubro de 2011, Sr. Barkan, delegado de Israel, p. 105, § 34.1.

<sup>25</sup> Comentário relatado pelo Sr. Prozor, delegado de Israel junto da ONU, aquando da votação da admissão da Palestina na Assembleia Geral, AGNU, A/67/PV.44, 44.ª sessão plenária, 29 de novembro de 2012, pp. 5-6. No mesmo sentido, o Sr. Prozor indicou que “aussi longtemps que le Président Abbas préférera le symbolisme à la réalité, aussi longtemps qu’il préférera se rendre à New York pour des résolutions de l’ONU plutôt qu’à Jérusalem pour un dialogue véritable, tout espoir de paix sera hors de portée” (*ibid.*, p. 6).

Autoridade Palestina não tem nenhum controlo sobre Gaza – e que Gaza conta por 40% do território que pretende representar. O Presidente Abbas não pode sequer visitar perto de metade do território que pretende representar. Este território está sob o controlo do Hamas, uma organização terrorista internacionalmente reconhecida como tal, que rega de mísseis os civis israelitas”<sup>26</sup>.

Encontram-se sensivelmente os mesmos argumentos do lado dos Estados Unidos. Estes votaram contra a admissão da Palestina tanto na UNESCO como na ONU. Na UNESCO, justificaram a sua recusa pelo facto desta instituição especializada da ONU não ter de se pronunciar, enquanto, em simultâneo, tinha sido apresentada ao Conselho de Segurança a questão da admissão da Palestina, sendo este voto para eles prematuro<sup>27</sup>. Além disso, se os Estados Unidos apoiem a existência de um Estado independente palestino que já demorou demasiado tempo a formar-se, as negociações são o único meio para chegar à solução de dois Estados que vivem em paz<sup>28</sup>.

A importância das negociações para pacificar a região e resolver todas as questões em suspenso – mormente os refugiados palestinos, a capital, as colónias de povoamento, as fronteiras, a segurança e a água – foi, de novo, recordada pelo representante dos Estados Unidos na ONU para quem: “(...) apenas negociações diretas entre as partes permitirão aos Palestinos e aos Israelitas chegar à paz que merecem – dois Estados para dois povos: uma Palestina soberana, viável e independente que coexiste na paz e na segurança com um Estado de Israel judaico e democrático”. Ele conclui que: “A Resolução 67/19, deplorável e contraproducente, (...) coloca novos obstáculos sobre a via da paz. É por isso que os Estados Unidos votaram contra”<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 7. Para o delegado de Israel junto da ONU, o Sr. Prozor: “Ce projet de résolution (A/67/L.28) ne conférerait pas le statut d’État à l’Autorité palestinienne, qui ne parvient manifestement pas à satisfaire aux critères du statut d’État. Ce projet de résolution ne permettra pas à l’Autorité palestinienne de rejoindre en qualité d’État les conférences, organisations et traités internationaux” (*idem*).

<sup>27</sup> Conselho Executivo da UNESCO, *Comptes rendus analytiques*, 187 EX/SR.1-8, 5 de outubro de 2011, Sr. Killion, delegado dos Estados Unidos, p. 99, § 3.1.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 99, §§ 3.2 e 3.3.

<sup>29</sup> AGNU, A/67/PV.44, 44.ª sessão plenária, 29 de novembro de 2012, p. 14. De acordo com a Sra. Rice, delegada dos Estados Unidos junto da ONU: “il ne faut pas considérer – à tort – que le vote d’aujourd’hui satisfait aux critères déterminant les conditions à remplir pour être membre des Nations Unies. Ce n’est pas le cas. La résolution n’indique pas que la Palestine est un État” (*idem*). Do mesmo modo, de acordo com a chefe da diplomacia americana, Hillary Clinton, esta resolução da Assembleia Geral

Outros aliados tradicionais dos Estados Unidos defendem os mesmos argumentos<sup>30</sup>. Assim, para o Canadá, que não reconhece o Estado palestino e votou contra a sua admissão tanto na UNESCO como na ONU, a solução de dois Estados deve passar por negociações diretas e não por resoluções unilaterais que arriscam, pelo contrário, de endurecer as posições dos interessados<sup>31</sup>.

A importância essencial das negociações é avançada igualmente por todo um conjunto de países que não reconhecem o Estado palestino nas suas relações bilaterais e para os quais este reconhecimento apenas pode ser o resultado de uma resolução global do conflito israelo-palestino. Tal é a posição defendida por certos países que têm preferido abster-se aquando do voto de admissão na ONU, como Singapura<sup>32</sup> e a Austrália<sup>33</sup>, mas

---

traz mais obstáculos no caminho para a paz (comunicado da Agência France Presse de 30 de novembro de 2012).

Como indicado na doutrina: “La position américaine semblait relever avant tout d’une analyse politique, car sur le plan juridique, subordonner l’admission de la Palestine à l’ONU à l’issue des négociations entre Israéliens et Palestiniens est contraire à l’avis de la CIJ rendu en 1948, invitant les États à ne tenir compte dans leur position que des critères de l’article 4, § 1, de la Charte de l’ONU. Une telle subordination revient également à accorder à l’État d’Israël un droit de veto sur le droit du peuple palestinien à l’autodétermination, un droit que l’AGNU avait déclaré inaliénable en 1974 » (G. POISSONNIER, «La Palestine, État non membre observateur de l’Organisation des Nations Unies», *Journal du droit international*, vol. 140, 2013, p. 439).

<sup>30</sup> Entre os aliados tradicionais dos Estados Unidos que têm votado contra a resolução da Assembleia Geral, pode-se citar o Panamá, as Ilhas Marshall, a Micronésia ou ainda Nauru, que são países próximos ou pequenos países do Pacífico vivendo na estreita dependência financeira do seu grande vizinho.

<sup>31</sup> AGNU, A/67/PV.44, 44.ª sessão plenária, 29 de novembro de 2012, p. 10, Sr. Baird (Canadá): “Le projet de résolution dont nous sommes saisis ne fera pas progresser la cause de la paix ni n’incitera à une reprise des négociations. Le peuple palestinien s’en portera-t-il mieux ? Non. Au contraire, cette mesure unilatérale durcira les positions et suscitera des attentes irréalistes, sans améliorer les conditions de vie du peuple palestinien”.

<sup>32</sup> Singapura absteve-se tanto na UNESCO como na ONU. Explicando a sua abstenção perante a AGNU, o seu delegado, o Sr. Chua, proclamou: “Ma délégation appuie le droit du peuple palestinien à une patrie. (...) Cependant, nous nous sommes abstenus (...) parce que nous pensons que seul un règlement négocié conforme à la Résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité peut servir de base à une solution viable à long terme. Les deux parties ont des droits légitimes et des responsabilités partagées, et doivent être prêtes à faire des compromis pour parvenir en grande partie à une paix durable” (*ibid.*, p. 15).

<sup>33</sup> A Austrália votou contra na UNESCO, mas absteve-se na ONU. De acordo com o seu delegado junto da ONU, o Sr. Quinlan: “La décision de l’Australie de s’abstenir dans le vote sur la Résolution 67/19 met en équilibre notre appui de longue date au droit des Palestiniens à l’autodétermination et à leur propre

igualmente outros países que têm, contudo, votado favoravelmente à admissão da Palestina na ONU, como a Nova Zelândia<sup>34</sup>, a Suíça<sup>35</sup>, a Bélgica<sup>36</sup>, a Finlândia<sup>37</sup> e a

---

État et la raison qu'on a de croire que des négociations directes entre Israël et les Palestiniens sont la seule base durable du règlement de ce conflit. La résolution ne confère pas la qualité d'État ; elle accorde à l'Autorité palestinienne le statut d'État observateur non membre à l'ONU" (*ibid.*, p. 21).

<sup>33</sup> A Nova Zelândia absteve-se na UNESCO, mas votou a favor na ONU. Para o seu delegado junto da ONU, o Sr. McLay: "Cette résolution [de l'AGNU] est un symbole politique de l'engagement des Nations Unies en faveur de la solution des deux États. La Nouvelle-Zélande a voté en conséquence, en partant du principe que notre vote ne préjuge pas de la position de la Nouvelle-Zélande concernant la reconnaissance de la Palestine. Mais les positions et les débats ici à New York ne produiront pas un Israël sécurisé vivant pacifiquement aux côtés d'un État palestinien viable et d'un seul tenant" (*ibid.*, p. 22).

<sup>34</sup> A Nova Zelândia absteve-se na UNESCO, mas votou a favor na ONU. Para o seu delegado junto da ONU, o Sr. McLay: "Cette résolution [de l'AGNU] est un symbole politique de l'engagement des Nations Unies en faveur de la solution des deux États. La Nouvelle-Zélande a voté en conséquence, en partant du principe que notre vote ne préjuge pas de la position de la Nouvelle-Zélande concernant la reconnaissance de la Palestine. Mais les positions et les débats ici à New York ne produiront pas un Israël sécurisé vivant pacifiquement aux côtés d'un État palestinien viable et d'un seul tenant" (*ibid.*, p. 22).

<sup>35</sup> A Suíça absteve-se na UNESCO. No entanto, votou a favor na ONU, o seu delegado, o Sr. Seger tendo proclamado: "La décision de la Suisse de voter pour la Résolution 67/19 (...) est motivée par la volonté de débloquer l'impasse actuelle des négociations israélo-palestiniennes et de relancer le processus de paix"; "Le rehaussement de la Palestine au statut d'État observateur au sein de l'ONU engendre pour la Palestine non seulement des droits, mais également des obligations, notamment celle de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force consacrée dans la Charte des NU. Il ouvre également des portes à plusieurs conventions internationales, notamment dans le domaine de la protection des droits de l'Homme et de la lutte contre le terrorisme. Cette décision n'engage pas une reconnaissance bilatérale d'un État palestinien, laquelle dépendra notamment des négociations de paix à venir" (*ibid.*, p. 17).

<sup>36</sup> Explicando o seu voto favorável à resolução da AGNU, o delegado da Bélgica, o Sr. Grauls, declarou: "Le vote d'aujourd'hui constitue une avancée significative vers la création d'un État de Palestine, que nous appelons tous de nos vœux. Mais la Belgique estime que la véritable avancée sera réalisée lorsque les Palestiniens pourront bénéficier, sur le terrain, du futur État disposant des institutions, du personnel et des instruments nécessaires à son bon fonctionnement"; "Pour la Belgique, la résolution adoptée aujourd'hui par l'Assemblée générale ne constitue pas encore une reconnaissance d'État au sens complet du terme. La mise en place d'un État de plein droit devra être le résultat des négociations entre Israéliens et Palestiniens" (*ibid.*, p. 17). Ele acrescentou: "Notre vote n'implique cependant pas une reconnaissance bilatérale officielle d'un État palestinien souverain. C'est là une question distincte que nous continuerons d'examiner au sein d'un cadre établi par le droit international" (*ibid.*, p. 20).

<sup>37</sup> Explicando o seu voto favorável à resolução da AGNU, o delegado da Finlândia, o Sr. Viinanen, afirmou: "La Finlande a voté en faveur de la Résolution 67/19 dans le but de renforcer les perspectives d'un État palestinien et d'appuyer les forces modérées qui sont déterminées à poursuivre cet objectif par la

Noruega<sup>38</sup>.

Paradoxalmente, este é também o caso da República Checa que, embora tenha reconhecido o Estado palestino em 1988, ao tempo do comunismo, é o único país europeu a ter-se oposto à sua admissão na UNESCO e na ONU. De acordo com o Ministro checo dos Negócios estrangeiros, este posicionamento explica-se pelo facto de a República Checa opor-se “a medidas unilaterais que poderiam obstruir ou comprometer o processo de paz conduzindo à solução de dois Estados”<sup>39</sup>.

Sempre ao nível do continente europeu, vários países não reconhecem a Palestina como Estado nas suas relações bilaterais. É nomeadamente o caso da Alemanha que votou contra a admissão da Palestina na UNESCO, considerando o momento inoportuno<sup>40</sup>, mas que se absteve na ONU, considerando que a criação do Estado palestino – que apoia – somente pode ser alcançada no termo de negociações diretas que não devem ser

---

négociation”; “Nous sommes témoins que l’Autorité palestinienne est maintenant dotée d’institutions qui satisfont aux conditions minimales attendues d’un État moderne. Cet accomplissement mérite que nous le reconnaissons pleinement” (*ibid.*, p. 21). Mas indicou imediatamente: “Toutefois, le vote de la Finlande n’implique pas la reconnaissance officielle d’un État palestinien souverain, qui est une question à part. Notre position nationale sur cette question sera déterminée conformément aux procédures énoncées dans la Constitution de la Finlande” (*ibid.*, pp. 21-22).

<sup>38</sup> Favorável à resolução da AGNU, o delegado da Noruega, o Sr. Pedersen, proclamou: “Nous sommes déterminés à continuer d’autonomiser les institutions palestiniennes. L’Autorité palestinienne a déjà passé le seuil de ce qui constitue un État viable dans des secteurs clefs, comme l’a ratifié le Comité de liaison *ad hoc* présidé par la Norvège, en 2011 et en 2012” (*ibid.*, p. 21). Ele acrescentou: “La Résolution 67/19 est basée sur la solution des deux États et des principes qu’elle énonce ; elle ne préjuge pas de l’issue des négociations sur le statut final entre les parties et ne viole pas les Accords d’Oslo. (...) En outre, le moment est venu pour l’Assemblée générale de reconnaître les efforts que déploie sérieusement l’Autorité palestinienne pour mettre effectivement en place des institutions d’État” (*ibid.*, p. 23). Ainda aqui, o estatuto da Palestina no seio das Nações Unidas é claramente distinguido do seu estatuto no plano das relações bilaterais: “Notre appui au nouveau statut de la Palestine à l’ONU ne préjuge pas de la question de sa reconnaissance. Les procédures nationales norvégiennes pour reconnaître officiellement l’État de Palestine sont toujours en cours” (*idem*).

<sup>39</sup> Comunicado da Agência France Presse de 30 de novembro de 2012.

<sup>40</sup> Embora favorável à solução de dois Estados, a Alemanha julga prematura e inoportuna a admissão da Palestina na UNESCO enquanto as negociações com Israel não tiveram êxito (Conselho Executivo da UNESCO, *Comptes rendus analytiques*, 187 EX/SR.1-8, 5 de outubro de 2011, p. 100, §§ 12.1, 12.2 e 12.3).

obstruídas<sup>41</sup>.

Tal é igualmente o caso do Reino Unido e da França. Estes dois países, que desempenham um papel proeminente em matéria de política externa da União Europeia e como membros permanentes do Conselho de Segurança, têm, contudo, conhecido recentemente uma inflexão da sua posição após determinadas iniciativas internas dos seus Parlamentos.

Com efeito, observa-se nestes últimos meses na Europa ocidental um movimento favorável ao facto de o reconhecimento da Palestina – até então encarado como o desfecho de negociações – ser utilizado como um meio de pressão sobre Israel, a fim de relançar um processo de paz moribundo desde o fracasso da mediação americana, durante a primavera de 2014, e a operação mortífera “Protective Edge” em Gaza, em junho do mesmo ano. À pergunta: “É necessário reconhecer para negociar, ou negociar para reconhecer?”, a resposta é clara para vários Parlamentos europeus: primeiro, é necessário reconhecer para, depois, negociar em pé de igualdade.

É neste sentido que se pronunciaram alternadamente os Parlamentos britânico em outubro de 2014, espanhol em novembro de 2014, francês, irlandês, português e luxemburguês em dezembro de 2014, e ultimamente os deputados italianos em fevereiro de 2015. Todos adotaram moções não vinculativas destinadas a convidar o Governo a passar para a etapa do reconhecimento. E todos os Ministros dos Negócios estrangeiros respetivos (com exceção da Itália) mostraram-se favoráveis e indicaram que procederão a tal reconhecimento quando o considerarem pertinente.

Assim, a 13 de outubro de 2014, a Câmara dos Comuns britânica votou um texto que reclama o reconhecimento da Palestina<sup>42</sup>. Este voto tinha, na realidade, um alcance meramente simbólico e visava essencialmente a infletir a posição julgada demasiado conciliadora de Londres no que diz respeito à política israelita. O Reino Unido, de resto, tinha-se absterido aquando das votações na UNESCO, em 2011, e na ONU, em 2012<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> AGNU, A/67/PV.44, 44.ª sessão plenária, 29 de novembro de 2012, p. 16, Sr. Wittig (Alemanha): “Nous partageons l’objectif de la création d’un État palestinien. (...) Toutefois, il doit être clair pour tout le monde que l’on ne pourra parvenir à créer un État palestinien que grâce à des négociations directes entre Israéliens et Palestiniens”.

<sup>42</sup> Dos 650 eleitos na Câmara dos Comuns, 274 votaram a favor do texto e 12 contra.

<sup>43</sup> O delegado britânico, Sir Mark Lyall Grant, explicou da seguinte forma a escolha de se abster na AGNU: “Le Royaume-Uni est gravement préoccupé par la dangereuse impasse dans laquelle se trouve le processus de paix depuis deux ans. Nous pensons que les possibilités qui s’étaient ouvertes de parvenir

Contudo, o Governo britânico, único senhor da decisão final, não parece desfavorável ao reconhecimento próximo do Estado palestino no momento que julgará oportuno. Neste sentido, a 9 de novembro de 2011, o Ministro britânico dos Negócios estrangeiros, William Hague, declarava na Câmara dos Comuns: “O Reino Unido considera que a Autoridade Palestina preenche largamente os critérios para uma adesão às Nações Unidas, incluindo a independência (...). Reservamo-nos o direito de reconhecer um Estado palestino no momento da nossa escolha, e quando isto puder contribuir o melhor possível para a realização da paz”<sup>44</sup>.

Seguindo os passos do Parlamento britânico, a 18 de novembro de 2014, os deputados espanhóis adotaram uma moção que chama o Governo a reconhecer a Palestina como Estado, mas somente quando Palestinos e Israelitas chegarem a uma solução negociada<sup>45</sup>. Este reconhecimento, explicita o texto, deve ser “a consequência de um processo de negociação entre as partes que garante a paz e a segurança para ambos e o respeito dos direitos dos cidadãos e a estabilidade regional”. Além disso, o Governo é convidado a adotar uma ação coordenada com a União Europeia. Na véspera deste voto, o Ministro espanhol dos Negócios estrangeiros, José Manuel García-Margallo, recordou que a Espanha, a qual votou a favor da admissão da Palestina na UNESCO e na ONU, defende desde há muito tempo o princípio da coexistência de dois Estados e que a moção parlamentar – de resto não vinculativa – não fixa nenhum prazo para o reconhecimento,

---

à la solution des deux États sont en train de s’amenuiser rapidement. Notre objectif principal est d’assurer le retour à des négociations crédibles afin de garantir une solution prévoyant deux États. C’est le principe directeur qui a aujourd’hui guidé notre vote sur la Résolution 67/19. Compte tenu de cet objectif, nous avons essayé d’obtenir des dirigeants palestiniens qu’ils s’engagent à reprendre immédiatement les négociations, sans conditions préalables. Cela a été le facteur le plus déterminant de notre vote. Nous avons également cherché à obtenir des Palestiniens l’assurance qu’ils n’engageraient aucune action immédiate auprès des institutions spécialisées des Nations Unies et de la Cour pénale internationale, car cela rendrait impossible une reprise rapide des négociations. Nous ne doutons pas que le Président Abbas soit un homme de paix courageux, et nous nous sommes entretenus activement avec les Palestiniens avant le vote d’aujourd’hui pour tenter d’obtenir ces garanties. Mais en l’absence de celles-ci, nous n’étions pas en mesure de voter pour la résolution, et nous nous sommes donc abstenus. Notre priorité est maintenant de relancer les négociations” (AGNU, A/67/PV.44, 44.<sup>a</sup> sessão plenária, 29 de novembro de 2012, p. 16).

<sup>44</sup> Ver V. FEAN, «Israel/Palestine: Does Recognising Both States Make a Difference?», conferência pronunciada na School of Oriental and African Studies, Universidade de Londres, 20 de janeiro de 2015.

<sup>45</sup> Esta moção foi adotada quase por unanimidade na Câmara dos Deputados, por 319 votos a favor, 2 contra e 1 abstenção.

deixando assim o Governo livre de decidir do momento que julgará o mais propício.

A exemplo da Espanha, a França votou a favor da Palestina tanto na UNESCO como na ONU<sup>46</sup>, mas não reconhece oficialmente esta entidade como Estado nas suas relações bilaterais. A 11 de dezembro de 2014, porém, uma resolução do Parlamento veio pedir o reconhecimento pelo Governo francês do Estado palestino<sup>47</sup>. Na linhagem de uma posição constante da política estrangeira francesa, e enquanto o apoio a “um reconhecimento internacional do Estado” palestino foi um dos compromissos do Presidente François Hollande, este reconhecimento foi apresentado como “o primeiro passo de uma relação de igual para igual entre Israel e os Palestinos” e “a condição *sine qua non* da abertura de verdadeiras negociações”<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Perante a AGNU, o delegado da França, o Sr. Araud, explicou detalhadamente a posição do Governo francês: “En votant aujourd’hui pour la reconnaissance de la Palestine comme État non membre observateur de cette organisation, la France a voté en faveur de la solution des deux États, de deux États pour deux peuples, Israël et la Palestine (...) en faveur d’une solution aujourd’hui menacée par l’impasse du processus de paix” (AGNU, A/67/PV.44, 44.ª sessão plenária, 29 de novembro de 2012, p. 15). Ele acrescenta: “En 1982 déjà, devant la Knesset, à Jérusalem, le Président François Mitterrand appelait à la création d’un État palestinien. Depuis, la France n’a pas ménagé ses efforts pour promouvoir cette solution. C’est dans la lignée de cet héritage que le Président François Hollande, en 2012, s’est engagé à soutenir la reconnaissance internationale de l’État palestinien”. Todavia, a França não deixa de ser cautelosa, pois: “Il reste à donner une réalité à cette vision de deux États pour deux peuples. La reconnaissance internationale qu’accorde aujourd’hui cette Assemblée au projet étatique palestinien ne pourra se traduire dans les faits que par un accord, fruit de la négociation entre les deux parties sur l’ensemble des questions du statut final dans le cadre d’un règlement de paix juste et global, qui réponde aux aspirations légitimes d’Israël et de la Palestine” (*ibid.*, p. 15).

<sup>47</sup> É por 339 votos contra 151 que a Assembleia Nacional adotou, a 2 de dezembro de 2014, um texto, sem valor vinculativo mas com forte teor simbólico, “invit[ant] le Gouvernement français à reconnaître l’État de Palestine en vue d’obtenir un règlement définitif du conflit” e afirmando que “o *statu quo* é insustentável”. Alguns dias depois, a 11 de dezembro de 2014, o Senado adotou, por sua vez, esta resolução, por 154 votos a favor contra 146, chamando ao mesmo tempo ao “relançamento imediato” das negociações israelo-palestinas.

<sup>48</sup> Numa tribuna em prol da resolução, deputados socialistas escreviam: “Depuis 1967, Israël vit dans l’illégalité. Insensible aux prescriptions du droit international et aux faibles pressions diplomatiques, le Gouvernement israélien fait prévaloir la logique de puissance sur tout esprit de compromis. Israël campe sur un refus de principe de négocier les trois points fondamentaux que représentent le partage de Jérusalem, le retour aux frontières de 1967, et une solution acceptable sur la question des réfugiés de 1948. Un *statu quo* mortifère et contre-productif qui fait le jeu des extrémistes et qui n’assure en rien la sécurité d’Israël. L’escalade de la violence à Jérusalem l’atteste. La sécurité du peuple israélien passe par la reconnaissance

Aquando dos debates parlamentares, o Ministro francês dos Negócios estrangeiros, Laurent Fabius, declarou que “a França reconhecerá o Estado da Palestina. Este reconhecimento (...) não é um favor, um salvo-conduto, é um direito”: “A questão que se nos coloca não é, portanto, a dos princípios, dado que esta está resolvida, mas a das modalidades: quando e como?”<sup>49</sup>. Ele insistiu, em especial, sobre o facto de este reconhecimento ter de ser decidido no momento mais oportuno para servir a causa, o quão urgente, da paz, o qual pode intervir apenas no fim de uma resolução global do conflito negociado pelas duas partes interessadas. Ao dar uma última oportunidade à negociação nos dois próximos anos, o objetivo é, por conseguinte, que o reconhecimento não seja simbólico mas real<sup>50</sup>.

---

du droit légitime des Palestiniens à disposer de leur propre État” (F. ASENSI, A. CHASSAIGNE, «Reconnaitre l’État de Palestine, une urgence», *Libération*, 12 de novembro de 2014).

<sup>49</sup> Durante os debates na Assembleia Nacional em 28 de novembro de 2014, Laurent Fabius enfatizou a urgência de se chegar à solução de dois Estados: “Nous partageons tous devant ce conflit un sentiment d’urgence. Nous mesurons la gravité de la situation. Nous savons les ravages que crée des deux côtés, et ailleurs, l’absence de perspective concrète de solution”; “C’est d’ailleurs le paradoxe tragique du conflit israélo-palestinien et, d’une certaine façon, sa spécificité par rapport à d’autres conflits : les termes de sa résolution sont pour l’essentiel déjà connus, et cependant il apparaît depuis des décennies comme le symbole du conflit insoluble. Car il est vrai que la méfiance est très forte entre les deux parties, même si les opinions publiques des deux côtés restent majoritairement favorables à la solution des deux États. La poursuite, jugée illégale en droit international, des implantations depuis les années 1970 dans les territoires occupés par Israël menace à un terme de plus en plus rapproché la viabilité d’un État palestinien, cependant que la position de certains groupes palestiniens comme le Hamas, qui appellent à la destruction d’Israël, rejettent les accords d’Oslo et exaltent la violence, est évidemment contraire à la volonté de solution et à nos choix. (...) Bref, face à une paix nécessaire et espérée, il faut constater que les obstacles se multiplient. (...) Cette situation dramatique, c’est à la fois l’expression et l’aboutissement de décennies de tensions, avec l’engagement périodique de négociations et l’échec périodique de ces mêmes négociations” (*Jornal Oficial da República Francesa*, n.º 124 AN (CR), pp. 9363-9364).

<sup>50</sup> Laurent Fabius declarou: “La France défend depuis longtemps, très longtemps, l’idée que la reconnaissance de l’État de Palestine doit intervenir dans le cadre d’un règlement global et définitif du conflit négocié par les deux parties, pour une raison simple et forte : nous ne voulons pas d’une reconnaissance symbolique qui n’aboutirait qu’à un État virtuel. Nous voulons un État de Palestine réel. Après vingt-cinq années de ‘processus de paix’ sans résultat, il est clair que l’on ne peut pas se contenter d’une reconnaissance qui serait en trompe-l’œil et qui ne serait suivie d’aucun effet concret ” (*ibid.*, p. 9364). No entanto, o Ministro indicou um prazo de dois anos antes de qualquer reconhecimento pela França: “Aux Nations Unies, nous travaillons avec nos partenaires pour essayer, je dis bien essayer, de faire adopter une résolution du Conseil de sécurité en vue d’une relance et d’une conclusion des négociations, pour

A 11 de dezembro de 2014, os deputados irlandeses adotavam igualmente uma moção pedindo ao Governo “que reconheça oficialmente o Estado da Palestina com base nas fronteiras de 1967 e com Jerusalém Leste como capital, tal como estipulado pelas resoluções das Nações Unidas”<sup>51</sup>. Este reconhecimento era apresentado como “uma contribuição positiva para garantir uma solução negociada entre dois Estados ao conflito israelo-palestino”. Embora a moção não seja vinculativa para o Governo, o Ministro irlandês dos Negócios estrangeiros, Charlie Flanagan, declarou que Dublin apoiava o princípio de uma solução fundada sobre a existência de dois Estados: “Afirmo claramente que não tinha absolutamente nenhuma reserva de princípio à ideia de um reconhecimento rápido se, como o penso, isto puder contribuir para a solução do conflito”. Aqui ainda, o não reconhecimento parece explicar-se unicamente por uma questão de calendário, a fim de encontrar o momento mais propício.

A 12 de dezembro de 2014, era a vez do Parlamento português de adotar uma recomendação que chama o Governo a reconhecer o Estado palestino<sup>52</sup>. O texto propõe “reconhecer, em coordenação com a União Europeia, o Estado da Palestina como um Estado independente e soberano, de acordo com os princípios estabelecidos pelo direito internacional”. Com esta finalidade, o executivo deve “continuar a promover o diálogo e a coexistência pacífica de dois Estados democráticos, Israel e Palestina”, consideram os deputados, acrescentando que “só através de negociações será possível garantir a segurança e a paz naquela região”. O Ministro português dos Negócios estrangeiros, Rui Machete, reagiu imediatamente, declarando no Parlamento que o Governo “procurará escolher o momento mais adequado” para reconhecer o Estado palestino, para que “Israelitas e Palestinos convivam duradouramente de forma pacífica”.

---

laquelle le terme de deux années est le plus souvent évoqué ; le Gouvernement peut reprendre ce chiffre à son compte. Et si ces efforts échouent, dira-t-on ? Si cette ultime tentative de solution négociée n’aboutit pas ? Alors, il faudra que la France prenne ses responsabilités, en reconnaissant sans délai l’État de Palestine. Nous y sommes prêts” (*ibid.*, p. 9365).

<sup>51</sup> Proposta pelo partido da oposição, o Sinn Fein, a moção obteve, todavia, o apoio de todos os partidos do Parlamento irlandês, incluindo os da aliança governamental.

<sup>52</sup> Apresentada conjuntamente pela maioria do centro direito ao poder e pelo partido socialista, principal partido de oposição, a moção foi adotada com os votos da maioria e de uma parte da oposição. Um contraprojeto de moção, que acabou por fracassar, tinha por objetivo que Portugal reconhecesse a Palestina por uma iniciativa própria, a exemplo da Suécia, sem solicitar uma coordenação por parte da União Europeia na matéria.

O Parlamento dinamarquês esteve perto de seguir os passos dos seus homólogos europeus com uma moção que pede ao Governo que reconheça o Estado palestino, a qual foi finalmente rejeitada por uma escassa maioria, a 12 de dezembro de 2014<sup>53</sup>. Apesar desta rejeição, Copenhaga parece, contudo, disposta a encarar o reconhecimento sem o condicionar ao desfecho de negociações atualmente em ponto morto: “Concordamos com muitos outros países europeus para os quais esta decisão é tão importante que deveríamos aguardar para medir como ela pode realmente influenciar o processo de paz”, declarou o chefe da diplomacia dinamarquesa, Martin Lidegaard. No entanto, ele acrescentou que a Dinamarca acabará por reconhecer a Palestina, mas não seria ainda o momento indicado: “não pensamos que é agora mas tampouco que devemos aguardar necessariamente até ao fim do processo de paz”.

Poucos dias depois, a 17 de dezembro de 2014, o Parlamento do Luxemburgo votava não uma mas duas moções não vinculativas que convidavam o Governo, de acordo com os termos do primeiro texto, a “reconhecer formalmente o Estado da Palestina nas fronteiras de 1967 unicamente alteradas mediante acordo de ambas as partes, no momento que será julgado o mais oportuno”<sup>54</sup>.

Por fim, é o Parlamento italiano que votava, a 27 de fevereiro de 2015, duas resoluções<sup>55</sup>. De conteúdo relativamente mais pusilânime em relação aos textos

---

<sup>53</sup> Lançada por iniciativa do movimento “Ação Aid Dinamarca”, que tem recolhido milhares de assinaturas, a moção foi depois apresentada ao Parlamento dinamarquês por uma coligação de extrema-esquerda.

<sup>54</sup> A primeira moção, adotada com 34 votos a favor, 23 abstenções e 3 votos contra, condena igualmente “qualquer violência em relação às populações civis”, e indica que “a solução de dois Estados” é a única capaz de conduzir à paz. Decalcada sobre a moção do Parlamento Europeu adotada no mesmo dia, uma moção apresentada por um partido de oposição também foi adotada por uma maioria mais estreita, com 26 votos a favor, 31 abstenções e 3 votos contra. Nesta segunda moção, é pedido ao Estado palestino que reconheça Israel e que tome as suas responsabilidades no que diz respeito ao Hamas.

<sup>55</sup> Nos dois casos, os deputados italianos votaram as resoluções com confortáveis maiorias. Enquanto o primeiro texto pede ao Governo para “promover o reconhecimento da Palestina”, tomando ao mesmo tempo “em consideração as preocupações e os interesses legítimos do Estado de Israel”, o segundo texto convida o Governo a “promover a obtenção de um acordo político entre o Fatah e o Hamas, que, através do reconhecimento do Estado de Israel e o abandono da violência, determine as condições para o reconhecimento do Estado palestino”. Devido à ausência de um reconhecimento incondicional do Estado palestino, estas duas resoluções foram, todavia, alvo de críticas por parte da Palestina.

anteriormente adotados pelos seus homólogos europeus, as resoluções exortam o Governo a reconhecer o Estado da Palestina para que sejam relançadas as negociações diretas em vista a uma solução de dois Estados. Roma, que se absteve na UNESCO mas que votou a favor na ONU, parece, contudo, reticente a um reconhecimento enquanto o processo de paz permanecer bloqueado. Como o exprimiu, em 2012, o delegado italiano na Assembleia Geral: “uma paz global pode e deve ser obtida com base numa solução de dois Estados – o Estado de Israel e um Estado palestino soberano, democrático, viável e contíguo – vivendo um e outro em fronteiras reconhecidas, na paz e na segurança. A Itália permanece convencida que tal acordo poderá ser obtido apenas por negociações bilaterais (...)”<sup>56</sup>.

À margem destes diferentes posicionamentos nacionais por parte de Estados que não reconhecem oficialmente a Palestina, é interessante salientar ainda a iniciativa do Parlamento Europeu que, a 17 de dezembro de 2014, adotou uma resolução<sup>57</sup> na qual ele “apoia, por princípio, o reconhecimento do Estado palestino e a solução da coexistência de dois Estados, acreditando que ambas as vertentes devem caminhar a par do aprofundamento das negociações de paz, a qual deverá progredir” (§ 1<sup>58</sup>) sem,

---

<sup>56</sup> O delegado italiano na AGNU, o Sr. Ragalini, declarou que o voto da Itália foi determinado diretamente pelas “informations transmises par le Président Abbas sur l’approche constructive qu’il compte adopter après le présent vote. Je veux parler en particulier de sa volonté de reprendre les négociations directes sans conditions préalables et de s’abstenir de demander à devenir membre d’autres organismes spécialisés dans les circonstances actuelles, ou de chercher à invoquer la compétence de la Cour pénale internationale. S’agissant de cette dernière éventualité, l’Italie ne tolérerait pas d’initiatives qui n’auraient d’autre but que de remettre en cause le droit inaliénable d’Israël à se défendre ou à recourir aux mesures nécessaires pour protéger la vie de ses citoyens. (...) L’Italie insiste sur le fait que son vote aujourd’hui ne préjuge aucunement de son attachement à un accord de paix global négocié, qui reste la seule voie possible vers un État palestinien membre de plein droit de l’ONU” (AGNU, A/67/PV.44, 44.ª sessão plenária, 29 de novembro de 2012, p. 20).

<sup>57</sup> Esta resolução de compromisso promovida pelos principais partidos da direita e da esquerda, dos democratas-cristãos aos comunistas, foi adotada por 498 votos a favor, 88 contra e 11 abstenções.

<sup>58</sup> O Parlamento Europeu indica ter apoiado “a proposta da Palestina para se tornar um Estado observador não membro da ONU”, porque considera que esta seria “um passo importante para dar mais visibilidade, força e eficácia às reivindicações palestinianas” (ponto D do preâmbulo). Neste sentido, “apoia os esforços do Presidente Abbas e do Governo de consenso nacional palestiniano; salienta uma vez mais a importância de se consolidar a autoridade do Governo de consenso palestiniano e sua capacidade de administração da Faixa de Gaza; insta todas as fações palestinianas, incluindo o Hamas, a aceitar os

contudo, chamar os Estados membros da União Europeia a tal reconhecimento<sup>59</sup>, como o desejavam vários grupos políticos. A resolução recorda, além disso, que os elementos da solução são conhecidos: a criação de um Estado da Palestina, a coexistência pacífica de dois Estados baseados nas fronteiras de 1967, Jerusalém como capital dos dois Estados, e a garantia da estabilidade e da segurança de Israel (§ 5); e ela “exorta ambas as partes a absterem-se de qualquer ação que possa pôr em causa a viabilidade e a perspectiva da solução da coexistência de dois Estados” (§ 4).

Em suma, se se considerarem os diferentes posicionamentos dos Estados que não reconhecem oficialmente a Palestina, a maior parte deles não negam a existência de um Estado palestino, mas consideram inoportuno o momento para um reconhecimento. Assim, preferem aguardar até que as negociações sejam bem sucedidas entre Israel e a Palestina para resolver os diversos problemas que os opõem, dando todas as oportunidades à coexistência de dois Estados viáveis e pacificados.

## **II. Os argumentos jurídicos e políticos dos Estados que reconhecem a Palestina como Estado**

Entre os 136 países que reconhecem a Palestina nas suas relações bilaterais, a grande maioria aceitou reconhecê-la como Estado no prolongamento da sua proclamação de independência de 15 de novembro de 1988. O Conselho Nacional Palestino tendo declarado unilateralmente a independência da Palestina em Argel, não espanta que a Argélia seja o primeiro país a reconhecer o Estado palestino naquele mesmo dia. Desde então, os reconhecimentos vão seguir-se rapidamente: a 16 de novembro, se juntarão à Argélia 13 outros países; a 17 de novembro, 5 países; a 18 de novembro, 9 países; a 19 de novembro, 4 países (incluindo a ex-URSS que tornar-se-á a atual Rússia); a 20 de novembro, 1 país (a China); e a 21 de novembro, 6 países. O movimento prosseguir-se-á até ao fim do ano, embora a um ritmo menos sustentado, até atingir, no total, 84 países reconhecendo o Estado palestino para o único ano de 1988, na maior parte países comunistas ou árabe-muçulmanos, enquanto o bloco ocidental permanece relutante.

---

compromissos da OLP e a pôr termo aos dissídios internos; solicita a prossecução do apoio e da assistência da União ao reforço das capacidades institucionais da Palestina” (§ 2).

<sup>59</sup> A este respeito, o Parlamento Europeu recorda que “o reconhecimento do Estado da Palestina é da competência dos Estados membros” (ponto F do preâmbulo).

No ano seguinte, em 1989, 6 países suplementares passarão para a etapa do reconhecimento. Em 1992, 4 outros países, em 1994, 2 países e, em 1995, 3 países. Desde então, o movimento de reconhecimento vai estagnar, sendo que é necessário aguardar 9 anos, ou seja, o ano de 2004, para haver um novo reconhecimento (Timor-Leste). Em seguida, contabiliza-se ainda, em 2006, 1 país (Montenegro), em 2008, 2 países (Costa Rica, Líbano) e, em 2010, 3 países da América Latina (Argentina, Bolívia, Equador), em parte motivados pela vontade de manifestar a sua independência em relação à política de Washington.

O ano de 2011, que é marcado pela adesão da Palestina como Estado membro à UNESCO, conhece um novo pico de reconhecimentos, embora nitidamente menos importante do que aquele que tinha seguido a sua proclamação de independência, com 19 países. O ano de 2012, que é marcado, por sua vez, pela adesão da Palestina como Estado observador não membro à ONU, conhece um único reconhecimento (Tailândia), que será seguido por 2 países em 2013 (Guatemala, Haiti), e 1 país em 2014 (Suécia).

Os argumentos dos países que reconhecem o Estado palestino articulam-se em torno dos principais pontos seguintes. Em primeiro lugar, a Palestina deve ser hoje considerada como um Estado na aceção do direito internacional, porque preenche todos os elementos constitutivos requeridos. Os problemas ligados à efetividade do Governo ou ainda à delimitação precisa das fronteiras são, na realidade, a consequência direta da ocupação israelita que é ilícita<sup>60</sup>, tal como o próprio Tribunal Internacional de Justiça reconheceu em 2004 no seu parecer sobre as *Consequências Jurídicas da Edificação de um Muro no Território Palestino Ocupado*<sup>61</sup>. Em seguida, não somente a Palestina já é

---

<sup>60</sup> Ver nomeadamente J. SALMON, «La qualité d'État de la Palestine», *Revue belge de droit international*, vol. 45, 2012, p. 13: “Face à un processus de paix qui est à l'arrêt du fait de la politique d'obstruction d'Israël, à une occupation qui perdure depuis 55 ans, à une colonisation qui s'étend, à des violations du droit humanitaire constantes, à la construction d'un mur de séparation reconnue comme contraire au droit international par la Cour internationale de Justice, en un mot face à une politique israélienne tendant à rendre impossible un État palestinien viable, la reconnaissance de la Palestine comme État apparaît comme un moyen, en confirmant un statut qui lui est dû, de freiner les visées annexionnistes d'Israël, il n'y a que la forme juridique 'État' qui donne à une entité politique la plénitude de droits (et de devoirs) dans la communauté des nations”.

<sup>61</sup> TIJ, *Consequências Jurídicas da Edificação de um Muro no Território Palestino Ocupado*, parecer consultivo de 9 de julho de 2004. Neste parecer, o TIJ concluiu que: “L'édification du mur qu'Israël, puissance occupante, est en train de construire dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est, et le régime qui lui est associé sont contraires au droit international”

reconhecida como Estado por um número considerável de países, mas o encadeamento dos acontecimentos recentes demonstra que o seu reconhecimento é, a termo, inexorável: sucessivamente, tem aderido à UNESCO em 2011, à ONU em 2012 e é, desde o 1.º de abril de 2015, parte ao Estatuto do TPI. Por último, o reconhecimento de um Estado palestino aos lados do Estado israelita é um passo para negociações de igual para igual, no intuito de conduzir a uma paz duradoura.

Estes motivos encontram-se no relatório de 2011 sobre o pedido de admissão da Palestina à ONU do Comité de Admissão de Novos Membros<sup>62</sup>. Este último sublinhou, em especial, que as negociações não deveriam ser um preliminar ao reconhecimento: “Ainda foi afirmado que a questão do reconhecimento da qualidade de Estado à Palestina não podia e não devia ser subordinada ao desfecho das negociações entre Palestinos e Israelitas; no caso contrário, este reconhecimento dependeria da aprovação de Israel, o que equivaleria a atribuir à Potência ocupante um direito de veto sobre o direito do povo palestino à autodeterminação, um direito que a Assembleia Geral havia declarado inalienável em 1974. Alguns declararam-se preocupados com a continuação por Israel das atividades de construção de colónias de povoamento. Foi dito que estas atividades eram consideradas como ilegais em virtude do direito internacional e que faziam obstáculo à uma paz global” (§ 7).

Além disso, foi realçado que a Palestina preenche seguramente os critérios de um Estado: “No que diz respeito à existência de uma população permanente e de um território determinado, foi avançado que a Palestina preenchia estas condições. Foi sublinhado que a ausência de fronteiras bem definidas não constituía um obstáculo à qualidade de Estado” (§ 10).

De resto, a Palestina demonstrou a sua capacidade em entrar em relações com os

---

(Rec. 2004, § 163). Por conseguinte: “Israël est dans l’obligation de mettre un terme aux violations du droit international dont il est l’auteur ; il est tenu de cesser immédiatement les travaux d’édification du mur qu’il est en train de construire dans le territoire palestinien occupé, y compris à l’intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est, de démanteler immédiatement l’ouvrage situé dans ce territoire et d’abroger immédiatement ou de priver immédiatement d’effet l’ensemble des actes législatifs et réglementaires qui s’y rapportent (...)”; “Israël est dans l’obligation de réparer tous les dommages causés par la construction du mur dans le territoire palestinien occupé, y compris à l’intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est” (*idem*).

<sup>62</sup> *Relatório do Comité de Admissão de Novos Membros sobre o Pedido de Admissão da Palestina à ONU*, 11 de novembro de 2011, S/2011/705, §§ 7, 11, 12, 16.

outros Estados, dado que é membro de várias organizações internacionais: “Foi recordado que a Palestina tinha sido admitida ao estatuto de membro do Movimento dos Países Não Alinhados, da Organização da Cooperação Islâmica, da Comissão Económica e Social das Nações Unidas para a Ásia Ocidental, do Grupo do 77 e da UNESCO. Além disso, mais de 130 Estados têm reconhecido a Palestina como Estado soberano independente”<sup>63</sup> (§ 14).

Por último, a conformidade da Palestina aos critérios estatais é reconhecida igualmente ao nível internacional pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional: “Menção foi feita de relatórios do Banco Mundial, do FMI e do Comité Especial de Ligação para a Coordenação da Assistência Internacional aos Palestinos, segundo os quais as funções governamentais palestinas tinham atingido atualmente uma fase de desenvolvimento suficiente para permitir o funcionamento de um Estado” (§ 13).

Na falta de poder, aqui ainda, analisar as motivações do conjunto dos países que têm feito a escolha do reconhecimento, é interessante olhar mais de perto para alguns deles que têm esclarecido (com mais ou menos profundidade) o porquê da sua decisão.

Assim, aquando dos debates na UNESCO em 2011, vários Estados que reconhecem a Palestina explicaram as razões pelas quais consideram que esta entidade é efetivamente um Estado. Para a Arábia Saudita nomeadamente, os pedidos de adesão à UNESCO e à ONU são duas perguntas independentes, os Estados membros não sendo exatamente os mesmos para uma e outra organização<sup>64</sup>. Depois, este pedido não deve ser interpretado como um ato hostil suscetível de agravar a situação; bem pelo contrário, seria a sua rejeição que arriscaria de deteriorar a situação nos territórios ocupados. Por último, é tempo que a Palestina seja reconhecida como um Estado de pleno direito.

---

<sup>63</sup> O relatório salienta, no entanto, alguma reserva por parte de certos Estados: “Des questions ont toutefois été soulevées à propos de la capacité de l’Autorité palestinienne d’entrer en relations avec d’autres États compte tenu du fait que, selon les Accords d’Oslo, l’Autorité palestinienne ne pouvait pas établir de relations diplomatiques” (§ 14). Sobre esta questão, ver nomeadamente: T. GARCIA, «La participation de la Palestine aux organisations internationales», in M. ARCARI, L. BALMOND, *Diversification des acteurs et dynamique normative en droit international*, Nápoles, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 335-372; N. DE RIVIERE, T. GORJESTANI, «La question de la Palestine aux Nations Unies et dans les organisations internationales», *RGDIP*, vol. 116, 2012, pp. 549-556.

<sup>64</sup> Conselho Executivo da UNESCO, *Comptes rendus analytiques*, 187 EX/SR.1-8, 5 de outubro de 2011, Sr. Aldrees (Arábia Saudita), p. 99, § 4.

Para a China<sup>65</sup>, o Egito<sup>66</sup>, o Sri Lanka<sup>67</sup>, o Peru<sup>68</sup> ou o Senegal<sup>69</sup>, o reconhecimento da Palestina como Estado é uma etapa para conduzir à paz e à segurança na região. Para o Paquistão, este reconhecimento não é suscetível de perturbar as negociações e, sobretudo, ela impõe-se sobre bases ao mesmo tempo jurídicas, políticas e morais<sup>70</sup>. Para a Rússia ainda, o Estado palestino existe e a decisão de reconhecê-lo não deve ser indevidamente atrasada<sup>71</sup>.

No ano seguinte, em 2012, aquando dos debates na ONU, vários Estados que reconhecem a Palestina também justificaram o seu apoio ao princípio do reconhecimento. Assim, para a Indonésia, não restam dúvidas que, “apesar das enormes barreiras erigidas pela Potência ocupante, os Palestinos dotaram-se prontamente e com uma grande determinação da capacidade de funcionar como um Estado”, e que “um Estado palestino independente, dotado dos mesmos direitos mas também dos mesmos deveres que os outros Estados, contribuirá para a realização de uma paz justa, duradoura e global no Médio Oriente”<sup>72</sup>.

A preocupação de chegar à paz encontra-se igualmente no coração da argumentação do Honduras, que reconheceu a Palestina em 2011. De acordo com ele, “uma paz justa, global e duradoura” deve ser fundada “sobre a necessidade do reconhecimento mútuo dos dois Estados, Israel e Palestina, sobre o direito de Israel e da Palestina ao seu próprio território e ao seu direito de viver em paz dentro de fronteiras estáveis e seguras e sobre a necessidade de se chegar a uma resolução global e diretamente negociada dos diferendos que subsistem entre as partes”<sup>73</sup>.

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, Sra. Shi (China), p. 103, § 24.

<sup>66</sup> *Ibid.*, Sr. El-Zahabi (Egito), p. 101, § 14.

<sup>67</sup> *Ibid.*, Sr. Gunawardena (Sri Lanka), p. 101, § 15.3.

<sup>68</sup> *Ibid.*, Sr. Carvallo Rey (Peru), p. 104, § 28.

<sup>69</sup> *Ibid.*, Sr. Papa Momar Diop (Senegal), p. 104, § 30.

<sup>70</sup> *Ibid.*, Sra. Inayatullah (Paquistão), p. 102, § 20.1.

<sup>71</sup> *Ibid.*, Sr. Kolesnikov (Rússia), p. 103, § 25.1.

<sup>72</sup> AGNU, A/67/PV.44, 44.<sup>a</sup> sessão plenária, 29 de novembro de 2012, Sr. Natalegawa (Indonésia), p. 8.

<sup>73</sup> *Ibid.*, Sra. Flores (Honduras), p. 19. Para o Honduras, se o reconhecimento deve ser visto como um sinal forte no sentido da paz, este não é suficiente e deverá ser acompanhado de negociações: “c’est cette reconnaissance mutuelle de leur droit à l’autodétermination et de leur droit d’exister en tant qu’États qui va sceller la paix définitive entre les deux nations, et non les résolutions de la communauté internationale” (*idem*).

Se para outros Estados, como a Turquia, o reconhecimento deve dar “o impulso necessário e esperado desde muito tempo para uma resolução global negociada”, a fim de obter uma paz duradoura na região, o acento é sobretudo posto sobre o bloqueio das negociações e a reparação de “uma injustiça histórica feita aos Palestinos”, e não sobre a reunião dos critérios estatais<sup>74</sup>: “desde 65 anos, nenhuma das resoluções adotadas pela [ONU] que apoiam a criação de um Estado palestino foi respeitada”<sup>75</sup>, ora “nada justifica a recusa deste direito aos Palestinos, quer se trate de considerações morais, políticas ou jurídicas”<sup>76</sup>. “O impasse no qual encontra-se atualmente o processo de paz não pode mais servir de pretexto para não responder ao pedido dos Palestinos de se tornar um Estado internacionalmente reconhecido. O reconhecimento do Estado palestino não é uma escolha mas uma obrigação moral, política, estratégica e jurídica da comunidade internacional<sup>77</sup>”.

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, o Sr. Davutoğlu (Turquia), p. 11. Em longos desenvolvimentos, o delegado da Turquia invoca três razões principais a fim de justificar o seu apoio em prol do reconhecimento da Palestina como membro de pleno direito da ONU: “La première et la plus importante est qu’il s’agit pour nous d’une obligation humanitaire et morale. Nul ne peut nier les souffrances endurées par les Palestiniens depuis la Première Guerre mondiale jusqu’à aujourd’hui. Il y a toujours eu une excuse au traitement inhumain du peuple palestinien.

La deuxième raison a trait au contexte politique et historique. Malheureusement, le processus de négociation en vue d’une paix globale fondée sur la solution de deux États, vivant côte à côte dans la paix, est gelé. Au lieu de cela, nous voyons qu’au fil des jours on s’écarte de la solution internationalement acceptée de la création d’une Palestine indépendante à l’intérieur des frontières de 1967, ayant Jérusalem-Est pour capitale. Le *statu quo* actuel ne peut pas durer et n’est pas acceptable. La récente attaque israélienne contre Gaza, qui a entraîné la mort de nombreux civils innocents en est la preuve. Pendant ce temps, la poursuite de la construction de nouvelles colonies de peuplement illégales compromet la réalisation de la solution des deux États.

La troisième raison est liée à notre projet stratégique pour la Palestine et notre région. La paix au Moyen-Orient et au-delà ne peut être instaurée sans un règlement juste et global de la question palestinienne. Le blocage des négociations et l’impasse dans laquelle la région se trouve actuellement ne servent les intérêts de personne. Le fait d’appuyer la demande palestinienne revient à savoir si nous voulons une paix durable au Moyen-Orient et au-delà. L’octroi à la Palestine du statut d’État non membre observateur à l’ONU permettra de faire avancer les choses. Cela donnera l’élan nécessaire et attendu depuis longtemps à un règlement global négocié et ne servira pas de solution de remplacement. Nous appelons à la paix, ni plus ni moins” (*idem*).

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>77</sup> *Idem*.

Do mesmo modo, para a Sérvia, o reconhecimento justifica-se pela preocupação de fazer justiça ao povo palestino, mas também de enfim tornar efetivas as diversas resoluções da ONU votadas na matéria. Como o indicou o delegado sérvio: “O nosso apoio à luta dos Palestinos para a autodeterminação e a independência nunca diminui. Ele assenta no nosso sentido da justiça, na base sólida que constituem várias resoluções do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral que remontam aos inícios da ONU, que reafirmam todas o direito dos Palestinos a um Estado independente e soberano que lhes é próprio, e com base na solução dos dois Estados”<sup>78</sup>.

Ao invés desta posição, paradoxalmente, outros Estados do antigo bloco comunista que tinham reconhecido o Estado palestino a partir de 1988 estão hoje mais aquém, ao ponto de se ter absterido ou de ter votado contra a sua admissão tanto na UNESCO como na ONU, ou mesmo de falar de um Estado que permaneceria ainda para criar, como se o seu reconhecimento tivesse sido prematuro.

Assim, para a Bulgária que se absteve nas duas organizações, a retomada das negociações, na base “dos acordos existentes e das resoluções relevantes do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral, [é] o único meio duradouro para alcançar a criação de um Estado palestino soberano, democrático e viável, que vive em paz e segurança ao lado de Israel”<sup>79</sup>. Do mesmo modo, para a República Checa, que votou duplamente contra, só negociações é que “conduzirão ao estatuto de Estado da Palestina”, de modo que ela insiste na importância para as partes em causa de “abster-se de qualquer medida que poderia fazer obstáculo ou prejudicar o resultado deste processo”<sup>80</sup>. É esta mesma preocupação em não comprometer o processo de negociação que levou a Hungria a abster-se na UNESCO e na ONU, temendo “efeitos nefastos” para a paz e a estabilidade

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, Sr. Starčević (Sérvia), p. 18. O delegado sérvio declara: “Contrairement à la Yougoslavie de 1967 à 1992, la Serbie a établi des relations diplomatiques avec Israël et entretient des liens de coopération amicale avec cet État. Par conséquent, nous connaissons bien les préoccupations légitimes d’Israël en matière de sécurité et nous avons tout intérêt à promouvoir une telle solution, qui doterait la Palestine du statut d’État et garantirait la sécurité et la paix à Israël et à la Palestine. Ni une nation dont le peuple à été victime de l’Holocauste, ni une nation encore en quête d’un État ne méritent de vivre dans les mêmes conditions précaires depuis plus de 60 ans”, daí a preconização do rápido reatamento das negociações (*idem*).

<sup>79</sup> *Ibid.*, Sr. Tafrov (Bulgária), pp. 17-18.

<sup>80</sup> *Ibid.*, Sra. Hrdá (República Checa), p. 21.

no Médio Oriente<sup>81</sup>.

Num plano bilateral desta vez, é necessário assinalar o caso da Suécia, que reconheceu o Estado palestino a 30 de outubro de 2014. Enquanto, em alguns dos seus vizinhos europeus, os Parlamentos adotavam moções favoráveis ao reconhecimento, o Governo sueco reconheceu o Estado palestino por decreto. Esta decisão interveio após um verão marcado pela operação israelita “Protective Edge”, que manchou de sangue a enclave palestina de Gaza, ou seja, num momento em que os esforços realizados desde décadas para resolver o conflito israelo-palestino pareciam num impasse total.

Numa declaração oficial à imprensa, a Ministra sueca dos Negócios estrangeiros, Margot Wallström, proclamou que a Suécia “considera que os critérios de direito internacional para um reconhecimento do Estado da Palestina estão preenchidos: há um território, uma população e um Governo”. Reagindo ao ceticismo dos Estados Unidos que, ao anúncio deste reconhecimento a 3 de outubro de 2014, o tinham julgado prematuro, a Ministra sueca respondeu: “Receio que [esta decisão] chegue demasiado tarde em vez de demasiado cedo”.

Ela indicou igualmente que este reconhecimento não tinha como objetivo o de favorecer um campo mas o de promover a paz: “Não tomamos parte. Colocamo-nos do lado do processo de paz”. Daí, a sua expectativa que esta decisão “seja recebida por Israel de forma equilibrada e construtiva”. De facto, os objetivos são plurais e visam ao mesmo tempo tornar as partes no conflito menos desiguais, apoiar as vozes moderadas na Palestina, mas também trazer esperança nos dois países, num altura em que sobem as tensões e em que nenhuma das negociações de paz produz resultado<sup>82</sup>.

A Suécia não é o primeiro país da União Europeia a tomar tal decisão, dado que sete dos seus membros reconhecem o Estado palestino: a Bulgária, Chipre, a Hungria, Malta, a Polónia, a República Checa e a Roménia. Contudo, todos estes reconhecimentos tendo ocorrido antes da sua entrada na União, a Suécia apresenta-se como o primeiro país

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, Sr. Kőrösi (Hungria), p. 21. Embora preocupado pelos “efeitos nefastos” que poderiam resultar da votação na Assembleia Geral, o delegado húngaro afirmou: “Nous sommes fermement convaincus qu’un règlement du conflit au Moyen-Orient doit être fondé sur la solution à deux États. Dans cette optique, nous appuyons l’établissement d’un État palestinien souverain, viable et d’un seul tenant, vivant côte à côte avec Israël dans la paix et la sécurité, et dont la mise en œuvre passe par des négociations directes” (*idem*).

<sup>82</sup> Comunicado da Agência France Presse de 30 de outubro de 2014.

a reconhecer o Estado palestino na qualidade de membro da União<sup>83</sup>. O Ministro dos Negócios estrangeiros explicou que a Suécia – conhecida por seu pacifismo – desejava assim mostrar o caminho no sentido de uma oficialização da existência do Estado palestino na cena internacional. Por enquanto, se é difícil dizer quantos países irão efetivamente dar o passo, pode-se ver uma forma de reconhecimento oficial da Palestina no acordo bilateral que ela assinou a 26 de junho de 2015 com a Santa Sé, destinado a garantir a proteção da Igreja Católica nos territórios palestinos<sup>84</sup>.

\*\*\*

Na conclusão deste rápido estudo, afigura-se que a solução dos dois Estados é claramente a mais defendida, incluindo em Israel. Portanto, a questão não tem a ver com o princípio do reconhecimento da Palestina como Estado – o qual será adquirido a prazo – mas com as condições práticas da sua implementação. Para alguns, as negociações são um preliminar indispensável para não reconhecer um Estado virtual, privado de uma verdadeira base territorial e autoridade política. Para outros, o impasse do processo de Oslo deve inverter esta perspectiva: pelo reconhecimento, as negociações prosseguir-se-iam entre dois Estados soberanos e iguais, com possibilidades acrescidas de se chegar a

---

<sup>83</sup> Sem surpresa, esta iniciativa foi qualificada pelo Ministro israelita dos Negócios estrangeiros, Avigdor Lieberman, de “*décision malheureuse, qui renforce les éléments extrémistes et la politique de refus des Palestiniens*”. Ele acrescentou, não sem alguma ironia: “Le Gouvernement suédois doit comprendre que les relations au Moyen-Orient sont plus compliquées que le montage des meubles Ikea, et qu’il faut agir en ce domaine avec responsabilité et sensibilité” (*idem*). Pelo contrário, esta iniciativa foi saudada pelo Presidente palestino, Mahmoud Abbas, como “corajosa e histórica”. Chamou “tous les États dans le monde qui hésitent encore à reconnaître [le] droit à un État palestinien indépendant sur les frontières de 1967 et ayant Jérusalem-Est comme capitale à suivre l’exemple de la Suède” (*idem*).

<sup>84</sup> O reconhecimento estatal é um privilégio estreitamente ligado à soberania dos Estados. Devido à sua qualidade de Estado *sui generis* afetado por uma *capitis diminutio*, que impede de o considerar como um Estado soberano de pleno direito, a Santa Sé reconheceu formalmente o Estado da Palestina através de um acordo bilateral e não através de um ato unilateral. Ambos partilham hoje o estatuto, que resulta do costume, de Estado observador não membro da ONU. Acrescente-se que, desde muito tempo, a Santa Sé tenta negociar um acordo similar com Israel, mas sem êxito até à data.

uma paz duradoura<sup>85</sup>.

A este respeito, deve-se admitir que o reconhecimento não é por si só suficiente, mas é necessário: com certeza, é um ato simbólico cujo alcance para resolver o conflito israelo-palestino não deve ser sobrestimado, mas ele marca uma etapa crucial constitutiva de uma dinâmica política virtuosa para permitir à Palestina um pleno acesso à sociedade internacional.

---

<sup>85</sup> Neste sentido, ver os propósitos do Embaixador da Palestina na ONU, Riyad Mansour, *in* «Riyad Mansour : “Reconnaître la Palestine, un investissement pour la paix”», entrevista realizada por Pierre BARBANCEY, *L’Humanité*, 18 de junho de 2015.