

*La primavera árabe
y la iniciativa
palestina en
Naciones Unidas*

Isaías Barreñada

Documento de trabajo

8

***La primavera árabe y la iniciativa
Palestina en Naciones Unidas.***

Autor: Isaías Barreñada

Coordinador de Programas Educativos y Publicaciones de Casa Árabe y profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.

Julio 2011

Edita: CEIPAZ

ISSN:2253-6140

Edita: CEIPAZ
c/Velazquez 14, 3^a dcha
28001 Madrid

Más información;
info@ceipaz.org

ÍNDICE

Introducción.....	3
La recuperación del Estado palestino y su reconocimiento Internacional.....	8
Los efectos de las revueltas árabes: el acuerdo de reconciliación Nacional palestino.....	15
La reacción israelo-estadounidense y la negación de la primavera Árabe para los palestinos.....	.17
Los palestinos también quieren su primavera.....	.24.
Conclusiones.....	27

Resumen

Los dirigentes palestinos han anunciado una iniciativa ante Naciones Unidas con miras a obtener el reconocimiento internacional del Estado palestino. Este paso, pretende romper un *statu quo* que les perjudica, y hacer frente a la imposibilidad de desarrollar negociaciones serias con el gobierno israelí y al continuo deterioro de la situación en los territorios ocupados. Cabe por lo tanto preguntarse qué ha llevado a esta situación, qué posibilidades reales de éxito tiene la iniciativa y qué escenarios se prevén para el día después.

Palabras clave:

Conflicto, Estado palestino, negociaciones de paz, Israel, Naciones Unidas

Abstract

The Palestinian leaders has announced an initiative at the UN in order to get an international recognition of Palestinian state. This step aims to break the currently status quo, and the continuing deterioration of the situation in the occupied territories. The impossibility to carry out a serious peace negotiation with Israel is one of the reason of this initiative. This paper explores the rootcauses of this conflict, the diferents outcomes that this initiative could bring and future scenarios

Keywords:

Conflict, Palestinian State, peace negotiation, Israel, United Nation

La primavera árabe y la iniciativa palestina en Naciones Unidas

Isaías Barreñada

Introducción

Ante la imposibilidad de desarrollar negociaciones serias con el gobierno israelí y ante el continuo deterioro de la situación en los territorios ocupados, los dirigentes palestinos han anunciado una iniciativa ante Naciones Unidas con miras a obtener el reconocimiento internacional del Estado palestino. Este paso, que pretende romper un *statu quo* que les perjudica, tiene un indudable impacto en el conflicto israelo-palestino y en las complejas relaciones (que ya no negociaciones de paz) entre las partes. Cabe por lo tanto preguntarse qué ha llevado a esta situación, qué posibilidades reales de éxito tiene la iniciativa y qué escenarios se prevén para el día después.

Han transcurrido cerca de veinte años desde que se iniciaron las negociaciones entre árabes e israelíes en Conferencia de Paz de Madrid en octubre de 1991; les siguieron el proceso de Oslo (1993-2000) y, con su crisis, más de diez años de unilateralismo israelí. Durante estos dos decenios se ha operado una reconfiguración del conflicto israelo-palestino. Sin alterar su esencia se han acelerado y diversificado las dinámicas de colonización, ha tenido lugar una radical reordenación del territorio, se han deteriorado profundamente las condiciones de vida de la población palestina de Cisjordania y Gaza y se ha desarticulado el movimiento nacional palestino. Cisjordania ya no es un territorio palestino con enclaves de colonos israelíes; se ha transformado en un territorio israelizado con enclaves palestinos. Gaza se ha convertido en un no-lugar, un enclave ocupado desde el exterior, una cárcel al aire libre para un millón y medio de personas, que

ha sido objeto de bloqueos prolongados y de sistemáticos ataques indiscriminados. Esta situación que perpetúa la violación del derecho internacional y amenaza de forma permanente la paz y la seguridad internacional es responsabilidad primera de Israel, que haciendo uso de su posición de fuerza y explotando distintos discursos de legitimación, embaucó, a veces con su complicidad, a la comunidad internacional y a los dirigentes palestinos. Sin embargo, por primera vez, a lo largo de los últimos 24 meses los palestinos han tomado una serie de iniciativas en el plano interno y externo que están forzando a reaccionar al gobierno israelí y que, al calor de las revueltas prodemocráticas árabes, plantean también un reto a los actores externos que han acompañado el proceso como donantes o como miembros del Cuarteto, en particular a Estados Unidos y a la Unión Europea.

A partir de 1993, convencidos de que se había puesto en marcha un proceso que abocaría a la retirada total israelí de Cisjordania y Gaza y al establecimiento de un Estado propio, los palestinos vivieron seis años en un laberíntico esquema de negociaciones bilaterales, profundamente asimétricas, plagadas de ambigüedades y de incumplimientos, y con la decepcionante intervención parcial del mediador estadounidense. En julio de 2000 (conversaciones de Camp David II) todo este esquema se vino abajo cuando quedó patente que Israel buscaba la legalización de la mayor parte de lo obtenido con tres decenios de ocupación y que los palestinos no aceptarían un mini-estado tutelado a cambio de renunciar al derecho de retorno de los cerca de cinco millones de refugiados¹. Sin embargo este proceso creó unos hechos irreversibles. En primer lugar conllevó el establecimiento de una administración interina para el autogobierno palestino (PISGA en sus siglas en inglés, aunque más conocida como Autoridad Palestina), embrión del Estado palestino. Por otra parte, la sociedad y el mundo político israelí también terminaron asumiendo que tarde o temprano habría una entidad política palestina. Sin embargo ante su negativa de reconocer la legitimidad del interlocutor palestino y la ruptura del esquema negociador de Oslo, desde entonces Israel se dio la tarea de ir creando las bases de ese estado vecino palestino en función de sus intereses

¹ En junio de 2010 la UNRWA registraba 4,82 millones de refugiados palestinos.

mediante medidas unilaterales como la evacuación de Gaza (septiembre de 2005), la construcción del muro de separación a modo de futura frontera (a partir de junio de 2002), la intensificación de la colonización mediante nuevas infraestructuras en las áreas que pretende anexionar, y la planificada des-arabización de la ciudad de Jerusalén. Israel ha seguido su histórica práctica de ir creando hechos consumados para poder negociar desde una posición de fuerza, para en primer lugar intentar legalizar esos hechos y en el peor de los casos presentar su retrocesión como una concesión dolorosa, un profundo desgarró que requiere ser compensado.

Desde el año 2000 se han sucedido amagos de reactivación de la negociación, intervenciones de la comunidad internacional por canales bilaterales y a través del Cuarteto, y han desfilado mediadores y facilitadores. Con escaso éxito, pues no se ha dado término a la ocupación ni se han abordado las cuestiones sustanciales. La Autoridad Nacional Palestina ha sobrevivido con la ayuda de los donantes internacionales (más de 17.000 millones de dólares entre 1994 y 2011, convirtiendo a los palestinos en los principales receptores de ayuda per cápita del mundo) y porque ha sido funcional para Israel al permitirle des-responsabilizarse de la población². Por su parte Israel no ha cesado de recurrir a la violencia, como ha quedado patente en múltiples ocasiones con acciones puntuales o con grandes operaciones como la intervención en Gaza en diciembre de 2008 y principios de enero 2009. Tras las elecciones legislativas de 2006 en las que Hamas obtuvo una mayoría parlamentaria, el escenario político palestino se convirtió en la coartada para un nuevo aplazamiento de cualquier avance en la resolución del conflicto. Israel esgrimió que no podía tener a los islamistas como interlocutores; de inmediato el Cuarteto asumió esa misma posición e impuso condiciones a los palestinos utilizando la palanca de la ayuda para hacer presión. En un acto insólito la comunidad internacional, tan renuente a presionar al ocupante, lo hizo con sus víctimas. Otra forma de debilitamiento de los palestinos fue promover sus

² Según el IV Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, Título III Sección III, el Estado de Israel como fuerza ocupante está obligado a satisfacer las necesidades básicas y la protección de la población civil.

divisiones internas. El enfrentamiento entre Fatah y Hamas (junio 2007 – mayo 2011) debilitó a los palestinos, especialmente debido al aislamiento del gobierno de Gaza y al bloqueo de la Franja, mientras que la ayuda internacional se dirigía esencialmente al gobierno de Mahmud Abbas y Salam Fayad en Cisjordania. Israel no ha cesado de explotar esta ruptura interna palestina.

Tras la presidencia de G. Bush que dieron carta blanca al gobierno israelí, con la llegada a Barak Obama a la Casa Blanca se pretendió reactivar la implicación estadounidense en la cuestión israelo-palestina. En enero de 2009 George Mitchell fue nombrado enviado especial a la zona con el objetivo de restablecer las negociaciones entre las partes, aunque fuera a través de intermediarios (*proximity talks*). En septiembre de 2010 Netanyahu y Abbas fueron recibidos en Washington y se comprometieron a iniciar conversaciones directas y alcanzar un acuerdo en un año. Sin embargo los palestinos pronto dejaron claro que no se prestarían a conversar o negociar asunto alguno si no se daban garantías de una total paralización de la colonización. Ante la negativa israelí, optaron por no continuar. En enero de 2011, la publicación por Al-Jazeera y The Guardian de los llamados *Palestine papers*, un millar y medio de documentos oficiales que cubren el período 1999-2010, puso en evidencia la ficción de las negociaciones, los objetivos y la estrategia israelíes y las debilidades de los negociadores palestinos. El escaso éxito estadounidense a la hora de presionar tuvo por colofón su veto, en febrero 2011, a una propuesta de resolución del Consejo de Seguridad de NN.UU. condenando a Israel por la colonización. En suma, dos años largos de mediación estadounidense no han logrado nada y las esperanzas depositadas en ella se han esfumado. Tampoco ha destacado positivamente el papel de la UE que ha seguido limitándose a una función financiadora, una ayuda imprescindible para la ANP y la población, pero que también contribuye a prolongar una situación irregular.

Desde marzo de 2009 Israel tiene un gobierno de coalición en torno al Likud, con participación destacada de la extrema derecha antiárabe, los religiosos y los laboristas. Israel se encuentra quizás en el peor momento de su historia en cuanto

a imagen, lo que empieza a traducirse en un singular aislamiento internacional. Ni siquiera durante la primera *intifada* palestina a finales de los ochenta había tenido tantos problemas para defender sus posiciones a nivel internacional. Esto es producto de un cúmulo de factores: la visibilidad descarnada de su actuación, el creciente cuestionamiento de los argumentos que utiliza para legitimar su política, su agresivo empeño por denunciar cualquier crítica como discurso antisemita, su giro conservador y nacionalista, así como sus políticas discriminatorias para con su propia minoría palestina.

En tres ocasiones los palestinos han sido conminados a dialogar y negociar un acuerdo de paz definitivo: en Camp David en 2000 con Clinton, en Annapolis en 2007 con Bush, y luego durante dos años de *proximity talks* y *direct talks* con Obama. En todas estas ocasiones han constatado claramente que los israelíes no están dispuestos a estudiar y negociar propuestas concretas que tengan en cuenta las demandas palestinas; su interés es perpetuar la situación de provisionalidad y aprovechar el factor tiempo que favorece las políticas de hechos consumados. Es en este marco en el que los palestinos van a tomar una serie de iniciativas que, por otra parte, se benefician a partir de enero de 2011 del ambiente producido por las revueltas prodemocráticas árabes. En primer lugar deciden romper el *statu quo* haciendo uso del derecho internacional y abandonando el esquema basado en la bilateralidad y la interinidad; de esta forma esgrimen la existencia *de iure* del Estado palestino y buscan su reconocimiento internacional definitivo a través de la incorporación plena en la Organización de Naciones Unidas en septiembre de 2011, una medida unilateral y legítima que supone no esperar para ello ni un tratado de paz ni un acuerdo en la materia. En segundo lugar optan por una progresiva acumulación de fuerzas, desde el punto de vista institucional y económico, pero también en lo político con la reunificación interpalestina como requisito, para poder hacer valer un nuevo protagonismo palestino y encarar un escenario de autodeterminación.

La recuperación del Estado palestino y su reconocimiento internacional

Desde mediados de los setenta, al renunciar a sus demandas maximalistas de recuperación de toda la Palestina histórica, la OLP asumió la irreversibilidad de la realidad israelí y que su proyecto estatal nacional se limitaría a Cisjordania y Gaza. El 15 de noviembre de 1988, el Consejo Nacional Palestino reunido en Argel declaró el establecimiento del Estado de Palestina con base territorial en estos dos territorios. Desde entonces recibió el reconocimiento de decenas de países, aunque sólo fuera un Estado virtual, desprovisto de dos de los atributos y elementos definidores de una entidad estatal: el control efectivo del territorio y la soberanía. El proceso de Oslo congeló la cuestión del Estado; se pospuso el ejercicio de la soberanía del Estado palestino hasta alcanzar un acuerdo de paz, aunque *de facto* la Autoridad Palestina suponía la creación progresiva de una entidad política sobre el territorio, de naturaleza interina, sin control territorial ni soberanía. El rotundo fracaso del proceso de paz avivó las críticas palestinas a la OLP por haberse embarcado en esa vía, hasta llegar a demandar la autodisolución de la administración interina, la renuncia del proyecto de dos Estados y la vuelta al proyecto de un sólo Estado democrático o binacional.

En este contexto, y ante las escasas expectativas de alcanzar resultados concretos por la vía de las negociaciones bilaterales, en 2009 el gobierno Abbas/Fayad optó por desarrollar una vía alternativa que pone en cuestión el paradigma de Oslo, consistente en legitimarse internamente con avances sustanciales en materia de gobernanza, condicionar cualquier avance negociador en la dimensión bilateral al cese de la colonización y apostar por lo multilateral como palanca que compense la asimetría. Es en este marco en el que la cuestión del Estado retoma vigencia. El gobierno palestino en Cisjordania desarrolló un plan dirigido a fortalecer las instituciones y a ampliar las infraestructuras públicas, con miras a reforzar su atributos estatales y defender la normalización de su estatalidad en la escena internacional. Realineando su posición en el conflicto con Israel, los palestinos planearon una estrategia consistente en avanzar en la construcción de un Estado a

pesar de la ocupación, con el objeto de acelerar con ello el fin de la ocupación, rompiendo con el escenario de “interinidad permanente” creado por Oslo. De hecho la entidad estatal árabe es un proyecto antiguo que, con diferentes diseños y apoyos, ha recorrido la historia del conflicto. El establecimiento de un Estado palestino y su reconocimiento internacional han sido una parte del programa nacional de la OLP, así como el objetivo final tácito del proceso de Oslo (1993-2000); incluso la fase II de la Hoja de Ruta (2003) llamaba a crearlo antes de alcanzar un acuerdo final.

Desde 2009 varias declaraciones han apuntado el proyecto, sus objetivos y momentos claves. Más recientemente, el 17 de mayo de 2011, en un artículo de opinión publicado en la prensa estadounidense³, el presidente Mahmud Abbas precisó que, en el marco de la sesión anual Asamblea General, en septiembre de 2011, los palestinos plantearían a la comunidad internacional su reconocimiento como Estado independiente en las fronteras de (1949-)1967 y su admisión como Estado miembro de la Organización de Naciones Unidas⁴. Los dos elementos de la iniciativa giran en torno al reconocimiento. Es bien sabido que el reconocimiento de los Estados no es competencia de la organización sino un asunto bilateral, de los demás Estados y gobiernos. Sin embargo la incorporación plena de Palestina en Naciones Unidas supondría un reconocimiento fuerte de su existencia y de la persistencia de una realidad constrictiva no conforme al derecho internacional. En tal reconocimiento podría además subrayarse la base territorial legal y legítima de esa entidad.

Desde un punto de vista formal, el Estado de Palestina existe y ha sido reconocido por un número importante de países. La declaración del Estado palestino en 1988 (Argel) fue el ejercicio del derecho de autodeterminación, por esencia un acto unilateral que no tiene por qué ser consensuado ni resultar necesariamente de un

³ Mahmoud Abbas, “The Long Overdue Palestinian State”, *The New York Times*, 17 May 2011.

⁴ Sobre las implicaciones legales de la iniciativa palestina en Naciones Unidas, ver: ASALI, Ziad J. (2011): “ATFP [American Task Force on Palestine] Backgrounder on the Question of Palestinian UN initiatives”, *Huffpost World*, June 27. KATTAN, Victor (2011): “A state of Palestine: the case for UN recognition and membership”, *al-shabaka policy brief*, May.

acuerdo con otras partes. La libre determinación política de un pueblo, especialmente si está colonizado o sometido a dominación extranjera, es un derecho recogido por numerosos textos internacionales fundamentales, y en particular la resolución 3236 (XXIX) de 22 noviembre de 1974 de la Asamblea General de Naciones Unidas que estableció el derecho a la libre determinación política del pueblo palestino, a la independencia y a la soberanía nacional.

Pero el Estado de Palestina está desprovisto de sus atributos fundamentales por la situación de ocupación. Por ello, a lo largo de estos dos años, a través del llamado “Plan para el Estado”, el gobierno Fayad ha hecho importantes progresos organizativos y económicos en las zonas autónomas e incluso en las zonas ocupadas bajo control israelí. Sendos informes de Naciones Unidas, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial señalaron en abril 2011 que las funciones de la ANP son suficientes para ser consideradas las de un gobierno estatal⁵. Asimismo, a lo largo de estos meses, la ANP ha intensificado su acción diplomática para ganar apoyos con miras a la Asamblea de septiembre. A principios de julio de 2011 el Estado de Palestina ya ha sido reconocido por más de 120 países (entre los cuales los 5 BRICS: China, India, Rusia, Brasil y Sudáfrica) y espera alcanzar los 130 reconocimientos en los próximos meses. Muy significativa ha sido la última ola de reconocimientos en América del sur donde todos los países a la excepción de Colombia han dado su reconocimiento. También ha logrado avances en Europa; algunos países de Europa central y oriental habían reconocido a Palestina antes de integrarse en la UE (Polonia, Rumanía, Hungría, Chequia, Eslovaquia, Bulgaria), otros muchos han elevado recientemente el estatuto de la representación diplomática palestina, sin llegar al reconocimiento pleno; muchos han hecho declaraciones a favor de un Estado palestino en 2011.

- La incorporación plena en Naciones Unidas

⁵ Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process, *Palestinian State-building: a decisive period*. Ad Hoc Liaison Committee Meeting Brussels, 13 April, 2011.

World Bank, *Building the Palestinian State: Sustaining Growth, Institution, and Service Delivery*, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, April 13, 2011.

International Monetary Fund, *Macroeconomic and Fiscal Framework for the West Bank and Gaza: Seventh Review of progress*. Staff Report for the Meeting of the Ad Hoc Liaison Committee. Brussels, April 13, 2011.

La OLP (desde 1974) y luego Palestina (desde 1988) han sido observador permanente en la ONU, a la espera de la definición definitiva de su estatuto político y jurídico. Con este estatuto, en septiembre 2011, el Estado de Palestina pedirá su incorporación a la organización como miembro pleno. El procedimiento de admisión de un nuevo miembro establece que la entidad solicitante dirige su demanda al Secretario General. Éste la remite al Consejo de Seguridad que la estudia y puede recomendar su admisión siempre que cuente con al menos 9 votos y que un miembro permanente no esgrima su veto. La Carta de las Naciones Unidas (Cap. II, Art. 4) establece que la admisión de los Estados a la Organización responderá a la decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad. En principio sólo pueden aspirar ser miembros los Estados soberanos, aunque varios miembros fundadores de la organización fueron países dependientes. En este proceso existe la posibilidad de que el Secretario General retenga la carta de solicitud y retrase la tramitación ante el Consejo de Seguridad, pero dada la atención mediática en torno a este caso, y una eventual presión internacional, no parece previsible tal escenario. Por lo cual, dada la actual composición del órgano, es previsible una mayoría proclive a suscribir la recomendación de ingreso. Es probable que, salvo EEUU, los otros cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad apoyen la propuesta. De entre los diez miembros no permanentes del Consejo de Seguridad en 2011 también darán su voto positivo Bosnia y Herzegovina, Brasil, Gabón, India, Líbano, Nigeria, Portugal y Sudáfrica; sólo Colombia y Alemania podrían votar en contra o abstenerse.

En caso de ser aprobada la recomendación de ingreso, ésta pasaría a la Asamblea General y en tal escenario es altamente probable que la mayor parte de los miembros de la organización de su apoyo; los votos negativos provendrán de Israel, EEUU y algún aliado (Micronesia) y es probable la abstención de algunos más (Alemania, Italia, algunos países del este de Europa, Canadá, Colombia...). La admisión requiere el voto positivo de dos tercios de los miembros (presentes y que

voten), lo que en la actualidad significa 128 votos de los 192 estados miembros, si votaran todos.

Sin embargo también cabe esperar que en el Consejo de Seguridad los EEUU hagan uso de su poder de veto en solitario. En tal caso cabe la posibilidad de que el demandante replantee la solicitud varias veces, forzando a repetir el proceso. Algunos palestinos han esgrimido la posibilidad de recurrir a la resolución Unión Pro Paz (*Uniting for Peace*, AG 377 (V) que permite salvar un bloqueo en el Consejo de Seguridad.

(...) si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. De no estar a la sazón reunida, la Asamblea General puede reunirse en período extraordinario de sesiones de emergencia dentro de las 24 horas siguientes a la presentación de una solicitud al efecto. Tal período extraordinario de sesiones de emergencia será convocado si así lo solicita el Consejo de Seguridad por el voto de siete cualesquiera de sus miembros, o bien la mayoría de los Miembros de las Naciones Unidas (...)

Sin embargo hacer uso de este recurso excepcional conlleva riesgos porque tal resolución no puede contornear un veto en esta materia; de hecho un dictamen de la Corte Internacional de Justicia (1950) da preeminencia al Consejo de Seguridad en materia de admisión de nuevos miembros. En tal supuesto no es evidente que se reuniesen suficientes votos para secundar la iniciativa. Por lo tanto si hay veto

estadounidense los palestinos aplazarán probablemente su demanda de admisión y EEUU sumará éste a la larga lista de vetos en defensa de los intereses de Israel aunque en este caso tendría una connotación política más acusada contraria a los derechos nacionales de los palestinos, con un previsible coste.

- El reconocimiento internacional del Estado de Palestina.

De no lograrse la admisión, Palestina tendría una segunda opción, de otro nivel. La Asamblea General tiene potestad para votar una resolución por la cual reconozca al Estado de Palestina, haciendo incluso explícita mención a las fronteras de 1949-67. De aprobarse, en el caso de Palestina podría también significar, a instancia del Secretario General, pasar de su actual estatuto de observador permanente al de Estado observador permanente (como el Vaticano en la actualidad o Suiza hasta 2002). Palestina se convertiría así en un estado, no miembro de NNUU (al igual que Kosovo o Taiwan), pero ampliamente reconocido y en la antesala de la adhesión. Y en el peor de los supuestos cabría incluso una elevación de su rango al de observador con más amplias competencias y prerrogativas, como tiene actualmente la Unión Europea. En todo caso la negativa del Consejo de Seguridad no afecta a un posible reconocimiento de estas características. Sin embargo no sólo importa la aritmética de los votos sino también la calidad del reconocimiento, con ello el aspecto declarativo se reforzaría con un reconocimiento de los atributos efectivos del estado. Por lo tanto es indispensable un apoyo político claro de las potencias, y muy particularmente de la Unión Europea.

Las implicaciones de la incorporación de Palestina en Naciones Unidas son varias. En primer lugar, llevar la cuestión de la estatalidad al foro internacional obliga a argumentar porqué no se incorpora/reconoce a Palestina cuando se ha incorporado/reconocido a Israel, y a poner en evidencia de que no hay ningún impedimento legal para ello y que solamente se requiere de voluntad política. Como ha señalado el presidente Abbas, este acto contribuye a que el conflicto sea tratado desde el punto de vista legal internacional y no sólo negociado

políticamente a nivel bilateral. La incorporación plena a la organización supone el reconocimiento internacional más explícito y de ello deriva un objetivo tácito que implica a la comunidad internacional: la entidad estatal palestina *de iure* tiene que serlo también *de facto*. Su admisión como miembro pleno de la sociedad internacional deberá prolongarse con otras formas de contribución activa a la plena consecución de los atributos constitutivos del Estado. De forma muy gráfica, el primer ministro Salam Fayad ha señalado que “septiembre será el certificado de nacimiento del Estado palestino”. Pero está claro que ni la admisión en la organización internacional, ni un amplio reconocimiento internacional cambian la situación en el terreno ni significa que se posibilite de inmediato una soberanía efectiva y cese la ocupación, sin embargo cambian las coordenadas: inaugura una “igualdad formal” entre dos estados en el conflicto, separa la autodeterminación y la estatalidad del marco negociador bilateral que las tenía secuestradas, apremia desde el plano multilateral la retirada del ocupante. Tampoco supone el fin de las negociaciones pero limita las pretensiones israelíes de mercadeo territorial.

Asimismo esta iniciativa tiene varias consecuencias. Con su intransigencia y oposición, Israel verá acentuado el deterioro de su imagen, prolongando su aislamiento en la región y en la escena internacional; está claro que no es positivo que se oponga al reconocimiento del Estado con el que deberá convivir y en el peor de los casos está condenado a coexistir. Más tarde o más temprano, Israel tendrá como vecino a un Estado independiente, con reconocimiento internacional, al que ocupa ilegalmente; se reforzará la condición de ocupación por parte de Israel de un Estado y no sólo unos “territorios” del ex mandato británico de Palestina que nunca llegaron a pertenecer a una entidad estatal reconocida. Por otra parte, la aceptación de Palestina en NNUU supone también confirmar las fronteras del Estado palestino (no las de la resolución 181, sino las de facto de 1949) y negar cualquier legalización de la ocupación y anexión unilateral israelí. Finalmente Palestina podrá utilizar otros instrumentos de derecho internacional para sus reivindicaciones, moderando las asimetrías que ha sufrido hasta ahora y conminando a la comunidad internacional a un papel más activo (cosa que no pasó

tras el dictamen de la CIJ de julio 2004 que ya hizo este llamamiento). Como Estado plenamente reconocido, Palestina podría ratificar y adherirse al Estatuto de Roma, planteando casos a la Corte Penal Internacional en materia de crímenes de guerra y contra la humanidad. Los miembros de sus Fuerzas Armadas, al ser las de un Estado, deberán ser tratadas como prisioneros de guerra, etc.

Los efectos de las revueltas árabes: el acuerdo de reconciliación nacional palestina

La estrategia palestina, sin proponérselo en su origen, se ha imbricado con las movilizaciones populares y los cambios prodemocráticos que afectan a la región. Estos también han tocado a los territorios palestinos ocupados en un doble sentido. Como en todos los demás casos la protesta ciudadana ha adoptado formas y contenidos que responden a la singularidad de la situación nacional. Y por otra parte hay que señalar que la causa palestina ha estado presente en las protestas de todos los países árabes, lo que demuestra que es una causa popular, ligada a un problema flagrante de injusticia, a pesar de haber sido frecuentemente instrumentalizada por los regímenes.

La primavera árabe en Palestina se activó con unas primeras movilizaciones de jóvenes en solidaridad con la calle tunecina y egipcia, que pronto se tornaron hacia su propia realidad, dirigiéndose a las autoridades de Ramallah y Gaza, así como a los partidos integrantes del movimiento nacional: con demandas de libertad de expresión y de asociación, exigencia de que se reforme y democratice la OLP, convocatoria de elecciones al Consejo Nacional Palestino y el restablecimiento de la unidad interna palestina, al mismo tiempo que exigencias de justicia, es decir el fin de la ocupación israelí. En Cisjordania y Gaza las principales consignas han sido “el pueblo pide el fin de la división” y “el pueblo pide el fin de la ocupación”. Estas demandas tendrán un pronto eco en las autoridades, conscientes del riesgo de no sintonizar suficientemente con las demandas de la calle y del potencial positivo

que pueden suponer ciertas medidas para su estrategia; rápidamente la ANP anunció cambios de gobierno y elecciones, y unas pocas semanas después se desatascó el acuerdo entre Fatah y Hamas⁶.

La reconciliación palestina fue precipitada por la presión de la calle y por el cambio político en Egipto. Tras cuatro años de división y de enfrentamientos, y tras numerosas iniciativas frustradas, el gobierno egipcio asumió un nuevo papel distanciándose de Israel y auspició el acuerdo. Firmado por las diferentes facciones políticas palestinas el 4 de mayo en El Cairo, el Acuerdo Nacional de Reunificación se propone poner fin a la división política y con él se resuelven distintos puntos: en materia electoral (la creación de una Comisión Electoral Central pluralista, la designación de un nuevo Tribunal Electoral, la convocatoria de elecciones legislativas, presidenciales y al CNP antes de 12 meses); en materia de seguridad; en lo referido al ejecutivo y legislativo (un gobierno de unidad, tecnocrático, encabezado por un Primer Ministro de consenso y la reactivación del Consejo Legislativo Palestino). Todo ello permitirá restablecer la legitimidad democrática y retornar al funcionamiento normal de las instituciones. Obviamente la respuesta israelí no se hizo esperar, anunciando que tal acuerdo impide cualquier diálogo, amenazando de ruptura total con la ANP y reteniendo fondos. Por otra parte, en indudable conexión con el acuerdo, a principios de junio Mohamed Dahlan era expulsado de Fatah y se anunció su próximo enjuiciamiento. A lo largo de más de 15 años Dahlan había dirigido una facción de las fuerzas de seguridad palestinas, estuvo implicado en actos de violencia contra sus conciudadanos y en múltiples asuntos de corrupción, se había convertido en un peón esencial de la CIA y de Israel en la escena palestina y fue el principal responsable del choque con Hamas en 2007 que dio lugar a la partición.

El nuevo ciclo político que se abre con las revueltas árabes no sólo supone cambios en los sistemas políticos sino que también altera el orden regional. Es ilustrativo que las autoridades israelíes no hayan escondido su escepticismo, cuando no su

⁶ ICG (International Crisis Group): "Palestinian reconciliation: Plus ça change...", *Middle East Report*, 110, 20 July 2011.

abierta preocupación, por el nuevo escenario y hayan despreciado los potenciales dividendos de la democratización. En realidad la primavera árabe hace peligrar un equilibrio construido a lo largo de dos décadas en el que Egipto y Jordania se han alineado con Israel en materia económica y de seguridad, Siria ha mantenido congelada la cuestión del Golán y la ANP ha sido funcional para el ocupante. En lo que supone uno de los primeros efectos de las revueltas prodemocráticas en el escenario regional, Egipto ha dejado de ser el colaboracionista pro-israelí. Ha desaparecido de la escena Omar Suleiman, el responsable de los servicios de seguridad egipcios, garante ante Israel del bloqueo y la asfixia a Gaza. El gobierno provisional egipcio ya ha facilitado la movilidad en la frontera de Rafah y ha anunciado la revisión de los contratos de suministro de gas a Israel.

Otro elemento a tener en cuenta es la sintonía entre las demandas populares palestinas y de las poblaciones árabes vecinas. Expresión de ellas han sido las acciones concertadas los días 15 de mayo y 5 de octubre, con motivo de la conmemoración de la *nakba* de 1948 y de la *naksa* de 1967, con manifestaciones en las fronteras de Israel y en las zonas ocupadas y que se saldaron con más de 30 muertos. Con el eslogan “el pueblo pide el retorno a Palestina” esta iniciativa popular organizada desde diferentes países implicó a refugiados palestinos y a ciudadanos árabes, apuntando un nuevo tipo de movilización coordinada. En el Golán sirio ocupado, centenares de personas provenientes de Siria cruzaron en dos ocasiones los campos minados, saltaron las alambradas y penetraron en el pueblo ocupado de Majdal Shams, en una acción sin precedentes.

La reacción israelo-estadounidense y la negación de la primavera árabe para los palestinos

Encarando la recta final antes de septiembre, el gobierno palestino ha visto reforzada su iniciativa con avances significativos en su despliegue diplomático y ha aprovechado un contexto regional favorable, mientras que el plano interno ha

restablecido la unidad nacional y ha recompuesto las relaciones con Gaza. A modo de respuesta y con la finalidad de contrarrestar estos avances, el primer ministro Netanyahu viajó a EEUU para confirmar sus posiciones y asegurarse la colaboración y capacidad de contención de su socio americano, al que percibe en fase de debilitamiento ante la primavera árabe. La postura israelí, recordada unos días antes, no ha variado ni plantea novedades: proseguir en las negociaciones bilaterales, negar la posibilidad de retorno a las fronteras de 1949-67, exigir el control militar de la frontera jordana, mantener la anexión de Jerusalén Este, e imponer el reconocimiento del carácter judío del estado de Israel.

Sin embargo el Presidente Obama se adelanta el 19 de mayo con una declaración en el Departamento de Estado en la que fija la posición y el papel estadounidense respecto a los cambios en la región y al conflicto israelo-palestino. A pesar de ser esperado con mucha expectativa, ni por su contenido ni por el momento su discurso logra tener el eco del que pronunció en El Cairo (2008) sobre las relaciones con el mundo musulmán. La intervención presidencial tiene dos partes. La primera se centra en los cambios prodemocráticos en la región y se presenta como el punto de partida de “un nuevo capítulo en la diplomacia estadounidense”, un cambio de estrategia necesario para evitar una agudización de las tensiones entre EEUU y mundo árabe. Esgrimiendo los principios y valores fundacionales, Obama apoya explícitamente los cambios que piden los ciudadanos árabes y anuncia ayuda política y económica a las reformas democratizadoras, a modo de un nuevo “intervencionismo democrático”. La segunda parte, sensiblemente más corta y de tono diferente, aborda la cuestión de la paz y de la seguridad en la región, reiterando su apoyo a la consecución de un acuerdo israelo-palestino basado en las fronteras de 1967. Si bien esta cuestión sigue siendo la piedra angular de su estrategia en la región, reconoce explícitamente el fracaso de dos años de esfuerzos debido a la política colonizadora israelí. Sin embargo aunque Obama señala la urgencia de romper el *statu quo* vuelve a apostar por el esquema vigente, llamando a reactivar las negociaciones bilaterales. Sin dejar de defender las posiciones esencialistas israelíes (Estado judío y territorio del pueblo judío),

afirma el derecho de los palestinos a disponer de un Estado, sobre un territorio “basado en las fronteras de 1967” (con posibilidad de canjes territoriales negociados), viable y soberano, al lado de Israel, pero desmilitarizado. Resta credibilidad a la iniciativa palestina de septiembre, calificándola de “gestos simbólicos para aislar a Israel ante las NNUU”. No critica la reconciliación palestina, pero pide a Hamas el reconocimiento de Israel. Como muy modesta novedad plantea la necesidad de retomar las negociaciones que en una primera fase de prioridad a dos cuestiones, territorio/fronteras y seguridad (“seguridad por territorios”), dejando para más adelante otros temas como Jerusalén y el futuro de los refugiados. Tres días después, el 22 de mayo, Obama interviene ante el AIPAC, el principal lobby pro israelí, donde reitera su posición y confirma el pleno alineamiento y el compromiso inamovible de EEUU con la seguridad de Israel.

Dos días más tarde, el 24 de mayo, el primer ministro israelí Benjamin Netanyahu interviene ante el Congreso estadounidense con un discurso en el que reafirma la disposición del gobierno de Israel a negociar un “compromiso de largo alcance”, con “dolorosas concesiones” y siendo “generoso en cuanto al tamaño del territorio”, pero reiterando las líneas rojas: la ciudad de Jerusalén no volverá a ser dividida, no habrá retorno a las fronteras “indefendibles” de 1967 y los palestinos deberán asumir el carácter judío del estado. También exige la ruptura del acuerdo entre Fatah y Hamas y el desistimiento de plantear un reconocimiento internacional en septiembre; según Netanyahu la paz no se impone, se negocia. Israel reitera así sus argumentos: la seguridad (evitar que se “ponga en peligro la supervivencia de Israel”, el no retorno a “líneas indefendibles”), los hechos consumados (“la demografía y el paisaje han cambiado”), los derechos históricos (“vínculos históricos del judaísmo con Judea y Samaria”), y la generosidad de Israel (“Israel listo para hacer concesiones generosas a favor de la paz”). En suma busca continuar con los regateos para conservar y legalizar lo conseguido con la ocupación y diez años de unilateralismo, una total rendición palestina (renuncia al retorno de los refugiados, a las fronteras de 1967, a la soberanía y la

autodeterminación), ahondar la división interna y debilitar políticamente a la parte palestina, tener por vecinos a una entidad tutelada con la esperanza de un progresivo vaciamiento (des-arabización gradual) y finalmente marginar y deslegitimar las reivindicaciones de los palestinos israelíes (un cuerpo extraño en el Estado de Israel y cada vez más alienado con el sistema político y su sociedad).

La postura israelí no ha cambiado ni se hace propuesta nueva alguna, y todo indica que la función del discurso es reconfortar a la opinión pública israelí y a sus valedores en el *establishment* político estadounidense, a la espera de un nuevo presidente republicano en 2013, más favorable a sus tesis. El gobierno israelí ha estado estos dos años paralizado, incapaz de tomar iniciativas, dejando hacer a los colonos y respondiendo con violencia a los palestinos (Gaza fin de año 2008) y a las iniciativas solidarias internacionales (interceptación de la flotilla por la paz). Consciente de que un acuerdo de paz, ateniéndose a los parámetros de la legalidad internacional, tiene un coste político y económico demasiado alto⁷, Israel ha optado por el encapsulamiento y sólo es capaz de ofrecer más de lo mismo: negociaciones desiguales con un horizonte de Estado palestino con fronteras provisionales, tal como planteó Ariel Sharon en 2001. Ante los cambios que tienen lugar y la nueva política egipcia menos complaciente en cuestiones económicas y de seguridad, Israel se encastilla en vez de buscar su normalización en la región tal como planteaba la Iniciativa Árabe de Paz (2002)⁸, por la cual sus vecinos reconocerían el Estado de Israel en sus fronteras legales. Más aún, Israel ve en la iniciativa palestina un acto ofensivo que busca su deslegitimación y aislamiento internacional, por lo que también ha desplegado una estrategia diplomática (llamada Fondo de Septiembre) dirigida a asegurarse votos contrarios a la

⁷ Hoy hay cerca de 500.000 colonos en Cisjordania y Jerusalén este, lo que supone el 8,3% de la población judía israelí.

⁸ La Iniciativa Árabe de Paz, adoptada por la Liga de Estados Árabe en la cumbre de Beirut 2002 y reafirmada en la de Riyad en 2007, asumida también por los miembros de la Organización de la Conferencia Islámica, plantea un marco general para un acuerdo: si Israel se retirase a las fronteras del 67, se estableciera la capital palestina en Jerusalén este y se aceptase un arreglo justo de la cuestión de los refugiados, los Estados árabes e islámicos darían por terminado el conflicto, rubricarían acuerdos de paz y normalizarían sus relaciones con Israel. La IAP fue acogida positivamente por muchos gobiernos y analistas, incluso por grupos liberales pro-israelíes como JStreet. En su momento, tanto la Secretaria de Estado Clinton como el enviado especial George Mitchell declararon que su contenido sería tenido en cuenta en las iniciativas estadounidenses. A pesar de ello nunca fue valorada abiertamente por Israel, al ver en ella demasiado general.

iniciativa palestina presentada como un intento de “deslegitimar al Estado de Israel” y evitar un apoyo de calidad (entiéndase europeo).

Sin embargo, en el seno del propio Israel, crecen las voces que urgen su normalización en la región, especialmente ante los previsibles cambios derivados de las revueltas y reformas. Algunos ex altos funcionarios, embajadores y políticos (como Avraham Burg), académicos e intelectuales han tomado claro partido por la iniciativa palestina y conminan a que la Unión Europea de su apoyo. Asimismo a principios de abril se hizo pública la *Iniciativa de Paz Israelí* elaborada por antiguos responsables de los servicios de seguridad, con el objeto de mostrar la disposición de Israel a un acuerdo, romper el aislamiento que vive Israel y mejorar su imagen. La propuesta, muy parecida a los parámetros de Clinton (2000), plantea la coexistencia de dos Estados, con fronteras basadas en Línea Verde con algunos ajustes negociados, la división de Jerusalén, un acuerdo para que los refugiados reciban compensaciones económicas y la posibilidad de instalarse en Palestina (y en algunos casos puntuales, en Israel), y la devolución del Golán sirio con algunos cambios fronterizos.

Por su parte los palestinos, si bien consideran positiva la referencia estadounidense a las fronteras del 67, no se han prodigado en valoraciones y comentarios, no ocultando su escepticismo o compartiendo una lectura crítica que ha sido la pauta dominante en el resto de los países árabes. Para ellos en el discurso de Obama hay una estridente disonancia entre su apoyo a la primavera árabe (apoyo a las revoluciones prodemocráticas, enarbolando un discurso de democracia, autodeterminación, libertad) y su postura ante el conflicto (varapalo a los palestinos y negando su derecho a un Estado plenamente soberano). Su propuesta no difiere en gran medida de lo que han sido Oslo y sus secuelas durante la década posterior: primacía de la seguridad de Israel, bilateralidad y gradualidad en las negociaciones, ninguna concreción sobre asentamientos, y un horizonte de mini-Estado con soberanía limitada y fronteras provisionales. La menguada credibilidad de Obama, que en El Cairo en 2008 apoyó la coexistencia de dos

Estados y la paralización de los asentamientos pero que vetó una condena a Israel en 2011, apenas se benefició con su discurso. Con su indecisión, ambigüedad e incapacidad para contener las políticas unilaterales israelíes, EEUU demuestra su debilidad y falta de autonomía, atrapado en los argumentos y lógicas de Israel. Prueba de ellos es su consideración de la iniciativa palestina como una “acción simbólica” es decir sin efectos prácticos y como un intento de “aislar a Israel en NNUU”; en suma, compartiendo el discurso simplista de que ejercer el derecho a la autodeterminación va contra Israel. Obviamente una posición tan insensible y descarnada, que llega a ser insultante para muchos, confirma la necesidad de los palestinos de alterar el paradigma de la gestión del conflicto, pasando de lo bilateral a lo multilateral.

Está claro que la posición estadounidense respondía por un lado al importante reto que plantea el nuevo contexto regional árabe y la necesidad de recolocarse; se aprovechó una oportunidad para presentar un giro en su política. Con el discurso presidencial respecto a las revoluciones ciudadanas, Washington buscó reconciliarse con los árabes ante la evidente pérdida de influencia y de credibilidad; apuntaba un reenfoque para acompañar, con argumentos idealistas y promesas de apoyo, la política de EEUU a los cambios democráticos. Necesita presentar otra imagen que vaya más allá de sus intereses en contraterrorismo, petróleo y de su defensa ciega de Israel. Por otro lado tenía obviamente que abordar su fracaso en la escena de Israel-Palestina. Sin embargo este capítulo de su discurso es esencialmente defensivo y de contención respecto a un socio rudo, intransigente e insaciable y respecto a unos palestinos decididos a romper el marco negociador que ha marcado dos décadas. Por ello, por un lado, se adelanta al discurso de Netanyahu y da explicaciones al lobby pro-israelí y, por otro, adopta una posición conservadora con los palestinos, asumiendo los postulados israelíes y descalificando su iniciativa diplomática. Esta es la razón por la que no plantea novedad ni cambio alguno, ni distanciamiento real respecto a Israel. Después del fracaso de dos años de mediaciones para reactivar las negociaciones, del veto de febrero y de la renuncia de su enviado especial George Mitchell, Obama

desaprovecha así la oportunidad de ligar de manera coherente las revueltas prodemocráticas y el apoyo prometido a la resolución del caso palestino en base a parámetros de justicia y de derecho. EEUU teme perder su papel predominante como único actor externo en las negociaciones bilaterales, por ello busca adelantarse a Netanyahu y fija la posición estadounidense, asimismo frena al Cuarteto que quería presentar una propuesta, a instancias de Francia, Reino Unido y Alemania, en una reunión solicitada para abril.

Obama no plantea una propuesta estructurada para re-encarrilar las negociaciones, reitera unas declaraciones de principios y apenas apunta un nuevo orden de prioridades en el mismo esquema de gradualidad y con la misma lógica, dando prioridad a las exigencias israelíes en materia de seguridad: exigencias territoriales y anexiones, retirada escalonada a largo plazo, control del Valle del Jordán, control del espacio aéreo y del espectro electromagnético. Y en cuanto al territorio, plantea un futuro Estado palestino en las fronteras de 1967 con ciertos intercambios territoriales mutuamente aceptados (*land swaps*); es decir que en lo territorial la postura de Obama (fronteras del 67 + ajustes aceptados) no difiere mucho de lo que plantea Netanyahu (fronteras del 67 + anexión de los bloques de asentamientos). Estos llamados “parámetros de Obama” no son nada novedosos. Aún más cuestionable, por las implicaciones democráticas que tiene, es que acepta y legítima de nuevo la exigencia israelí del reconocimiento del carácter judío de Israel. Sin embargo no hace ninguna alusión al derecho internacional, ni a la Iniciativa Árabe de Paz, ni a Jerusalén y apenas menciona a los colonos. Finalmente Obama reitera su apuesta por la negociación bilateral y desautoriza la iniciativa palestina en NNUU, pidiendo que se posponga. De nuevo la postura estadounidense es una clara muestra de un doble discurso y de dos escalas de valores; aplaude el coraje cívico de los manifestantes árabes y les promete ayuda, mientras que asume el discurso y ofrece protección a un Estado que viene violando sistemáticamente el derecho internacional. En suma, dos lógicas, una paternalista democrática para los árabes y otra de protector incondicional para Israel.

Los palestinos también quieren su primavera

Lo que ocurre en Palestina es el producto de dos dinámicas, una interna de total fracaso de la lógica de Oslo, y otra de carácter regional en sintonía con las primaveras árabes. Los palestinos cuentan a su favor con el cansancio y el creciente escepticismo internacional respecto al viejo esquema de negociaciones, mientras que Israel actúa a contracorriente de los cambios y se convierte en un elemento desestabilizador y de rémora.

Ante la indecisión de EEUU y evidente incapacidad de EEUU para protagonizar la mediación y presión externa en la resolución política de este conflicto, es hora de que la Unión Europea y el resto de la Comunidad Internacional se impliquen coherentemente. En primer lugar se impone un reconocimiento del fracaso de Oslo y de la mala voluntad de Israel en este proceso, la Comunidad Internacional tiene que dejar de alimentar una dinámica que solamente perpetúa la situación actual, atreverse a tomar distancia y abandonar discursos complacientes y formulas declarativas y vacías que sólo benefician al ocupante. El parapetarse en unas negociaciones bilaterales y asimétricas para negarse a apoyar una iniciativa legítima o reconocer al Estado palestino es ponerse en manos de Israel, lo mismo que declarar que se reconocerá a la entidad palestina “en el momento adecuado” es un eufemismo para ocultar la pusilanimidad o la cobardía política. Pero ¿qué han hecho hasta ahora los posibles actores?

El “extraño” mecanismo de mediación internacional que es el Cuarteto tomó el relevo de Obama, prosiguiendo el apoyo que ha venido prestando a las iniciativas estadounidenses de estos dos últimos años. De inmediato suscribió “los parámetros de Obama” (dar prioridad a los temas de seguridad y territorio) y llamó de inmediato a retomar las negociaciones bilaterales directas sin tardanza ni precondiciones (sic). Catherine Ashton, en nombre de la UE, también se apresuró en apoyar la visión de Obama y dar preeminencia a la acción concertada del

Cuarteto. Sin embargo sus limitaciones se hacen patentes en la reunión del 11 de julio que concluye sin siquiera una declaración final; un silencio que pone en evidencia la conciencia de su incapacidad para intervenir de manera efectiva y deja entrever una patente división entre el tándem UE-Federación Rusa y EEUU.

Por su parte la Unión Europea y los estados miembros también han optado por ceder el protagonismo a los demás, primero a EEUU y luego al Cuarteto. Pero, muy a su pesar, la patente incapacidad de éstos obliga a los europeos a definir una postura y actuar en consecuencia. Es una ocasión única para la Unión Europea, entre cuyos miembros aumentan las voluntades de romper el *statu quo*. Tiene una oportunidad magnífica para hacer valer su autonomía y sus intereses, tomando una iniciativa equivalente a lo que supuso en 1980 la Declaración de Venecia, ahora apoyando claramente la iniciativa palestina en NNUU. Tal paso, en sintonía con el ingente apoyo material aportado al proceso de Oslo, consolidaría la alianza estratégica con los palestinos, contribuiría a la normalización de relaciones con Israel y daría legitimidad a Europa en el proceso de reformas en la región. La Unión Europea tiene que ir más allá de las declaraciones vagas de bienvenida a la reconciliación palestina, de disposición a “reconocer al Estado palestino en el momento apropiado” (Consejo de la UE, 23 de mayo 2011) o de “valorar el éxito del gobierno palestino en la implementación del plan de construcción del Estado”. Europa no puede seguir pasiva y resignadamente espectadora, esperando las iniciativas y formulas mágicas de terceros. Desaprovechar esta oportunidad provocará daños enormes.

La falta de unanimidad en el seno de la UE es evidentemente un problema pero no puede servir de excusa para el inmovilismo. No ha habido acuerdo en el caso de Kosovo en 2008 y no lo hay en otros temas y escenarios. Quizás quepa esperar algo de una acción concertada de algunos países. En febrero 2010 los ministros Bernard Kouchner y Miguel Ángel Moratinos plantearon que la UE reconociera al Estado

palestino en los próximos 18 meses⁹. El Presidente Rodríguez Zapatero prometió el reconocimiento en 2011 aunque no le acompañaran todos los países de la UE; esta posición ha sido reiterada en varias con ocasiones. Francia y el Reino Unido se dicen dispuestos a reconocimiento si no se reactivan las negociaciones; les secundan Noruega y España; Finlandia, Suecia, Irlanda, Portugal y Bélgica apoyan la iniciativa palestina. Varios son los países europeos que han reconocido al Estado palestino, el más reciente ha sido Chipre en enero 2011. Alemania, Países Bajos e Italia se oponen claramente, y es probable que países del centro y este de Europa tampoco se sumen.

Ante la tardanza y el apocamiento de Bruselas, Francia ha pretendido jugar un papel protagonista anunciando una conferencia de paz urgente en julio en un último intento de reactivar las negociaciones bilaterales y evitar el encontronazo en septiembre. Implicaría a las partes y a los principales donantes siguiendo también los parámetros de Obama. La propuesta fue acogida positivamente por Abbas y muy fríamente por Netanyahu y EEUU. Pero es obvio que hay pocas esperanzas de reactivar negociaciones directas si no se garantiza detener la construcción de los asentamientos; los palestinos no van a desperdiciar esta oportunidad única que han ido preparando, que hoy se beneficia de la euforia democratizadora en los países árabes y que les confiere ventaja frente al aislamiento internacional israelí.

El gobierno español ha optado también por la ambigüedad a la espera de acontecimientos. Y ello a pesar de contar con una opinión pública favorable, de haber elevado hace un año el estatuto diplomático la representación palestina en España, de que el Parlamento haya instado apoyar el reconocimiento del Estado palestino en coordinación con la UE, de haber hecho de los palestinos uno de los principales beneficiarios de su ayuda internacional; a pesar de que haya tenido una postura propia respecto a Kosovo, y a pesar de diversas declaraciones de anteriores ministros de asuntos exteriores y del propio Presidente del gobierno. El

⁹ Bernard Kouchner y Miguel Angel Moratinos, "A quand l'Etat palestinien?", *Le Monde*, 23 de febrero 2010.

gobierno no se atreve a destacarse, espera a que haya una postura común europea u otro actor relevante sea el primero en tomar la iniciativa para sumarse de inmediato. En suma una nueva muestra de dudosa coherencia y de desconexión entre ayuda y compromiso político que ha marcado la intervención europea. Y más grave aún en el caso español, otro ejemplo de desaprovechamiento de recursos políticos consolidados durante mucho tiempo.

Conclusiones

La comunidad internacional quiere acabar con este conflicto y encara tres opciones: forzar la reanudación de negociaciones antes de septiembre evitando que tome cuerpo la iniciativa palestina, apoyar a los palestinos en Naciones Unidas o dejar caer a la ANP-OLP a favor de Israel y de la oposición palestina, abriendo así la puerta a una nueva fase, totalmente impredecible, del conflicto. Se dan por lo tanto varios posibles escenarios que se dilucidarán en las próximas semanas y en septiembre.

Los más altos dirigentes palestinos han reiterado públicamente que siguen privilegiando las negociaciones pero que se ven abocados a esta iniciativa por el unilateralismo israelí y el rotundo fracaso de los esquemas vigentes. El presidente Abbas ha pedido que EEUU y UE presionen a Israel y, de darse garantías, podría reconsiderar su iniciativa. Esta postura ha generado división en sus filas; unos, temerosos de los costes que conllevaría un fracaso en Nueva York, están dispuestos a renunciar a la iniciativa en Naciones Unidas si se restablece una negociación seria y con garantías. Algunas fuentes han señalado la posibilidad de que ya se hayan activado negociaciones secretas, a modo de lo ocurrido en Oslo en 1993. Otros ven en la iniciativa multilateral la única palanca para romper ahora el statu quo y confían en obtener un apoyo internacional suficiente, al menos para lograr la aprobación de una resolución de la Asamblea General de reconocimiento; renunciar al intento es visto como un nuevo doblegamiento ante la presión

internacional, con lo que perderán toda credibilidad y se darán alas a quienes piden disolución de ANP o la renuncia al proyecto de dos Estados.

Otra posibilidad es que los palestinos lleven a cabo su plan en Washington, intentando primero su adhesión y en caso de fracaso la aprobación de una resolución de reconocimiento. Si Palestina es admitida como Estado miembro, se provocará una cascada de reconocimientos y el establecimiento de relaciones diplomáticas plenas por muchos países dubitativos. En la escena interna, el Estado de Palestina asumirá más iniciativas respecto a Jerusalén este y las colonias. Pero Palestina no contará con un vecino colaborativo; con su negativa y actitud hostil, Israel perderá la oportunidad de ser uno de los primeros socios del nuevo Estado. Será previsible entonces un repliegue israelí y su encapsulamiento; una espiral de tensiones con los colonos, y la minoría palestina con ciudadanía israelí correrá el riesgo de convertirse en chivo expiatorio, deteriorándose aún más la democracia israelí. Las relaciones bilaterales cambiarán; cualquier futura negociación ya no tendrá por referencia los hechos consumados sino las fronteras legales; Israel deberá negociar su retirada y no al revés los palestinos defender parcelitas de territorio cedido por Israel. Con su acceso directo a Egipto, Gaza tendrá una cierta ventaja comparativa, pero Cisjordania puede sufrir ahogo financiero y económico. Y es probable que la separación territorial sea explotada por Israel. No hay que descartar un incremento de las tensiones; Israel puede intentar romper la reunificación palestina; hará uso de palancas económicas (retención de transferencias financieras, condicionamiento de la ayuda) y diplomáticas (presionando sobre terceros países). Tampoco cabe descartar el recurso a la fuerza: una reocupación de zonas bajo control palestino tiene elevados costes pero pueden llevarse a cabo acciones puntuales contra Gaza, en los puestos fronterizos o en zonas de importancia estratégica para la anexión de asentamientos. Y se previsible una aceleración de las obras en el muro de separación y en los asentamientos.

Si Palestina no logra la adhesión intentará el reconocimiento de la Asamblea General y elevar su estatuto al de Estado Observador no miembro. De lograrse se trataría de una victoria modesta, a modo de etapa que debería ser completada por más acción diplomática bilateral. Contar con un apoyo internacional de calidad (europeo) facilitará las cosas. Un reconocimiento internacional de Palestina en la Asamblea, tras un veto efectivo o su simple amenaza en el Consejo de Seguridad, supondrá un serio varapalo a EEUU y tendrá sin duda consecuencias en las relaciones con la ANP.

Una doble derrota de los palestinos en NNUU, provocada por estadounidenses en el Consejo de Seguridad y por los europeos en la Asamblea General, puede alienar profundamente a los palestinos de sus donantes, poniendo en peligro la ANP. En cambio una renuncia anticipada y un nuevo fracaso de las negociaciones tendrán consecuencias aún más nefastas para la ANP, la OLP y el propio proyecto estratégico de dos Estados. Podríamos asistir a una implosión de la ANP y a un retorno de la iniciativa de la calle, una tercera Intifada, fruto de la frustración ante el abandono internacional y el bloqueo, implicando a palestinos bajo ocupación, refugiados y palestinos israelíes, con el apoyo de las sociedades árabes vecinas, tendría coste enorme para todos, para el movimiento nacional palestino, para Israel y para los actores internacionales implicados.

Finalmente Israel puede intentar evitar la iniciativa palestina recurriendo a medidas de fuerza y provocando un incidente grave en Cisjordania y Gaza que altere totalmente las coordenadas y haga inviable la iniciativa en NNUU.

Obviamente cualquier paso dirigido a confirmar la estatalidad palestina incide esencialmente en uno de los componentes del conflicto: el derecho a la autodeterminación de la población árabe autóctona y la cuestión de la ocupación. Los otros dos componentes, la cuestión de los refugiados y el apartheid que vive la minoría palestina en Israel, no se ven abordados directamente pero no dejan de

verse afectados. Para abordar todas sus dimensiones y resolver globalmente el conflicto se requiere reactivar la OLP, previa su reforma democrática. Tal como señalaba Ziyad Clot¹⁰ “el camino a la autodeterminación de los palestinos requiere la participación de todos ellos en una plataforma política renovada”.

El fin de las dictaduras árabes se declina en Palestina como el fin del *statu quo* y del esquema perverso creado a partir de Oslo, mutado en unilateralismo israelí. En Oriente Medio el *statu quo* no significa congelar la situación sino la continuación de los hechos consumados en detrimento de los derechos de los palestinos. Sin embargo después de muchos años, y a diferencia de Israel, los palestinos han ideado una estrategia coherente que ha hecho reaccionar a todas las partes. La iniciativa palestina se ha basado primero en acumular fuerzas y fortalecer la unidad interna, recurrir al multilateralismo (rompiendo con la trampa del bilateralismo impuesto desde Oslo) y aprovechar la nueva coyuntura regional. Si la comunidad internacional está revisando hoy el viejo principio de primar la estabilidad sobre la democracia, ¿por qué no aplicarlo al caso palestino haciendo prevalecer la justicia y el derecho internacional sobre viejos intereses geoestratégicos? Apoyar hoy a Palestina en Naciones Unidas es contribuir a la resolución del conflicto de manera política, no violenta y conforme al derecho internacional, y dar un espaldarazo a los israelíes demócratas que también quieren superar esta situación y convivir cooperativamente con sus vecinos.

¹⁰ *The Guardian*, 14 mayo de 2011