

Llamada a consulta de embajadores en Israel en señal de repudio

Nicolás Boeglin (*)

Ante la ofensiva israelí en Gaza que consiste en bombardear a la población palestina de manera totalmente indiscriminada, las reacciones de la comunidad internacional se han ido multiplicando. Según el informe de la OCHA de las Naciones Unidas sobre la situación en Gaza al 30 de julio del 2014 (**Nota 1**), se contaban 3 civiles israelíes y 56 militares israelíes muertos, y 1263 víctimas mortales palestinas. Unos pocos días después, el saldo era de 3 civiles israelíes y 63 militares israelíes muertos, y 1814 víctimas mortales palestinas, según el informe de la OCHA del 5 de agosto del 2014 (**Nota 2**). A ello hay que añadir más de 6500 palestinos heridos, muchos de los cuales yacen en hospitales o refugios o escuelas parcialmente destruidos en condiciones sumamente críticas. Ante esta situación, son varios los Estados de América Latina que han llamado a consulta a sus embajadores acreditados en Tel Aviv.

La técnica de la llamada a consulta:

La llamada a consulta de un embajador es un gesto político mediante el cual un Estado hace ver a otro Estado su profundo repudio, por acciones consideradas incluso como ofensivas en algunos casos. Se trata de una técnica bastante depurada en la práctica diplomática cuyos alcances tuvimos la oportunidad de analizar hace unos meses con la llamada a consulta del Embajador Javier Sancho de Costa Rica en Nicaragua (**Nota 3**).

La llamada a consulta se considera como una primera señal, abriendo generalmente un compás de espera para que el Estado cuyas acciones son cuestionadas rectifique o proceda a cambiar su actitud. Puede constituirse en

el preámbulo para acciones posteriores de muy diversa índole (ver la práctica reciente en América Latina y en Europa esbozada en el artículo antes mencionado).

Los embajadores en Tel Aviv llamados a consulta:

Durante la última semana del mes de julio del 2014. Perú, Chile y El Salvador se unieron a Brasil y a Ecuador que ya lo habían hecho con anterioridad: el 23 de julio, Brasil llamó a consulta a su Embajador en Tel Aviv después de emitir el siguiente comunicado oficial: *“O Governo brasileiro considera inaceitável a escalada da violência entre Israel e Palestina. Condenamos energicamente o uso desproporcional da força por Israel na Faixa de Gaza, do qual resultou elevado número de vítimas civis, incluindo mulheres e crianças. O Governo brasileiro reitera seu chamado a um imediato cessar-fogo entre as partes. Diante da gravidade da situação, o Governo brasileiro votou favoravelmente a resolução do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre o tema, adotada no dia de hoje. Além disso, o Embaixador do Brasil em Tel Aviv foi chamado a Brasília para consultas”* (Nota 4). Brasil anunció además que "congelaría" sus relaciones diplomáticas con Israel luego de que la diplomacia israelí lo calificara de "enano" por criticar las acciones de Israel en Gaza. En Ecuador, cuyas autoridades de igual manera llamaron a consulta su embajador en Tel Aviv, manifestantes pidieron la ruptura de las relaciones diplomáticas con Israel, así como en Chile y en Argentina.

A diferencia de lo que dejaron entender algunos titulares de medios de prensa de estos países, la llamada a consulta no necesariamente implica el inicio de una acción tendiente a suspender las relaciones diplomáticas: en muchos casos, el Estado cuyos actos son considerados ofensivos aprovecha el plazo de tiempo que inicia con la llamada a consulta del Embajador del otro Estado para explicarse, rectificar su accionar o reconocer su error; o bien presentar disculpas oficiales si fuera del caso. Este tiempo debe saber ser aprovechado antes de que el Estado que recurre a llamar a consultas su Embajador proceda a otro tipo de medidas.

Cabe indicar que el pasado 20 de julio, Argentina se expresó de la siguiente manera con relación a la situación imperante en Gaza: *"El día 12 de julio el Consejo de Seguridad envió un mensaje claro. Hizo un llamamiento para desescalar la situación de violencia, para que se restaurase la calma y se restituyera el cese del fuego alcanzado en noviembre de 2012. También pidió con firmeza que se respetara el derecho internacional humanitario y se protegiera a los civiles. Condenamos de manera enérgica que Israel, desafiando los llamados del Consejo de Seguridad, del Secretario General y los de muchas otras voces de la comunidad internacional, haya decidido escalar la crisis lanzando una ofensiva terrestre. Esta decisión solamente generará más inestabilidad en la región, más víctimas y más sufrimiento. Asimismo, condenamos el continuo e indiscriminado lanzamiento de cohetes desde Gaza hacia las ciudades de Israel"* (**Nota 5**). La reacción por parte de Israel a esta declaración oficial de Argentina no fue la misma que en el caso de Brasil, al considerar Israel que *"la inversión del orden causa y efecto es una situación muy lamentable"* según se puede leer en la prensa argentina. En el caso de México, la prudente protesta externada por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México contra la violencia en Gaza no pareciera haber dado lugar a una reacción por parte de Israel, o al menos esta no se hizo pública. Por su parte, la embajadora designada de Israel en Montevideo dijo sentirse "perturbada" por el calificativo "genocidio" usado por el Presidente del Uruguay con relación a la situación en Gaza (**Nota 6**).

Los temores de Israel (y de Estados Unidos) ante el derecho penal internacional:

El calificativo usado por el Presidente del Uruguay, así como el de "crimen de guerra" unos días antes por el Ministerio de Relaciones Exteriores de este mismo Estado con relación al bombardeo de una escuela de Naciones Unidas en la franja de Gaza por parte de Israel apuntan a un ámbito del derecho internacional al que Israel le tiene particular temor. El ex Fiscal de la Corte Penal Internacional (CPI), el jurista argentino Luis Moreno Ocampo, advirtió

de manera muy clara que: *“En noviembre de 2012 Palestina va a la Asamblea General de Naciones Unidas, que la reconoce como un Estado observador. A partir de ahí, cambia el status de Palestina. Si Mahmoud Abbas acepta la jurisdicción de la Corte, podría investigarse la ocupación en Gaza, porque Gaza es claramente parte de Palestina. Ahora, Palestina sí tiene la facultad de demandar a Israel ante la CPI”* **(Nota 7)**.

Como es sabido (más poco difundido), Estados Unidos e Israel comparten preocupaciones comunes con relación a una entidad encargada de juzgar penalmente a responsables de cometer crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio y actos de agresión: la Corte Penal Internacional (CPI), establecida en 1998. Recientemente se leyó en un artículo titulado: *“US is ‘absolutely adamant’ that Palestine not go to ICC and wreck the peace process — Power”* **(Nota 8)** que para los altos responsables de la diplomacia de Estados Unidos, *“The ICC is of course something that we have been absolutely adamant about. Secretary Kerry has made it very, very clear to the Palestinians, as has the President. I mean, this is something that really poses a profound threat to Israel”* (sic). La administración del Presidente B. Obama no pareciera sobre este punto preciso distanciarse mucho de la del Presidente G.W. Bush, como tampoco esta última de la del Presidente B. Clinton, como se podrá apreciar seguidamente.

Tal y como tuvo la oportunidad de escribirlo el ex Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica Bruno Stagno (2006-2010), *“Durante las negociaciones en Roma, la delegación enviada por la administración del Presidente William J. Clinton tenía como propósito evitar a toda cuesta la creación de la CPI o al menos limitar seriamente su pretendida jurisdicción universal. La adversidad de la administración Clinton era plenamente congruente con una reiterada exigencia de los Estados Unidos de sustraer a sus nacionales de cualquier jurisdicción externa. Pero también era congruente con una triste trayectoria que incluye el no reconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) o la Comisión*

Interamericana de Derechos Humanos, o incluso el desconocimiento de sentencias vinculantes de la Corte Internacional de Justicia (CIJ)” (Nota 9).

En un breve artículo del 2012 publicado por la Sociedad Latinoamericana para el Derecho Internacional (SLADI), y siempre con relación a la actitud de Estados Unidos ante la CPI , pero esta vez a partir del año 2002, nos permitimos indicar que, *“pocas veces en la historia del derecho internacional, una superpotencia habrá desplegado tantos esfuerzos, en el marco de una estrategia tendiente a minar y a torpedear sistemáticamente toda forma de apoyo a la CPI que pudiese limitar o entrabar su libertad de acción. De manera insólita, la firma del Estatuto de Roma por parte de la administración Clinton fue depositada el 31 de diciembre del 2000, último día para hacerlo (según el Artículo 125 del Estatuto de Roma), conjuntamente con Israel y con Irán” (Nota 10).*

El primer acuerdo bilateral de inmunidad (los famosos “ABI” que buscan impedir de forma bilateral el traslado de personal militar o civil norteamericano a la CPI en clara violación a lo dispuesto en el Estatuto de Roma) suscrito en el 2002 por Estados Unidos fue precisamente con Israel (el 8 de abril del 2002). El primer ABI suscrito con un país de América Latina por la administración de G.W. Bush fue con El Salvador (firmado el 25 de octubre de 2002, y ratificado el 29 de abril de 2004). Luego seguirían los ABI firmados con República Dominicana (suscrito el 13 de septiembre de 2002), Honduras (firmado el 19 de septiembre de 2002, ratificado el 30 de mayo de 2003), Bolivia (suscrito el 19 de mayo de 2003), Nicaragua (suscrito el 4 de junio de 2003 y ratificado el 9 de julio de 2003), Panamá (firmado el 24 de junio de 2003), y Colombia (18 de septiembre de 2003).

Las presiones de diversa índole ejercidas por Estados Unidos sobre Costa Rica para que suscribiera un ABI, incluyendo un intento gestado desde la embajada de Estados Unidos para evitar su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, según lo evidencian los cables Wikileaks **(Nota 11)**

llevaron al canciller de Costa Rica a expresar que: *“For the love of God, this is not the way to treat a country that is your friend”*.

De igual manera, el primer Estado en imitar a Estados Unidos “retirando” la firma del Estatuto de Roma – una figura jurídica totalmente desconocida hasta entonces por el derecho internacional público - fue también Israel, seguido unos años después por Sudán. Si remontamos un poco más el péndulo del tiempo, la oposición frontal de la delegación de los Estados Unidos durante las negociaciones previas a la adopción del Estatuto de Roma en el mes de julio de 1998 tampoco fueron ajenas a su aliado israelí. Algunas de las infidencias del jefe de delegación norteamericana durante la administración del Presidente B. Clinton, David Scheffer, posteriores a julio de 1998, son bastante aleccionadoras: se lee en una tesis doctoral publicada en Francia sobre el tema que *« En ce qui concerne Israël enfin, David Scheffer reconnut après Rome que la délégation américaine avait endossé la crainte d’Israël d’être victime d’accusations devant la future Cour en raison de sa politique dans les territoires occupés » (Nota 12)*. “Endosar” temores de otro Estado en la negociación internacional de un texto como el Estatuto de Roma constituye un ejercicio poco usual para una superpotencia (y una hábil estrategia del Estado temeroso).

Los esfuerzos de Palestina ante la CPI

El 21 de enero del 2009 Palestina depositó una declaración de aceptación de la jurisdicción de la CPI, que precisaba que: *«the Government of Palestine recognizes the jurisdiction of the Court for the purpose of identifying, prosecuting and judging the authors and accomplices of acts committed on the territory of Palestine since July 2002»*. Esta iniciativa de las autoridades de Palestina fue antecedida por la campaña realizada por Israel en la franja de Gaza en diciembre del año 2008 en el marco de la operación “Plomo Fundido” (con más de 1400 víctimas mortales palestinas y 14 víctimas israelíes). La gestión de Palestina ante la CPI fue considerada por el servicio

jurídico del ejército israelí como una nueva forma de terrorismo: el «terrorismo legal» (**Nota 13**).

Un cable de la Embajada de Estados Unidos en Tel Aviv dado a conocer por Wikileaks indica el gran temor de Israel que genera a su diplomacia la CPI, en estos términos: “*Libman noted that the ICC was the most dangerous issue for Israel and wondered whether the U.S. could simply state publicly its position that the ICC has no jurisdiction over Israel regarding the Gaza operation*” (**Nota 14**).

En el año 2012, el Fiscal de la CPI desestimaría la petición de Palestina, optando por remitirse a los órganos de Naciones Unidas para determinar si Palestina constituye o no un Estado. Su decisión de abril del 2012 con relación a investigar lo que ocurre en Palestina desde la perspectiva del derecho penal internacional deberá posiblemente ser reconsiderada, ahora que Palestina logró su reconocimiento como Estado No Miembro Observador (en noviembre del 2012).

Las relaciones diplomáticas suspendidas:

Varios Estados de América Latina no cuentan con relaciones diplomáticas con Israel desde muchos años. La campaña realizada por Israel en la franja de Gaza en diciembre del año 2008 en el marco de la operación “Plomo Fundido” (con 14 víctimas israelíes y más de 1400 víctimas mortales palestinas) dio lugar a la ruptura unilateral (y sin ningún tipo de preámbulos ni preavisos) de las relaciones diplomáticas de Venezuela y de Bolivia con Israel (enero del 2009).

El Informe de la “*Misión de Investigación de las Naciones Unidas sobre el Conflicto en Gaza*” o “*Informe Goldstone*” del mes de septiembre del 2009 preparado por las Naciones Unidas vendría a documentar ampliamente y de manera muy completa el alcance de las acciones militares israelíes en Gaza

en aquella oportunidad y las motivaciones que explican algunas de estas. En sus conclusiones se lee, entre muchas otras, que: *“1891. Las pruebas obtenidas por la Misión demuestran que la destrucción de instalaciones de aprovisionamiento de alimentos, sistemas de saneamiento de agua, fábricas de hormigón y viviendas fue el resultado de una política deliberada y sistemática de las fuerzas armadas israelíes. Esta destrucción no se ocasionó porque esos objetivos presentaran una amenaza o una oportunidad militar, sino con el fin de hacer más difícil para la población civil la vida cotidiana y las condiciones de vida dignas”*. Además, el informe Goldstone indica de manera muy enfática que: *“1929. La Misión constata asimismo que las fuerzas armadas israelíes atacaron y destruyeron ilícita y arbitrariamente, sin necesidad militar, diversos bienes e instalaciones de producción o elaboración de alimentos (incluidos molinos, tierras e invernaderos), obras de agua potable, explotaciones agrícolas y animales en violación del principio de distinción. A la luz de los hechos que pudo comprobar, la Misión constata que esa destrucción se realizó con el propósito de privar de sustento a la población civil, en violación del derecho consuetudinario que plasma en el artículo 54 2) del Protocolo adicional I. La Misión constata, además, que las fuerzas armadas israelíes realizaron una destrucción generalizada de viviendas particulares y pozos y tanques de agua, en forma ilícita y arbitraria. 1930. Además de constituir violaciones del derecho humanitario internacional, esos actos arbitrarios y generalizados de destrucción contravienen las obligaciones de Israel de respetar el derecho a un nivel de vida adecuado de la población de la Franja de Gaza, que incluye los derechos a la alimentación, el agua y la vivienda y también el derecho al máximo nivel posible de salud, amparados por los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”*.

Nicaragua, por su parte, también procedió el año siguiente (en el mes de junio 2010) a suspender las relaciones diplomáticas con Israel, en señal de repudio, pero esta vez con relación al ataque a una flotilla humanitaria por parte de efectivos del ejército de Israel. En el comunicado oficial se leyó que

“El Estado de Nicaragua comunica que dicha suspensión estará vigente hasta que cesen las actuaciones agresivas en contra del pueblo palestino y árabe que vive en su propio territorio”. A esta lista habría que añadir, en el caso de América Latina, a Cuba que mantiene suspendidas desde 1967 sus relaciones diplomáticas con Israel.

La pauta recientemente marcada por América Latina:

El pasado 23 de julio del 2014, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas adoptó una resolución solicitando una investigación por la situación acaecida en Gaza desde el inicio de las operaciones de Israel en el mes de julio del 2014. El texto obtuvo 29 votos a favor, 17 abstenciones y un voto en contra (el de la delegación de Estados Unidos). El detalle del voto indica que votaron a favor: Argelia, Arabia Saudí, Argentina, Brasil, Chile, China, Congo, Costa Rica, Costa de Marfil, Cuba, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Filipinas, India, Indonesia, Kazajistán, Kenia, Kuwait, Maldivas, Marruecos, México, Namibia, Pakistán, Perú, Rusia, Sierra Leona, Sudáfrica, Venezuela y Vietnam.

Por su parte, los siguiente Estados se abstuvieron: Alemania, Austria, Benín, Botswana, Burkina Faso, Corea del Sur, Estonia, Francia, Gabón, Irlanda, Italia, Japón, Macedonia, Montenegro, Reino Unido, República Checa y Rumanía. A diferencia de los Estados de África y de Asia, los Estados de América Latina que actualmente integran el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (a saber Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Perú y Venezuela) votaron todos a favor de dicha resolución. De igual modo los Estados que pertenecen al denominado grupo de BRICS. En la parte dispositiva se lee que el Consejo: *"13. Decide enviar urgentemente una comisión de investigación internacional e independiente, que designará el Presidente del Consejo de Derechos Humanos, para que investigue todas las violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, especialmente en la Franja de Gaza ocupada, en el*

contexto de las operaciones militares realizadas desde el 13 de junio de 2014 /.../".

Es altamente probable que el hecho que el comunicado oficial de Brasil fuese emitido el mismo día 23 de julio y refiriera a dicha resolución explique – al menos en parte – la iracunda reacción de Israel. Otra posible razón puede tener que ver con el hecho que Brasil sea el primer Estado en anunciar en ese mismo comunicado la llamada a consulta de su embajador en Tel Aviv. Uno de los funcionarios del aparato diplomático israelí no encontró nada más apropiado que indicar que: *“Ésta es una infeliz demostración de por qué Brasil, un gigante económico y cultural, se mantiene como un enano diplomático”*.

Conclusión:

Dentro de la gestual corporal entre Estados (que no siempre se comprende por parte de la opinión pública), la llamada a consulta constituye para un Estado una primera señal de alerta. La llamada a consulta, como dicho, abre un espacio de tiempo propicio que se debe saber aprovechar por parte del Estado cuestionado. Muchas veces permite explicarse, rectificar el accionar cuestionado, o reconocer de manera pública el error cometido. En otros casos, la presentación de disculpas oficiales se considera satisfactoria para restablecer progresivamente los canales normales entre los dos Estados. El no aprovechar ese plazo de tiempo para moderar el tono, para modificar la conducta, puede llevar al Estado que recurre a llamar a consultas a su Embajador a proceder con otro tipo de medidas de otra índole y de mayores efectos; o bien (si se trata de una situación como la que origina estas llamadas de embajadores acreditados en Tel Aviv) puede llevarlo a lograr que otros Estados lo acompañen de manera a aumentar progresivamente la presión diplomática.

Nota 1. Informe disponible en el siguiente enlace:

http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_sitrep_31_07_2014.pdf (última consulta: 8/08/2014)

Nota 2: Informe disponible en el siguiente enlace:

http://www.ochaopt.org/documents/humanitarian_Snapshot_5_august_2014_oPt.pdf (última consulta: 8/08/2014)

Nota 3: Véase **BOEGLIN N.**, “Llamada a consulta del embajador de Costa Rica en Nicaragua: breve análisis”, Tribuglobal, 23/08/2013. Disponible en:

<http://www.tribuglobal.com/index.php/redactores/redactores/106-invitados/1000-llamada-consulta-cr.html> (última consulta, 8/08/2014)

Nota 4: Comunicado oficial de Brasil con fecha del 23 de julio del 2014. Disponible en este enlace: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/conflito-entre-israel-e-palestina-1> (última consulta, 8/08/2014).

Nota 5: Comunicado oficial de Argentina del 20 de julio del 2014. Disponible en este enlace: <http://www.dipublico.com.ar/16764/argentina-condena-la-violencia-en-la-franja-de-gaza-e-israel/> (última consulta, 8/08/2014).

Nota 6: Véase nota de prensa disponible en este enlace:

<http://www.elpais.com.uy/informacion/profundamente-perturbados-dichos-mujica.html> (última consulta, 8/08/2014).

Nota 7: Véase entrevista de Luis Moreno Ocampo, disponible en este enlace:

<http://www.dipublico.com.ar/100411/palestina-tiene-la-facultad-de-demandar-a-israel-ante-la-corte-penal-internacional/> (última consulta, 8/08/2014).

Nota 8: Véase artículo disponible en este enlace:

<http://mondoweiss.net/2014/04/absolutely-palestine-process.html> (última consulta, 8/08/2014).

Nota 9: Véase **STAGNO B.**, “Defendiendo la integridad del Estatuto de Roma:

los altos y bajos del caso de Costa Rica, 2002-2008”, in **BOEGLIN N.**, **HOFFMANN J. & SAINZ-BORGIO J.C.** (Editores), La Corte Penal Internacional. Una perspectiva latinoamericana, Universidad para la Paz (UPeace), Costa Rica. Edición digital, 2012. Contribuciones disponibles en el siguiente enlace: <https://www.upeace.org/OKN/collection/cortepenal/index.cfm> (última consulta: 8/08/2014).

Nota 10: Véase **BOEGLIN N.**, “A diez años de la entrada en vigor del Estatuto de Roma: una perspectiva latinoamericana. Breves reflexiones”, 1/12, Revista Perspectivas, Sociedad Latinoamericana para el Derecho Internacional, SLADI, p. 3. Disponible en este enlace: http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/lasil-sladi/files/shared/Perspectivas_29.pdf (última consulta: 8/08/2014)

Nota 11: Véase La Nación (Costa Rica) del 11/3/2011. Artículo disponible en el siguiente enlace: <http://wfnod01.nacion.com/2011-03-14/Investigacion/Archivo/N14-ARTI.aspx?Page=3> (última consulta: 0/08/2014). Para mayores detalles, remitimos al lector al cable confidencial del 9/09/2005 de la Embajada de los Estados Unidos en San José reproducido por Wikileaks en el siguiente enlace: <http://wikileaks.org/cable/2005/09/05SANJOSE2106.html> (última consulta: 8/08/2014).

Nota 12: Véase **FERNANDEZ J.**, *La politique juridique extérieure des Etats-Unis à l'égard de la Cour Pénale Internationale*, Paris, Pedone, 2010, p. 172 así como la nota 614, p. 179. Se leerá con similar interés la frustrada maniobra de Estados Unidos de excluir de la definición de crimen de guerra el traslado por un Estado de parte de su propia población a un territorio que ocupa (en francés en el texto « *transfert par un Etat d'une partie de sa population dans un territoire qu'elle occupe* ») en las pp. 171-172.

Nota 13: Véase **FERNANDEZ J.**, op.cit., p. 325

Nota 14: Véase cable confidencial de la Embajada de Estados Unidos en Tel Aviv del 23/02/2010 reproducido por Wikileaks. Disponible en el siguiente enlace: <https://wikileaks.org/cable/2010/02/10TELAIV417.html> (última consulta: 8/08/2014)

(*): Doctor en Derecho (Universidad de Paris II), LLM (Instituto Universitario Europeo de Florencia, Italia). Diplomado del Institut des Hautes Études Internationales (Universidad de Paris II). “Diplômé” del Instituto Internacional de los Derechos Humanos (IIDH, Institut René Cassin) de Estrasburgo, Francia y miembro de dicho Instituto. Actualmente, Profesor de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (UCR).