

PALESTINA: RETOMANDO LA INICIATIVA

PALESTINE: TAKING UP THE INITIATIVE

José Abu-Tarbush*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA INICIATIVA PALESTINA. III. LA OPCIÓN DE ACUDIR A LA ONU. IV. TOCANDO EN LAS PUERTAS DE LA ONU.V. ARGUMENTOS (Y CONTRADICCIONES) DEL RECHAZO ESTADOUNIDENSE. VI. LA REACCIÓN INTERNACIONAL: LA UNIÓN EUROPEA. VII. EL DISPUTADO VOTO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD. VIII. ¿HACIA LA OPCIÓN DE UN SOLO ESTADO? IX. ¿DISOLUCIÓN DE LA AP O RECONFIGURACIÓN DE SU ROL? X. ¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO? XI. A MODO DE CONCLUSIÓN.

RESUMEN: La iniciativa palestina en las Naciones Unidas (septiembre de 2011) tuvo un importante eco mediático, político y diplomático, pero no logró los resultados buscados: el ingreso de Palestina como Estado miembro de la ONU. Su mayor éxito fue su aceptación como Estado miembro de la UNESCO. No obstante, la fuerte oposición de Estados Unidos, con sus importantes penalizaciones económicas y presiones políticas, paralizó la petición de ingreso de Palestina en otras agencias especializadas de la ONU. Un año después, Palestina ha sido admitida como Estado observador no miembro (noviembre 2012). Sin embargo, la cuestión de fondo es si la solución de los dos Estados ha quedado obsoleta para implementarse debido a la creciente colonización israelí de los territorios palestinos.

ABSTRACT: The Palestine's initiative at the United Nations (2011, September) had an important media, political and diplomacy echoes. But it had not the desired outcomes: the entry of Palestine as Member State of UN. Its biggest success was the acceptance of Palestine as Member State of UNESCO. However, the strong opposition from United States, with important economic penalties and political pressure, paralyzed the petition for full membership of Palestine in another UN specialized agencies. A year later, Palestine has been admitted as a non-member observer state (2012, November). However, the bottom line is if the two-State solution has become obsolete for its implementation due to growing Israeli colonization of Palestine territories.

PALABRAS CLAVE: Palestina/Israel, resolución conflicto, Estado palestino

KEY WORDS: Palestine/Israel, conflict resolution, Palestinian State

Fecha de recepción del original: 18 de julio de 2012. Fecha de aceptación de la versión final: 5 de diciembre de 2012.

*Profesor titular de Sociología en la Universidad de La Laguna, donde imparte la asignatura de *Sociología de las Relaciones Internacionales*. E-mail: josabu@ull.es

I. INTRODUCCIÓN

La iniciativa palestina para ingresar como Estado miembro de pleno derecho en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) protagonizó la 66ª sesión anual de su Asamblea General (AG), celebrada en septiembre de 2011. Dos meses después el Consejo de Seguridad (CS) se pronunció desatendiendo dicha petición, debido a la falta de acuerdo en su Comité de Adhesión de Nuevos Miembros. Entre ambos acontecimientos, el 31 de octubre, Palestina fue admitida como Estado miembro en la UNESCO, fruto del respaldo mayoritario de los Estados integrantes de la ONU. Pero no menos significativo fue el rechazo frontal de Estados Unidos, con la adopción de represalias económicas que obligaron a la UNESCO a suspender su programa previsto para finales de 2011. Las presiones más fuertes recayeron sobre la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y la Autoridad Palestina (AP) para que retirara o, al menos, congelara transitoriamente su iniciativa y retomara las conversaciones con Israel durante tres meses. Una vez rebasado con creces este paréntesis temporal, sin que se haya logrado avance alguno ni acercamiento entre las partes, la OLP/ANP solicitó el estatus de Estado observador no miembro ante la AG de la ONU, donde obtuvo el respaldo de 138 Estados y la conocida oposición de Estados Unidos e Israel. Sin embargo, ante las limitaciones de su nueva condición como Estado observador, cabe preguntarse ¿qué opciones y escenarios tiene por delante la diplomacia palestina?

II. LA INICIATIVA PALESTINA

La iniciativa palestina es fruto del fracaso del proceso de paz. No surgió del vacío ni —como se ha afirmado— de un intento de deslegitimación de Israel. Por el contrario, es el resultado de dos décadas de negociaciones infructuosas, con numerosos altibajos e incumplimientos de los tiempos y los objetivos. El mejor ejemplo que ilustra esta situación es la escalada colonizadora de los territorios palestinos, concretada en su sistemática confiscación, fragmentación y aislamiento; el establecimiento de nuevos asentamientos y colonos; la erección de un muro de separación, declarado ilegal por la Corte Internacional de Justicia de la Haya; y, derivada de esta situación, las penurias que —mediante la fuerza y el continuado ejercicio de la violencia— se impone a la población ocupada, quebrantando el derecho humanitario.

Semejante política viene siendo practicada por los sucesivos gobiernos israelíes desde el inicio del proceso de paz en Madrid, en 1991. Su orientación es justo la contraria de la esperada y deseada resolución del conflicto. En lugar de aligerar la ocupación militar de los territorios conquistados en 1967, la política de ocupación se ha incrementado con una notable agresividad y visibilidad. La frustración de las expectativas depositadas en dicho proceso ha sido el resultado más ampliamente cosechado en el seno de la sociedad palestina. En este contexto, surgió la señalada iniciativa, conjugando tanto razones de orden externo como interno.

En el *espacio externo*, se advierte que dos décadas después de iniciado el proceso de paz de Oriente Medio no se registra ningún avance significativo ni esperanzador en su

tramo medular palestino-israelí. Los afamados y prometedores *Acuerdos de Oslo* (1993) han sido más objeto de repetidos incumplimientos, interrupciones, retrocesos y violencia que de una vía efectiva de resolución del conflicto. Por el contrario, las diferencias entre las partes se mantienen irreconciliables. La escalada colonizadora del gobierno israelí en el territorio palestino (y, en particular, en Jerusalén Este) resta cualquier tipo de credibilidad a su voluntad negociadora. Como señalaba el responsable del equipo negociador palestino, Saeb Erakat:

“Veinte años después, no puedo decir que hayamos cumplido nuestro objetivo. El proceso de paz fue utilizado como la cobertura para un incremento sin precedentes en la empresa colonial israelí. Como prueba, el número de colonos en el territorio palestino ocupado se ha triplicado prácticamente desde entonces, así como el control israelí sobre nuestras vidas es significativamente mayor”¹.

En efecto, Israel ha impuesto una dinámica de creciente colonización y parcelación del territorio ocupado. Además de mantener la separación e incomunicación entre la Franja de Gaza y Cisjordania, en esta última región —que incluye Jerusalén Este— la ocupación israelí ha establecido numerosas colonias, ha triplicado el número de colonos (de 200.000 pasaron a más de 600.000), ha introducido cuñas de fragmentación, carreteras de circunvalación y controles que, junto con el serpeante muro, han quebrado su continuidad territorial, dificultando la movilidad de su población y aislando sus diferentes núcleos urbanos y rurales. La geografía humana palestina ha sido encerrada dentro de una serie de pequeños bantustanes y guetos. El impacto de la ocupación en el conjunto de la sociedad palestina es brutal, particularmente en la bloqueada y castigada Franja de Gaza.

Dicho de otro modo, desde que fracasara el proceso de Oslo (1993-2000), el conflicto se encuentra en un callejón sin salida². Su *impasse* sólo favorece a la parte más fuerte. De hecho, la estrategia dilatoria israelí busca minar la base política y material palestina, debilitándola, explotando sus contradicciones y rentabilizando esta situación. Su apuesta por los *hechos consumados*, creados sobre el terreno, posee una meta maximalista: hacer materialmente irreversible su ocupación y políticamente irresoluble el conflicto. Desde semejante posición de fuerza, Israel estaría dispuesto a asumir los costes derivados de un conflicto catalogado crecientemente de “baja intensidad”. A su vez, cualquier concesión israelí, por irrisoria que fuera, sería proyectada externamente como “dolorosa” y, al mismo tiempo, “generosa”.

¹ ERAKAT, S., “Veinte años de proceso de paz”, *El País*, 08. 11. 2011.

² Sobre las características del proceso de Oslo y su fracaso, véase, sin ánimo exhaustivo, los trabajos de CHOMSKI, N., *Ilusiones de Oriente Medio*, Editorial Popular, Madrid, 2003; REINHART, T., *Israel-Palestina: cómo acabar con el conflicto*, RBA Libros, Barcelona, 2004; KIMMERLING, B., *Politicidio. La guerra de Ariel Sharon contra los palestinos*, Foca, Madrid, 2004; ÁLVAREZ-OSSORIO, I., e IZQUIERDO, F., *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, 1ª edición, La Catarata, Madrid, 2005; HILAL, J. (ed.), *Palestina. Destrucción del presente, construcción del futuro*, Bellaterra, Barcelona, 2008; y BARREÑADA, I., “Palestina 1993-2007: negociaciones, ocupación y anexionismo unilateral”, en NÚÑEZ, J.A., HAGERAATS, B., y BARREÑADA, I., *Conflictos en el ámbito internacional: aportaciones para una cultura de paz*. Cideal, Madrid, 2008, pp. 73-159.

Consciente de su debilidad, de su apremiante situación interna, de las desiguales relaciones de poder y del naufragio del proceso de paz (“que no conduce a un Estado palestino, sino a la reproducción del actual *statu quo*”)³, la dirección de la OLP/AP decidió asumir la iniciativa remitiendo la *cuestión palestina* a la más alta institución internacional, la ONU, en la que originalmente había surgido. Pese a los costes políticos que entrañaba, mayor riesgo implicaba la pasividad, limitándose a reaccionar ante las iniciativas israelíes y estadounidenses que, hasta la fecha, se han mostrado vanas, cuando no contrarias a la propia resolución del conflicto. Como recuerda Saeb Erakat:

“Desafortunadamente, durante 20 años, la comunidad internacional, especialmente el mediador, nos exigió acomodarnos a la intransigencia de la potencia ocupante. Mientras tanto, Israel aceleró la colonización. Esa cultura de impunidad se debe a que Israel continúa siendo tratado como un Estado por encima de la ley, mientras se beneficia de la explotación ilegal del territorio ocupado. Todo ello justificado bajo la lógica de un `proceso de paz’”⁴.

En el *ámbito interno*, los altibajos y retrocesos registrados a lo largo del proceso han desacreditado crecientemente a la AP y, por extensión, al partido gobernante, *Fatah* (Movimiento Nacional de Liberación de Palestina), que había gozado de un tradicional predominio político e ideológico en el seno de la OLP desde prácticamente sus inicios⁵; y había ganado los primeros comicios legislativos palestinos en 1996. Dicho a la inversa, los escépticos y críticos con los denominados *Acuerdos de Oslo* fueron ganando terreno. Pero, sobre todo, fueron sus principales detractores, representados por la formación islamista Hamás (Movimiento de Resistencia Islámica), quienes obtuvieron sus dividendos con un ensanchamiento de su respaldo social y político, corroborado con su triunfo en las elecciones legislativas celebradas en enero de 2006⁶.

El gobierno de unidad nacional al que dio lugar tuvo una corta vida debido a la presión de Estados Unidos e Israel, que se negaron a tratar con un ejecutivo integrado por Hamás e impusieron un boicot a la AP, secundado también por la Unión Europea⁷. La presión externa se cobró sus primeros resultados en la Franja de Gaza, donde se produjo un conato de guerra civil en junio de 2007. La división nacional palestina quedó reflejada con la administración de Gaza por Hamás y la de Cisjordania por Fatah. Esta

³ KHATIB, G.: “The Palestinians crossroads”, *Open Democracy*, 15. 11. 2011, disponible en <http://www.opendemocracy.net/ghassan-khatib/palestinian-crossroads>

⁴ ERAKAT, S., *ob. cit.*

⁵ Véase COBBAN, H., *La Organización para la Liberación de Palestina. Pueblo, poder y política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989; y SAYIGH, Y., *Armed Struggle and the Search for State. The Palestinian National Movement, 1949-1993*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

⁶ Un análisis premonitorio de esa evolución fue el realizado por SHIKAKI, K., “Peace Now or Hamas Later”, *Foreign Affairs*, vol. 77, nº. 4, 1998, pp. 29-43.

⁷ Malográndose una importante oportunidad política para la resolución del conflicto como recoge BARREÑADA, I., “Ocupación, división y debate sobre el futuro Estado palestino”, en Mesa, M. (coord.), *Escenario de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2009*, Ceipaz e Icaria Editorial, Barcelona, 2008, pp. 175-205.

bifurcación gubernamental era un claro signo de debilidad, que se alejaba del objetivo de un Estado palestino⁸.

La responsabilidad de la presión externa, sin embargo, no libraba de la suya al conjunto del movimiento palestino. Como todo proyecto político, el palestino posee sus propias contradicciones. La más visible es la política e ideológica existente entre los nacionalistas de Fatah los islamonacionalistas de Hamás⁹. Frente al pragmatismo y la moderación de Fatah, Hamás poseía una agenda más idealista e irredentista. Ambos movimientos compartían —teóricamente— el mismo objetivo estratégico de poner fin a la ocupación militar israelí, pero discrepaban en sus respectivas tácticas. Como columna vertebral de la OLP, Fatah asumía los compromisos internacionales contraídos y era más partidario de una resistencia civil a la ocupación israelí frente a la resistencia armada de Hamás¹⁰, que no estaba vinculada a ningún acuerdo internacional y era contraria a los asumidos por Fatah.

De hecho, las manifestaciones de frustración no sólo se han dirigido hacia Israel, sino también hacia la AP. Aunque la política de ocupación israelí es considerada como el principal obstáculo, la AP tampoco se ha librado en el pasado de las críticas por sus expresiones de autoritarismo, nepotismo, corrupción y mala administración. Este descontento se manifestó en el voto de castigo recibido por Fatah en las elecciones legislativas de 2006, que puso fin a su histórica hegemonía en el seno del movimiento palestino¹¹. A su vez, la sociedad palestina, atrapada en medio de esta ruptura espacial y política, sufría también un creciente deterioro de su situación socioeconómica. En contra de las expectativas de crecimiento económico y desarrollo social suscitadas por el proceso de paz, las condiciones materiales de vida en los territorios ocupados se han degradado hasta extremos alarmantes y, en el caso más dramático de Gaza, se ha llegado a una situación de emergencia humanitaria¹².

En síntesis, las razones de su descontento son, una, políticas, no se ha logrado avanzar en la dirección que inicialmente apuntaba las negociaciones, de poner fin a la ocupación

⁸ Véase ÁLVAREZ-OSSORIO, I., “Hamás `versus´ Fatah: dos gobiernos, ningún Estado”, *Política Exterior*, nº 119, 2007, pp. 79-92.

⁹ Véase TRAVIN, J., “La división de los palestinos: nacionalismo laico versus nacionalismo islamista. Del islamismo al islam-nacionalismo: el caso del Hamás palestino”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº, 76, 2007, pp. 219-240; y MARTÍNEZ, S., y TRAVIN, J., “Palestina: élites y poder bajo ocupación”, en IZQUIERDO, F. (ed.), *Poder y regímenes en el mundo árabe contemporáneo*, CIDOB/Bellaterra, 2009, pp. 345-376.

¹⁰ Aunque la posición de Hamás respecto a la lucha armada ha evolucionado, mostrándose partidaria de aceptar y comprometerse en una larga tregua, todavía es presa de algunas contradicciones internas y externas que permitan clarificar del todo su posición sin lugar a ambages.

¹¹ ABU-TARBUSH, J., “Palestina: el fin de la hegemonía de Fatah”, *Historia Contemporánea*, nº, 32, 2006, pp. 73-102.

¹² Véase al respecto los informes elaborados por Human Rights Watch, *Separate and Unequal. Israel’s Discriminatory Treatment of Palestinians in the Occupied Palestinian Territories*, Human Rights Watch, New York, 2010; y Human Rights Watch, “*I Lost Everything*”. *Israel’s Unlawful Destruction of Property During Operation Cast Lead*, Human Rights Watch, New York, 2010, (publicaciones disponibles en la web www.hrw.org); y por el Banco Mundial, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, Palestinian Economic Prospects: Gaza Recovery and West Bank Revival*, World Bank, Washington, D.C., 2009 (informe disponible en la web www.worldbank.org).

militar y lograr la independencia de Palestina con el establecimiento de su Estado; y, dos, socioeconómicas, tampoco se ha obtenido el esperado dividendo económico asociado al proceso de paz¹³.

La decepción se ha cobrado también sus tributos internos. Después de un prolongado e intenso periodo de esfuerzos y sacrificios, tanto individuales como colectivos (que suman dos *Intifadas*), y de sufrir las agresiones del ejército israelí en Cisjordania (primavera de 2002) y en Gaza (verano de 2006, invierno de 2008-2009 y otoño de 2012), se registraba una considerable desilusión y agotamiento en buena parte de su sociedad, incluso entre importantes sectores de su muy activo tejido asociativo. La situación de desolación e impotencia era evidente antela impunidad con la que actúa la potencia ocupante, inmune a toda crítica, amonestación y presión externa; y la propia debilidad palestina, agravada por la persistente división entre sus dos principales fuerzas políticas.

En este contexto, la emergencia de la *primavera árabe* dotó a la iniciativa palestina de un notable impulso. En la escena interna, constituyó un revulsivo para que su sociedad exigiera la unidad nacional. A diferencia de las manifestaciones que tenían lugar en su entorno (que exigían la caída o, en el caso de las monarquías, la reforma de sus regímenes políticos¹⁴), las emprendidas por la sociedad civil palestina demandaban acabar con la división nacional. Esta reivindicación era fruto de la especificidad de la situación palestina, pero también de la madurez y responsabilidad de su tejido asociativo, mayor que la mostrada por sus dos principales fuerzas políticas a las que corresponsabilizaban de poseer una visión más partidista que nacional.

Además de la presión interna, no menos importante para que Fatah y Hamás limaran sus diferencias fue el cambio introducido en el entorno regional con la pérdida de algunos referentes y apoyos externos. Si bien Fatah encajó la caída de Mubarak (que no del régimen egipcio) sin mayores dificultades, Hamás tuvo que resolver las contradicciones originadas a raíz del eco de la *primavera árabe* en Siria. Su dirección política en el exterior residía en Damasco, pero al mismo tiempo la organización islamista palestina pertenecía a la misma corriente política e ideológica que el principal grupo de la oposición siria, la Sociedad de los Hermanos Musulmanes. En consecuencia, adoptó un creciente distanciamiento de Damasco y, por extensión, de Teherán, con la negativa a pronunciarse en favor del régimen presidido por Bashar al Asad y, en su lugar, declarar su apoyo a la lucha del pueblo sirio por “la libertad y la democracia”.

En este nuevo realineamiento regional, su liderazgo en el exilio trasladó su residencia desde Siria a Qatar y Egipto. Fruto también de la *primavera árabe* y, más concretamente, de los favorables resultados electorales obtenidos por las fuerzas

¹³Véase ROY, S., “De-Development Revisited: Palestinian Economy and Society since Oslo”, *Journal of Palestine Studies*, vol. XXVIII, n.º. 3, 1999, pp. 64-82.

¹⁴Una excepción a esta regla fueron las manifestaciones en Bahrein en 2011; y en Jordania, donde se ha pasado de las primeras y más tímidas demostraciones de descontento en 2011, que pedían la reforma del régimen, a las más recientes de 2012 que exigían el fin de la monarquía. Véase BARNES-DACEY, J., “Jordanian Tremors: Elusive Consensus, Deepening Discontent”, *Policy Memo*, 11. 2012, disponible en http://ecfr.eu/content/entry/jordanian_tremors_elusive_consensus_deepening_discontent

islamistas en Túnez, Egipto y Marruecos, Hamás ha visto incrementado su reconocimiento regional. Desde inicios de 2012, Ismael Haniya, su líder al frente de la administración de Hamás en Gaza, ha visitado Egipto, Túnez y Turquía, además de realizar una ronda por varios países del Golfo (Bahréin, Kuwait y Qatar) que incluyó también una controvertida visita a Irán¹⁵. A su vez, la Franja de Gaza ha sido visitada por el emir de Qatar, el primer ministro egipcio, el ministro de asuntos exteriores tunecino y una delegación de la Liga de Los Estados Árabes, integrada por su secretario general y trece ministros de asuntos exteriores árabes, junto al de Turquía. En esta misma dirección, se anunció que el primer ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, visitaría Gaza en diciembre. Este creciente reconocimiento regional de Hamás, rescatado así de su aislamiento, se ha visto también—y paradójicamente— reforzado por la denominada operación “Pilar Defensivo” que llevó a cabo el ejército israelí contra la Franja a lo largo de una semana en el otoño de 2012.

En suma, la iniciativa palestina cobraba mayor fortaleza política por los aires de cambio que soplaban en la región, pese a que todavía tenía pendiente fraguar su unidad nacional. La ocupación israelí era a la sociedad palestina lo que las dictaduras al conjunto de las sociedades árabes. Era el momento, por tanto, de contrastar la veracidad del cambio operado en el discurso de las grandes potencias occidentales, desde su tradicional apoyo a las dictaduras a su inusitado respaldo a las libertades, los derechos humanos y la democracia. Ningún otro tema había enrarecido ni generado tanto desencuentro en las sociedades árabes y las potencias occidentales como el de la prolongada irresolución de la cuestión palestina. De hecho, ha sido históricamente el baremo por el que las sociedades árabes miden dichas relaciones.

III. LA OPCIÓN DE ACUDIR A LA ONU

Después del reiterado fracaso del proceso de paz, la OLP/AP tenía dos opciones. Primero, seguir manteniendo la ficción de continuidad del proceso de paz mientras su contraparte israelí socavaba —con su sistemática colonización— la base material y territorial sobre la que construir una paz justa y duradera, asentada en la opción de los dos Estados. Dos décadas parecía tiempo más que suficiente para que la potencia ocupante fuera aligerando gradualmente su ocupación militar, dando muestras de su voluntad negociadora y de resolución del conflicto. Por el contrario, su dinámica ha sido la inversa, el incremento de la ocupación. De hecho, como observa el profesor israelí, Neve Gordon, la ocupación ha experimentado una transformación gradual en su infraestructura político-militar de control, que pasó de mantener cierta invisibilidad durante su primera década hasta manifestarse crecientemente con todo su poder e impunidad en las décadas siguientes¹⁶.

Por tanto, ¿qué sentido tenía seguir negociando al mismo tiempo que Israel no cesaba en su escalada colonizadora? ¿Sobre qué base negociar?, se preguntaban los palestinos. Su

¹⁵ SAYIGH, Y., “Hamás Looks to the Future: With Gains Come Dilemmas”, *Al-Hayat*, 08. 03. 2012, disponible en <http://carnegie-mec.org/2012/03/08/hamas-looks-to-future-with-gains-come-dilemmas>

¹⁶ GORDON, N., *Israel's Occupation*, University of California Press, Berkeley, 2008.

delegación se retiró de las negociaciones por considerarlas carentes de toda credibilidad ante la incesante política de colonización israelí. Curiosamente, la OLP/AP se había hecho eco de una demanda exigida por el propio presidente Obama, cuando en su afamado discurso en El Cairo, en junio de 2009, reprobó la colonización israelí del territorio palestino, apelando a su cese: “Estados Unidos no aceptará la legitimidad de los asentamientos israelíes. Esa construcción viola acuerdos anteriores y mina los esfuerzos por alcanzar la paz. Es tiempo de que se detengan esos asentamientos”¹⁷.

Sin olvidar, por otro lado, el coste político interno de mantener la ficción de las negociaciones. Esto es, su desgaste ante una población exhausta y decepcionada con un proceso de paz que, en lugar de introducir mejoras y establecer medidas de confianza, se ha caracterizado por el continuo deterioro de sus condiciones materiales de vida y el alejamiento de su objetivo emancipatorio, de ver el fin de la ocupación¹⁸. En consecuencia, el riesgo de que la AP fuera percibida funcionalmente como una recreada *clase compradora* —o cuerpo intermedio entre la potencia ocupante y la población ocupada— se ha ido paulatinamente acrecentando con el continuo aplazamiento de la resolución del conflicto.

Así se puso de manifiesto por la filtración de los denominados “Papeles Palestinos” a los periódicos *Al-Jazeera* y *The Guardian* (enero de 2011), que desvelaron la extrema debilidad de la dirección palestina, la más moderada y posibilista en toda la historia de su movimiento nacional. Sus concesiones rozaban la capitulación en temas tan sensibles como Jerusalén y los refugiados. Pese a negociar en términos tan ventajosos, Israel no daba su brazo a torcer, mostrando una férrea intransigencia. Parecía llegado el momento de que la OLP/AP, incluso por su propia credibilidad y supervivencia política¹⁹, abandonara su actitud reactiva para asumir la iniciativa con una pauta de comportamiento más proactiva.

La segunda opción que tenía la AP era terminar con esa prolongada ficción, que sólo conducía a reducir su margen de maniobra, su apoyo social e incluso la base territorial en la que construir su Estado. Su iniciativa, como se ha dicho, no surgió del vacío, sino después de dos décadas de frustradas negociaciones. Durante este tiempo, Israel ha dado sobradas muestras de falta de voluntad política para poner fin al conflicto con la conclusión de su ocupación. A su vez, Estados Unidos ha manifestado su renuencia a presionar de manera efectiva a Israel, cuando no su complicidad con su política de dilación. Y, en suma, el conjunto de la sociedad internacional se ha mostrado inoperante, en particular, la Unión Europea que por su cercanía a la región, unido a su no menor implicación histórica, política, económica y comercial, parecía destinada a poseer un mayor protagonismo. La pregunta, por tanto, es obligada. Si el resultado era conocido de antemano debido a la explícita negativa estadounidense, con su amenazante

¹⁷ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>

¹⁸ Sobre la interrelación entre la paz y el buen gobierno, véase SHIKAKI, K., *El fracaso de la consolidación de la paz y la relación entre seguridad y buen gobierno: El caso de Palestina, 1993-2005*, The North-South Institute & Centro de Investigación para la Paz, Madrid, 2006.

¹⁹ Véase GIJÓN, M., “¿El Estado de Palestina?”, *Análisis del OPEMAN, Documento de Trabajo*, 25. 10. 2011, disponible en http://www.observatorioelectoral.es/ImgBase/DT-Palestina_2011_El_estado_palestino.pdf

ejercicio del derecho al veto, ¿qué se ganaba con la iniciativa palestina? No sólo se confrontaba con Israel, sino también política y diplomáticamente con Estados Unidos, encareciendo su apuesta de manera considerable.

El principal objetivo que busca la iniciativa de la OLP/AP es salir del atolladero en que se encuentra atrapada la *cuestión palestina*, reorientando hacia otras vías su resolución. Frente a la fórmula bilateral y sujeta a la parcial mediación estadounidense, la dirección palestina ha recurrido al marco multilateral de la ONU con la esperanza de reequilibrar las posiciones negociadoras mediante una mayor internacionalización de los esfuerzos para la resolución del conflicto²⁰. Como actor más fuerte, Israel tiene de su lado el *poder duro* (la fuerza político-militar y la coacción económica), reforzado por el respaldo estadounidense en la escena mundial. Por su parte, Palestina tiene a su favor el derecho, pero carece de la fuerza necesaria para su implementación. De ahí que haya recurrido a la más alta institución internacional, la ONU, para tratar de compensar su debilidad.

Dicho de otro modo, ante la posición intransigente e inmovilista que mantiene Israel, fruto tanto de su preponderancia geoestratégica en la región como de la protección e inmunidad que le brinda Estados Unidos en el sistema internacional, la OLP/AP sólo puede contrarrestar su poder con una mayor implicación internacional. Ciertamente, ningún otro actor internacional está en las mejores condiciones de ejercer sobre Israel una presión tan efectiva como Estados Unidos. Pero todo indica que, de momento, no asumirá ese desafío, de reequilibrar la fuerza y el derecho.

No menos cierto es que con su iniciativa la OLP/AP salía de su pasividad, frenaba su desgaste y evitaba su fracaso o colapso en el ámbito interno. A su vez, en el espacio externo no sólo asumía la iniciativa, obligando a reaccionar a Israel, Estados Unidos y al conjunto de los actores de la sociedad internacional, sino que provocaba un auténtico revulsivo en torno a la encallada *cuestión palestina*. Su nueva estrategia invertía los términos de la emprendida en el proceso de Oslo: de negociación a la baja de las fuentes del Derecho Internacional emanadas de las resoluciones de la ONU sobre la *cuestión palestina*; de mediación parcial estadounidense; y de ausencia de la sociedad internacional y de sus principales instituciones.

El mejor ejemplo que ilustra esta transformación es el cambio operado en la relación existente entre la ONU y la *cuestión palestina*. A pesar de que ésta surgió de la partición del territorio palestino adoptada por la resolución 181 (II) de la ONU, lo cierto es que dicha institución internacional ha sido alejada de su mediación y resolución. Durante el proceso de paz inaugurado en Madrid (1991) y continuado en Oslo (1993), la ONU ha sido la gran ausente. Su papel ha sido asumido por Estados Unidos. Sólo tras la creación

²⁰ Véase International Crisis Group, “Curb your enthusiasm: Israel and Palestine after the UN”, *Middle East Report*, nº 112, 12. 09. 2011, disponible en <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Israel%20Palestine/112%20Curb%20Your%20Enthusiasm%20--%20Israel%20and%20Palestine%20after%20the%20UN.pdf>; y BARREÑADA, Isaías, “La iniciativa palestina en Naciones Unidas: expectativas, posibilidades y riesgos”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 132/2011, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari132-2011

del denominado Cuarteto de Oriente Medio (2002) se incorporó la ONU al mismo, junto a Rusia, la Unión Europea y Estados Unidos. Se producía, así, la siguiente paradoja: la más alta institución internacional estaba integrada en un grupo de trabajo, de seguimiento y mediación de un conflicto internacional, que lideraba uno de sus más prominentes Estados miembros. El resultado era que la ONU quedaba supeditada a las directrices de Estados Unidos en esta controversia. Situación que no se ha invertido, pese a que la ONU se ha hecho mayor eco de la controversia. En particular, tras el mencionado intento para que la *cuestión palestina* retorne a un marco multilateral, más plural y ajustado al Derecho Internacional que el previsto en Oslo.

En cierto modo, la actual apuesta palestina recuerda a *la estrategia del caracol*²¹. Además de llevar prácticamente la casa a cuestas, la OLP/AP recurre a los márgenes legales que ofrece las instituciones internacionales para fortalecer su debilitada posición, ganando mayor resonancia en la agenda internacional y reafirmando sus derechos; además de conquistar nuevos espacios (admisión en la UNESCO) y mayores márgenes de maniobra política y jurídica en la escena mundial. Al igual que los protagonistas de la película que lleva por título dicha estrategia, los palestinos se saben perdedores de antemano, pero harán todo lo posible por defender su dignidad. No es la primera vez que adoptan una trayectoria semejante. La propia emergencia de la OLP, con su creciente reconocimiento regional e internacional, constituye el mejor ejemplo. Los palestinos pasaron de ser negados (inexistencia e invisibilidad en la proyección exterior del discurso oficial israelí) a ser gradualmente reconocidos en sus derechos por la sociedad internacional.

IV. TOCANDO EN LAS PUERTAS DE LA ONU

Pese a todas las presiones e incluso amenazas vertidas para que desistiera de su propósito, la iniciativa palestina fue presentada ante la 66ª sesión anual de la AG de la ONU. El 23 de septiembre de 2011, el presidente de la OLP y —en funciones— de la AP, Mahmud Abbas, se dirigió a la AG de la ONU y entregó a su Secretario General, Ban Ki-moon, la solicitud formal de ingreso de Palestina como Estado miembro de pleno derecho en la citada institución. En sus sucesivas intervenciones, la mayoría de los diferentes mandatarios mundiales se pronunciaron en un sentido u otro, sin eludir la polémica, constatándose así el protagonismo adquirido por la *cuestión palestina* en la sesión anual de la AG. Desde el primer momento, fue sintomático que en la intervención inicial, de Dilma Rousseff, presidenta de Brasil, se hiciera eco de la iniciativa palestina positivamente²². En suma, por unos días, todos los focos de la

²¹ Título de una película colombiana, de 1993, dirigida y producida por Sergio Cabrera que, además del éxito de público y crítica, fue premiada en varios festivales y certámenes internacionales. Su argumento central gira en torno al desalojo de un inmueble y de las argucias de sus vecinos para eludirlo, representando metafóricamente la lucha entre los que tienen y no tienen en una sociedad fuertemente estratificada.

²² No menos significativo fue que, por primera vez en la historia de la ONU, una mujer abriera con su intervención la sesión anual de su AG, gesto repetido nuevamente en 2012.

atención mundial se centraron en el debate en torno a la admisión del Estado palestino en la ONU.

A la espera del pronunciamiento definitivo del CS comenzaron a materializarse las presiones y amenazas, de un lado, al mismo tiempo que, de otro, continuaron los esfuerzos de la iniciativa política y diplomática palestina. Washington suprimió algunas de sus importantes ayudas en materia de desarrollo e infraestructuras a los territorios palestinos, articuladas por su agencia USAID (United States Agency for International Development), aunque desbloqueó las relativas a la seguridad por considerarlas de “interés para su seguridad nacional”²³. Revisión que evidenciaba la preocupación estadounidense ante un potencial colapso de la AP y el auge que podrían cobrar otras fuerzas rivales como Hamás. Esta política introduce ciertos interrogantes de hasta dónde llegará Estados Unidos en su presión a la AP. Dudas que son pertinentes extender al momento actual, después de haber sido elevado el rango de Palestina a Estado observador no miembro en la ONU.

A su vez, Israel anunció la construcción de más de un millar de viviendas en Jerusalén Este, parte del territorio ocupado en la guerra de 1967, ubicado dentro de las fronteras del reivindicado Estado palestino. Al mismo tiempo, su sector gubernamental más duro, representado por el ministro de Asuntos Exteriores, Avigdor Lieberman, amenazó con hacer caer el gobierno de coalición presidido por Netanyahu si no adoptaba “represalias” más agresivas contra la AP, centradas en la suspensión de los *Acuerdos de Oslo* y la anexión de los bloques de asentamientos israelíes situados en los territorios palestinos. En su presión a la AP, no necesariamente Israel comparte los mismos miramientos estadounidenses respecto a su colapso. En este sentido apuntaban algunos análisis a raíz del intercambio de prisioneros palestinos por el soldado Shalit (octubre de 2011) y la operación “Pilar Defensivo” contra la Franja de Gaza (noviembre de 2012), que han debilitado a la AP frente a Hamás.

Por su parte, el presidente de la OLP/AP realizó una nueva gira por varios países de Europa y América Latina con objeto de asegurarse nuevos apoyos, intentando convencer a los más renuentes y titubeantes Estados miembros no permanentes en el CS de la ONU. Pese a la buena acogida de su discurso en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, a principios de octubre, el presidente palestino no consiguió modificar la opinión de los Estados europeos miembros en el CS de la ONU. En particular, no pudo asegurarse el voto favorable de Bosnia-Herzegovina, que era imprescindible para obtener la mayoría requerida de nueve votos en el CS de cara a su admisión. Su abstención en la votación sobre el ingreso de Palestina como Estado miembro en la UNESCO fue muy orientativa de lo que sería su comportamiento en el CS. Tampoco logró convencer a Colombia, uno de los pocos países latinoamericanos que todavía no ha reconocido el Estado palestino dentro de las fronteras de 1967, y está alineado con la posición estadounidense, opuesta a la entrada de Palestina en la ONU. De hecho, ambos Estados se abstuvieron en la votación del 29 de noviembre de 2012.

²³ “U.S. Renews Financial Aid to Palestinians after UN Statehood row”, <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/u-s-renews-financial-aid-to-palestinians-after-un-statehood-row-1.394237>

Precisamente, la admisión de Palestina en la agencia especializada de la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) fue el triunfo más importante logrado por la iniciativa palestina hasta entonces. Junto a su reconocimiento oficial, su mayor visibilidad internacional y eco mediático de su agenda, Palestina podría presentar algunas candidaturas al Patrimonio de la Humanidad, protegiendo internacionalmente una parte de su rico patrimonio ante la depredadora ocupación israelí; además de asumir cargos de responsabilidad en su entramado institucional. Sin embargo, su avance no se ha librado de las represalias que, lejos de ceñirse sólo a la AP, han recaído también sobre la propia UNESCO. Washington congeló su contribución financiera a dicha organización, suspendiendo el pago de 60 millones de dólares que tenía previsto ingresar en noviembre de 2011. La represalia estadounidense fue secundada por Canadá e Israel, que también paralizó su contribución de unos dos millones de dólares anuales. A su vez, en los territorios ocupados intensificó su escalada colonizadora, acelerando la construcción de unas 2.000 viviendas en Jerusalén Este; y suspendió la transferencia a la AP del dinero recaudado a la población palestina por vía aduanera y fiscal, que asciende a una media mensual de unos 60 millones de euros.

Dichas transferencias son fruto de los *Protocolos de París*, firmados entre Israel y la OLP en 1994, que—entre otros aspectos—fijaban el traspaso a la AP del dinero que Israel gravaba a las importaciones palestinas realizadas obligatoriamente por las fronteras israelíes (puertos, aeropuertos y puentes). A su vez, dichos acuerdos reflejaban la desigualdad existente entre las partes negociadoras, pues otorga a Israel una capacidad de presión sobre la AP que ha ejercido a lo largo de todo el proceso de paz, situándola en más de una ocasión en una posición económicamente asfixiante, con evidentes repercusiones internas tanto de índole social como política. De hecho, al ser la AP el primer empleador en los territorios (con cerca de 200.000 funcionarios entre empleados y agencias), sin la percepción de estos ingresos tributarios, que representan dos terceras partes de sus entradas presupuestarias, no garantiza el salario de sus empleados públicos.

En suma, del comportamiento estadounidense e israelí cabe advertir dos pautas. Primero, el carácter gradual de sus presiones, amenazas y castigos en la misma medida en que avance de manera significativa la iniciativa palestina; y, segundo, que las represalias no sólo se tomarán contra los palestinos por mantener una apuesta contraria a los deseos e intereses de Estados Unidos e Israel, sino que también serán extensivas a aquellos actores e instituciones que la respalden de forma efectiva. Obviamente, su eficacia dependerá de la mayor fortaleza o debilidad del actor e institución en cuestión, aunque el mensaje enviado al conjunto de la sociedad internacional es evidente.

Después de que la UNESCO anunciara la suspensión de sus programas hasta final de año por falta de financiación, principalmente estadounidense (que representa en torno al 22% de su presupuesto, unos 643 millones de dólares bianuales), cabe albergar dudas sobre el compromiso que asumirán otras agencias interestatales sobre la admisión de Palestina como Estado miembro en su seno ante las temidas represalias de Washington, ya sean financieras o de otra índole. Del mismo modo, dichas dudas son extensibles tanto al eco institucional que encontrará la iniciativa palestina como a la propia

articulación de su estrategia ante la mostrada transformación de las anunciadas amenazas en castigo efectivo²⁴.

En este contexto, el margen de maniobra de la iniciativa palestina en el seno del CS de la ONU era muy restringido, se limitaba a dos opciones; y, paradójicamente, en ambas perdía. En la primera, la pésima, obtenía la aprobación por una mayoría de nueve votos en el CS, pero su admisión sería finalmente vetada por Estados Unidos. La segunda opción, todavía peor, no conseguía obtener la mayoría mínima requerida para su admisión. Si en la primera cosechaba un triunfo políticamente simbólico, obligando a Washington a retratarse ante la sociedad internacional, en la segunda saldría desmoralizada, aunque se aducirá un denominado *veto técnico*, fruto de la presión ejercida por Washington sobre algunos de los miembros del CS de la ONU. De momento, su propuesta no ha llegado ni siquiera a debatirse y votarse en el CS, dado que su comité de adhesión desestimó su presentación, el 11 de noviembre de 2011, por falta de unanimidad entre sus miembros. Así, Estados Unidos eludía el coste de su voto negativo o, en su caso, el ejercicio del veto.

V. ARGUMENTOS (Y CONTRADICCIONES) DEL RECHAZO ESTADOUNIDENSE

Sin retractarse de sus declaraciones anteriores, recogidas en diferentes discursos, en las que mantenía el derecho que asistía a los palestinos a tener su propio Estado, los principales argumentos expuestos por Obama para rechazar la admisión del Estado palestino en la ONU fueron, uno, que debe ser el resultado de un acuerdo negociado entre palestinos e israelíes; y, dos, que no puede ser fruto de una resolución de la ONU. Ambos argumentos son las dos caras de una misma moneda. Dicho en otros términos, sólo se alcanzará un Estado palestino si cuenta con el explícito consentimiento israelí y, en caso contrario, no se permitirá la internacionalización de la mediación y resolución del conflicto. Estados Unidos se reserva ese papel como garante de la seguridad (*léase* inmunidad) de Israel. Así, se intentaba frustrar también las expectativas palestinas por equilibrar su debilitada posición en las negociaciones con Israel mediante el respaldo internacional a su propuesta.

Obviamente a Obama no se le oculta que el nacimiento del propio Estado israelí fue fruto de una resolución de la ONU, la 181 (II), adoptada el 29 de noviembre de 1947. La misma resolución que dividió el territorio palestino en contra de la voluntad de la mayoría de su población autóctona, la árabe-palestina, que no fue consultada sobre sus deseos, contraviniendo el principio de autodeterminación que recogía la propia ONU. Aunque se suele afirmar que los palestinos rechazaron la resolución de partición de su tierra, lo cierto es que sería más cercano a la realidad reconocer que ni siquiera tuvieron

²⁴Según fuentes diplomáticas europeas, la AP estaría dispuesta a congelar temporalmente su iniciativa de ingreso en la ONU y en sus agencias especializadas (Organización Mundial de la Salud y en la Organización Internacional del Trabajo) a cambio de que Estados Unidos e Israel le remita las transferencias retenidas, véase “European diplomat: Palestinians willing to freeze UN bid if Israel, U.S. resume funds”, *Haaretz*, 17. 11. 2011, disponible en <http://www.haaretz.com/print-edition/news/european-diplomat-palestinians-willing-to-freeze-un-bid-if-israel-u-s-resume-funds-1.395996>

esa oportunidad, simplemente fueron ignorados, no fueron consultados ni tampoco tomados en cuenta. Unos años antes, su movimiento nacional había sido decapitado después de protagonizar la rebelión anticolonial contra el Mandato británico (1936-39).

La mencionada resolución preveía el establecimiento de dos Estados, el israelí, que se creó en mayo de 1948; y el árabe-palestino, que no se llegó a materializar y sólo se proclamó cuatro décadas después, en noviembre de 1988, cuando la OLP aceptó el establecimiento de un mini-Estado palestino sobre la base legal de dicha resolución. La OLP entendía que, pese a la injusticia histórica cometida contra su pueblo, era una forma de acabar con el conflicto. La extensión territorial de su Estado se ceñiría a las fronteras anteriores a la guerra de junio de 1967. Esto es, sería incluso inferior (cerca de un 22%) al tamaño previsto entonces por la resolución de partición (en torno al 42% aproximadamente). Esta opción sólo solucionaba una parte del problema, quedando pendiente el controvertido tema de los refugiados de 1948, que tenían su origen en el resto del territorio (78%), dentro de las fronteras israelíes.

Por su propia experiencia, Obama conoce también las dificultades para reanudar las negociaciones y las razones de su prolongado estancamiento; e incluso que retomarlas tampoco asegura su continuidad y, menos aún, su éxito. Su propia administración las reanudó ceremoniosamente en septiembre de 2010 (antes de las elecciones al Congreso en noviembre), pero tampoco obtuvo ningún resultado. Es más, ni siquiera logró que las partes mantuvieran las conversaciones. La negativa israelí a prorrogar la moratoria de diez meses, que congelaba la construcción de nuevos asentamientos israelíes en el territorio palestino, terminó abortando el intento. La delegación palestina se retiró de la mesa negociadora. Era un sinsentido seguir negociando con quien tan arrogantemente proclamaba semejante falta de voluntad política. Por si quedaba alguna duda, recientemente su ex-jefe de los servicios secretos (2005-2011), Yuval Diskin, desmentía que Abbás no quisiera negociar y, por el contrario, acusaba al gobierno presidido por Netanyahu de no tener interés en las negociaciones con los palestinos²⁵.

Estados Unidos tampoco logró convencer al ejecutivo israelí para que ampliara —unos tres meses más— su moratoria. Ni siquiera el incentivo ofrecido por Washington (veinte cazabombarderos F-35 valorados en 3.000 millones de dólares) flexibilizó la intransigencia de Tel Aviv. A las pocas semanas la administración de Obama abandonó sus esfuerzos de persuasión sin ejercer ningún tipo de presión sobre su aliado. Unos meses más tarde (oficialmente en mayo, aunque había renunciado antes), dimitió su enviado especial para Oriente Próximo, George Mitchell, después de dos años de infructuosos intentos para sentar a las partes en torno a la mesa de negociaciones.

En síntesis, la política exterior estadounidense en el conflicto palestino-israelí no se comprende sin advertir las limitaciones que sufre en la interior. En particular, la derivada de la presión que ejerce el *lobby* pro-israelí, la mayoría republicana en el Congreso, además de su mayor vulnerabilidad durante periodos electorales como el más reciente para la reelección presidencial de Obama. Sin olvidar la caída de su

²⁵ “Israel should listen to former Shin Bet chief Diskin”, *Haaretz*, 30. 04. 2012, disponible en <http://www.haaretz.com/opinion/israel-should-listen-to-former-shin-bet-chief-diskin-1.427207>

popularidad por el desgaste gubernamental, unido a la crisis financiera y económica que no termina de resolverse.

Cabe preguntarse que si el Estado con mayor poder e influencia sobre Israel se ha mostrado incapaz de mover un ápice su posición inmovilista e intransigente, ¿cómo será posible que lo logre la OLP/AP, el actor más débil en la ecuación del conflicto, que negocia desde una posición de debilidad (esto es, bajo la ocupación militar y frente a la misma potencia militar ocupante)? Cuando se sostiene que un Estado palestino debe ser el resultado de un acuerdo previo con Israel, ¿no se está fortaleciendo aún más, si cabe, la posición de fuerza israelí? Y viceversa, ¿no se está debilitando todavía más la ya de por sí endeble situación palestina? Dicho de otro modo, si Israel posee la decisión última para admitir o no la construcción de un Estado palestino, ¿no se está otorgando a Israel un derecho de veto sobre la emergencia o no de dicho Estado? En ese caso, ¿no se está condenando a los palestinos a subordinarse a las directrices israelíes? Incluso admitiendo esa condición previa, ¿no exigiría Israel importantes concesiones a la parte palestina hasta desvirtuar su potencial Estado? Como es conocido, Tel Aviv sólo está dispuesto a admitir una entidad palestina de alcance subestatal (equivalente a un *bantustán*), sin continuidad territorial, dependiente y subordinada a las exigencias de seguridad, política, económica y demográficas israelíes.

Por último, cabe pensar que los vientos de cambio que recorren la región podrían propiciar un giro en la política exterior estadounidense hacia el conflicto palestino-israelí. Estados Unidos ha reconocido que en su acción exterior en Oriente Medio primó la estabilidad por encima del cambio social y político. Para asegurar sus intereses estratégicos recurrió al orden propiciado por las tiranías antes que al Estado de derecho y la democracia, dado que asociaba la alternancia política con la incertidumbre e inestabilidad. A la larga, semejante pauta sólo ha cosechado efectos indeseados e incluso contrarios a los buscados. Por tanto, ante el cambio político suscitado por la *primavera árabe*, Washington necesita renovar las bases de legitimidad en las que se asienta toda su arquitectura de seguridad regional. En este sentido, se puede afirmar que la ocupación israelí es a los palestinos lo que las dictaduras a la ciudadanía árabe. Dicho en otras palabras, los regímenes autoritarios árabes y la ocupación militar israelí forman parte del mismo orden regional. De ahí que se apele a la coherencia, “haciendo prevalecer la justicia y el Derecho Internacional” frente a la inercia estratégica seguida hasta ahora²⁶.

Todavía es pronto para contrastar la veracidad de semejante prospectiva. Los precedentes que existen no avalan precisamente esa tendencia. El más importante fue la oportunidad histórica malograda tras el fin de la Guerra Fría, proyectada en la región con la guerra del Golfo (1990-1991). Después de cosechar los dividendos de su triunfo, Estados Unidos no logró traducir su enorme poder e influencia política en “la pacificación de Oriente Medio y Próximo”, expresando con “total firmeza una

²⁶ BARREÑADA, I., “La primavera árabe y la iniciativa palestina en Naciones Unidas”, *CEIPAZ. Documento de trabajo*, nº 8, julio 2011.

definición más ambiciosa y explícita de los compromisos y las compensaciones mutuas centrales que implicaba el acuerdo de paz”²⁷.

A diferencia de la visión de Tel Aviv, mediatizada por su conflicto con los palestinos, Washington vincula los desafíos regionales a la resolución de la *cuestión palestina*. Es conocido que Israel ya no cumple la función estratégica de antaño, durante la confrontación bipolar; y que, lejos de compartir idénticos intereses estratégicos (como reza la propaganda), se ha convertido en un lastre para la política exterior de Estados Unidos en la región. Pero no es menos cierto que el gran condicionante a la aproximación exterior estadounidense se ejerce en su política interior, mediante la poderosa influencia que despliega el *lobby* pro-israelí²⁸, sobre todo en periodos electorales. Aunque su influencia pueda ser magnificada para justificar la parálisis estadounidense, lo cierto es que mientras no se supere ese condicionante, Estados Unidos no será percibido como un mediador *honesto*, ni mantendrá una posición equilibrada en su aproximación al conflicto, con las consecuencias que semejante proyección implica para su política exterior en la región. No es necesario recurrir a fuentes críticas con dicha política para advertir ese desequilibrio, el propio presidente Obama ha reconocido que Estados Unidos es claramente “más atento con Israel que con los palestinos”²⁹.

VI. LA REACCIÓN INTERNACIONAL: LA UNIÓN EUROPEA

El revulsivo de la iniciativa palestina no ha dejado indiferente a nadie. Prácticamente todos los Estados han adoptado una posición al respecto. La mayoría de los Estados integrantes de la AG de la ONU acogió satisfactoriamente la propuesta palestina de ingreso en dicha institución. Cerca de 140 Estados han reconocido el Estado palestino dentro de las fronteras de 1967. A pesar de que existe un consenso internacional en torno a la solución del conflicto sobre la base de los dos Estados, no se ha alcanzado la misma unanimidad para materializar esa opción, pese a la demostrada incapacidad de las partes para lograr un acuerdo que resuelva definitivamente su antagonismo. Además de la citada oposición de Estados Unidos e Israel, otros Estados (en particular, algunos de los miembros de la Unión Europea como Alemania, Países Bajos, Reino Unido e Italia) se han sumado a ese frontal rechazo mientras que otros han atenuado o matizado su discrepancia.

La Unión Europea es un caso particularmente paradójico. Es el principal socio comercial de Israel y el mayor donante de la AP. De hecho, ha invertido “miles de

²⁷BRZEZINSKI, Z., *Tres presidentes. La segunda oportunidad para la gran superpotencia americana*, Paidós, Barcelona, 2010, pp. 65 y 104.

²⁸MEARSHEIMER, J.J., y WALT, S. M., *El lobby israelí y la política exterior de Estados Unidos*, Taurus, Madrid, 2007.

²⁹ Declaraciones realizadas en el transcurso de una recepción de la comunidad judía ortodoxa estadounidense, véase Natasha Mozgovaya: “Obama to U.S. Orthodox Jews: My administration is more attentive to Israel than to Palestinians”, *Haaretz*, 06. 06. 2012, <http://www.haaretz.com/jewish-world/jewish-world-news/obama-to-u-s-orthodox-jews-my-administration-is-more-attentive-to-israel-than-to-palestinians.premium-1.434680>

millones de euros” con objeto de “mejorar la instituciones palestinas” y, de este modo, “ayudar a crear un Estado palestino *de facto* en el terreno”. De ahí que, ante el callejón sin salida en que se adentraron las negociaciones, algunos analistas sugieran revisar este enfoque indirecto, que ha evitado presionar o castigar “directamente a Israel”, asumiendo el reconocimiento europeo de un Estado palestino, la revisión de las relaciones de la Unión Europea con Israel y su apoyo a la construcción estatal palestina³⁰. Sin embargo, es de temer que este análisis no encuentre fácil acomodo en la política exterior europea, más allá de algunos gestos como elevar el rango de la representación palestina por parte de Francia, España, Portugal, Grecia y Noruega.

En teoría, la Unión Europea podría complementar a Estados Unidos y desarrollar un papel más activo ante el conflicto. Sin embargo, Bruselas ha renunciado a asumir el protagonismo político y diplomático que le corresponde, básicamente por presentar una acción exterior fragmentada³¹. Su política exterior y de seguridad común es más un proyecto que una realidad. En contra de lo que en teoría asume, en la práctica carece de una acción exterior unificada, como se ha reflejado en numerosas ocasiones. Sin ir más lejos, no adoptó una posición común ante la iniciativa palestina como solicitaban algunas personalidades europeas³², ni tampoco ante su ingreso en la UNESCO. Por el contrario, sus Estados integrantes han tenido un comportamiento muy diverso, cada uno ha votado en una dirección distinta e incluso opuesta o simplemente se ha abstenido.

Este panorama no ha mejorado sustancialmente con la votación del 29 de noviembre en la AG sobre el estatus de Palestina como Estado observador. La Unión Europea no logró el deseado consenso³³. Con el único voto en contra de la República Checa, el resto de sus Estados integrantes se abstuvieron o votaron a favor. Si bien cabe destacar que más de la mitad votó favorablemente y que, en contra de algunas previsiones, Alemania se abstuvo, al igual que el Reino Unido y los Países Bajos, en lugar de sumarse al voto negativo de Estados Unidos e Israel. En Tel Aviv se tenía la sensación de que se había perdido el voto minoritario, pero cualitativo de los países europeos³⁴.

No todos los países europeos muestran la misma sensibilidad hacia el problema, ni los que la comparten lo hacen en la misma dirección. Unos intentan eludir su pasado, que pesa como una losa para actuar en el presente, y otros no asumen su responsabilidad en la génesis del conflicto³⁵. Dicho de otro modo, Europa no carece de responsabilidad, implicación e intereses en la región. De lo que realmente adolece es de coherencia en su acción exterior. Difícilmente logre asumirla mientras cada uno de sus Estados se reserve el ejercicio particular de su política exterior en detrimento de la de dimensión europea y

³⁰ YOUNGS, R., “Proceso de paz en crisis: ¿Es necesario una nueva política europea en Palestina?”, *Police Brief*, nº 50, marzo 2011.

³¹ Véase TORREBLANCA, J. I., *La fragmentación del poder europeo*, Icaria, Barcelona, 2011.

³² AHTISAARI, M., y SOLANA, J., “Diez razones para el `sí´ europeo”, *El País*, 19. 09. 2011.

³³ PALACIO, A., “A European “may be” for Palestine”, *Project Syndicate*, 29.11.2012, disponible en <http://www.project-syndicate.org/commentary/europe-s-divided-position-on-palestine-s-statehood-bid-by-ana-palacio>

³⁴ RAVID, B., “Germany backtracks on Palestinian bid; Israeli official: ‘We lost Europe’”, en *Haaretz*, 29.11.2012, disponible en <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/germany-backtracks-on-palestinian-bid-israeli-official-we-lost-europe.premium-1.481392>

³⁵ Véase FORRESTER, V. *El crimen occidental*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2008.

verdaderamente común. La acción exterior de cada uno de sus Estados en solitario es débil, carece de la relevancia y el impacto que tendría la puesta en común de todos sus esfuerzos exteriores.

Las declaraciones institucionales de la Unión Europea respecto a la solución del conflicto, sus esfuerzos políticos y diplomáticos, además de su importante desembolso económico, no se corresponden con su actuación descoordinada y fragmentada, que es todo menos efectiva. Nuevamente, Europa ha perdido otra oportunidad para adoptar una posición exterior común en coherencia con su propio discurso.

VII. EL DISPUTADO VOTO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

De los cinco miembros permanentes del CS de la ONU, la iniciativa palestina sólo cuenta con el apoyo firme de Rusia y China frente a la abierta oposición de Estados Unidos, Reino Unido y Francia. No obstante, París otorgó su voto favorable al ingreso de Palestina en la UNESCO, se entiende que a modo de compensación por no asumir ese mismo compromiso en el CS de la ONU. Este panorama no ha cambiado mucho con la renovación anual de cinco miembros no permanentes a partir del 1 enero de 2012, que dio entrada a Azerbaiyán, Guatemala, Marruecos, Pakistán y Togo. Estados que se sumaron a los otros cinco miembros —no permanentes—restantes (Colombia, Alemania, India, Portugal y Sudáfrica), que concluirán su plazo el 31 de diciembre de 2012. Es bastante improbable que adopten una posición común, ya sea por razones de agenda o políticas. En suma, como señala un experimentado diplomático brasileño, Gelson Fonseca, los miembros no permanentes del CS no constituyen un “grupo orgánico”, ni tampoco disponen de tiempo ante su constante renovación anual. De hecho, al reunirse países con “perspectivas e intereses variados”, el resultado más frecuente es que no adopten “posiciones comunes”³⁶.

Pese a estas dificultades, y a que ha visto elevado su rango de entidad observadora a Estado observador no miembro, la OLP/AP mantiene su solicitud de ingreso en la ONU como Estado miembro de pleno derecho. Pero para lograr su objetivo tiene que rebasar varios obstáculos, cada uno mayor que el anterior, y el último prácticamente sin posibilidad alguna de ser superado. Primero, que el comité de adhesión del CS supere su desacuerdo y someta a debate y votación dicha solicitud. Segundo, que sea aprobado su ingreso por una mayoría de nueve miembros del CS. Y, tercero, que Estados Unidos —en contra de su manifiesto propósito— no vete su ingreso.

Ante esta carrera de obstáculos, que condena la iniciativa palestina a ser nuevamente paralizada ante una de las citadas barreras, la OLP/AP tenía la opción de apelar a la AG para ser admitida como Estado observador no miembro. Estatus menor del originalmente solicitado, pero que, como se ha visto, gozó de un significativo respaldo. En el seno de la Unión Europea, Francia encabezó esta proposición como manifestó el entonces presidente Sarkozy en su intervención ante la AG en septiembre de 2011,

³⁶ FONSECA Jr., G., *El interés y la regla. Multilateralismo y Naciones Unidas*, La Catarata, Madrid, 2010, p. 63.

renovada por el actual presidente François Hollande y secundada también por España³⁷. En teoría, se trata de una opción más gradualista y posibilista, que ralentizaría la iniciativa palestina, situándola en la antesala de su ingreso en la ONU como Estado miembro de pleno derecho; y, en teoría, evitaría la confrontación con Estados Unidos. Ahora bien, desde esta misma perspectiva, se demanda que, en contrapartida, la OLP/AP no recurra a las instituciones jurídicas internacionales, evitando así situaciones incómodas. Esto es, deberá asumir que su nuevo estatus será más simbólico que real, sin traducción política sobre el terreno. Pero no parece que sea éste el propósito que persigue la OLP/AP, que vio negada por la Corte Penal Internacional su petición para que se investigara los crímenes de guerra cometidos por el ejército israelí en su intervención en Gaza (2008-2009), aduciendo que Palestina “no era un Estado reconocido por Naciones Unidas”³⁸.

Además de estas limitaciones, la opción del Estado observador no miembro ha sido objeto de polémica en el seno del movimiento nacional palestino. La OLP gozaba de la condición de entidad observadora en la ONU, recogida en la resolución 3237 (XXIX) de la AG. La polémica sobre las presuntas ventajas de elevar esa condición a la de Estado observador giró en torno a que este nuevo estatus implique una erosión de la representatividad de todos los palestinos³⁹. A diferencia de la OLP, que representa tanto a los del interior como a los de la diáspora, se duda sobre el alcance de esta representación pseudo-estatal. Por su parte, los menos escépticos consideran que dicho Estado será igualmente el referente y representante de todos los palestinos, independientemente de dónde estén.

En este debate, no faltan algunas especulaciones que barajan la posibilidad de una separación funcional más nítida entre la OLP y la AP. La primera asumiría su tradicional representación de los palestinos en la esfera internacional, y la segunda limitaría su función al territorio ocupado⁴⁰. No menos importante es la que señala la paradoja de su condición estatal meramente nominal, que deberá asumir una serie de obligaciones y sujeciones, pero sin compensación alguna en el ejercicio de sus derechos como, por ejemplo, la protección de su población. Sin olvidar, por último, que no existe garantía alguna para su materialización estatal en un futuro próximo, con el riesgo de prolongarse indefinidamente esta situación que, por otra parte, Israel rentabilizaría

³⁷ Pese a las dudas de última hora del Gobierno español, según se desprende de algunas noticias aparecidas en la prensa, véase GONZÁLEZ, Miguel: “Palestina divide al Gobierno español”, *El País*, 26.11.2012, disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2012/11/26/actualidad/1353961099_810931.html

³⁸ FERRER, I.: “La Corte Penal Internacional no reconoce a Palestina como Estado”, *El País*, 03.04.2012, disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2012/04/03/actualidad/1333477168_620475.html

³⁹ Sobre esta polémica, véase el debate que, mediante una serie de artículos, recogió la web Jadaliyya, disponible en <http://www.jadaliyya.com/pages/index/2529/a-note-on-the-palestinian-diplomatic-initiative-at>

⁴⁰ En esta reflexión sobre la revitalización y reconfiguración de la OLP no faltan voces críticas que apelan a su democratización, véase HADDAD, T., “Democratizing the PLO: Five Questions”, *al-shabaka cometary*, 30. 05. 2012, disponible en http://www.al-shabaka.org/sites/default/files/Haddad_Commentary_EN_May_2012.pdf

asumiendo los beneficios de su ocupación militar y desembarazándose de sus costes. Sin olvidar su capacidad de represaliar, asfixiar e incluso derrotar o deponer a la AP.

De hecho, la reacción israelí ante la votación favorable a la aceptación de Palestina como Estado observador no se ha hecho esperar. Además de congelar las transferencias a la AP de los fondos impositivos que recauda de la población palestina, el gobierno israelí ha anunciado una nueva expansión colonizadora con la construcción de unas 3.000 viviendas en el territorio palestino, donde también tiene previsto planear y mapear la zona E-1 que, de construirse, dividiría Cisjordania e imposibilitaría la continuidad territorial del Estado palestino.

En cuanto a algunas vehementes proclamas que abogan por castigar e incluso derrotar a la AP y suprimir los Acuerdos de Oslo, algunos análisis surgidos en los círculos de seguridad israelíes apuestan por lo contrario. En concreto, se considera que cortar los fondos a la AP y su derribo contradice los intereses israelíes. Desde esta perspectiva, se sostiene que a Israel no le interesa volver a ejercer el control directo sobre la población palestina, con sus asuntos cotidianos, de educación, sanidad y otras necesidades sociales⁴¹. Sin menospreciar los relativos a la seguridad y desgaste de su imagen exterior.

VIII. ¿HACIA LA OPCIÓN DE UN SOLO ESTADO?

En el fondo de todo este debate subyace la preocupación de si no será ya demasiado tarde para implementar la solución de los dos Estados. Aunque son muchas las voces que se interrogan en este mismo sentido, no existe una referencia de limitación temporal o factual. ¿Cuándo dejará de ser inviable su implementación? Es de temer que no existe una respuesta unánime. Es más probable que su contestación sea fruto de una decisión política. De hecho, para algunos sectores la única opción viable y justa es la de un solo Estado, mientras que para otros ese momento no parece haber llegado aún, pese a que vienen anunciando —desde hace algún tiempo— que la dinámica colonizadora israelí está socavando la opción de los dos Estados, aunque siguen sin señalar sus límites.

Por tanto, cuando se alude a la opción de un solo Estado no se hace desde la misma perspectiva ni se orienta en la misma dirección. Sin ánimo exhaustivo, cabe advertir tres tendencias. Primero, la realizada desde el convencimiento⁴². Esto es, se considera que Israel deberá pasar de ser un Estado de *apartheid*⁴³ a ser un Estado basado en el derecho e integración de todos sus ciudadanos, sin ningún tipo de discriminación por su origen étnico o confesional. Aunque no se entra en los detalles de su articulación, dejando

⁴¹SHARVIT, P., "Israel's Response to UN Recognition of a Palestinian State", The Institute for National Security Studies, *INSS Insight*, No. 389, 03.12.2012, <http://www.inss.org.il/publications.php?cat=21&incat=&read=10663>

⁴² Una de las voces más autorizadas y de referencias es la de ABUNIMAH, A., *One Country: A Bold Proposal to End the Israeli-Palestinian Impasse*, Metropolitan Books, New York, 2006.

⁴³ El Tribunal Russell sobre Palestina, en su Tercera Sesión celebrada en Ciudad del Cabo, Sudáfrica (noviembre de 2011), ha concluido que el trato dispensado por Israel al pueblo palestino responde a un sistema de apartheid, disponible en <http://www.russelltribunalonpalestine.com/es/>

abiertas varias formulaciones como la sudafricana, su apuesta no deriva de una determinada coyuntura política, sino de su consideración como la solución más justa y universal. Entre otras razones, permitiría tanto el regreso de los refugiados palestinos a sus hogares (ubicados en los territorios de 1948 de los que son originarios) como que los colonos israelíes se mantengan en los ocupados en 1967. Desde este prisma, se otorgaría una solución binacional integradora y no excluyente⁴⁴.

A diferencia de ésta, la segunda formulación se suele emplear como medida de presión. No se realiza desde los principios o el convencimiento, sino desde la imposibilidad material de implementar la opción biestatal. De modo que la escalada colonizadora israelí no dejaría más alternativa que la de un solo Estado. Aunque los dirigentes palestinos suelen emplear este argumento como medida de presión frente a Israel, Estados Unidos y —en general— la sociedad internacional, lo cierto es que esta apreciación no queda reducida sólo a su ámbito. Muchos otros círculos —estadounidenses, europeos e incluso israelíes— son igualmente conscientes de esta espada de Damocles. Pero ninguno ha fijado sus límites, ni muestran convencimiento alguno de que sea la solución más adecuada; y, por el contrario, pretenden evitarla, pese a que no han adoptado medidas efectivas para alejar este escenario.

Por último, resulta —cuando menos— paradójico que la tercera perspectiva, sin explicitarse deliberadamente en ningún discurso, sería el resultado de la política israelí de hechos consumados, aplicada sobre el territorio palestino con propósitos irreversibles, destinada a imposibilitar la opción de los dos Estados. Su principal formulación niega esta posibilidad. Se argumenta que no hay lugar para dos Estados en el mismo territorio, sólo para uno, el Estado de Israel⁴⁵. Semejante negación implica, como consecuencia no buscada e incluso contraria a la deseada, que la única alternativa a la resolución del conflicto es la uniestatal, sólo que —cabe advertir— desde una perspectiva segregacionista de la población palestina.

En conclusión, la adhesión a la opción de un solo Estado, el de todos sus ciudadanos, podría no ser cuestión de más tiempo ni de más hechos consumados, sino que dependería de una decisión política, que debería de comenzar por el reconocimiento de la OLP/AP del fracaso de su proyecto mini-estatal, al que paradójicamente ha contribuido de forma muy decisiva la política de ocupación israelí y el consentimiento prestado por su principal aliado en la escena mundial.

IX. ¿DISOLUCIÓN DE LA AP O RECONFIGURACIÓN DE SU ROL?

Expuesto lo anterior, es preciso señalar que —a medida que pasa el tiempo— son cada vez más las voces palestinas autorizadas que abogan por la opción uniestatal no como mera medida de presión, ni tampoco como fruto de un convencimiento repentino, sino

⁴⁴ Véase TILLEY, V., *Palestina/Israel: un país, un Estado*, Akal, Madrid, 2007.

⁴⁵ Véase “Danny Danon talks to Al Jazeera: The deputy speaker of the Israeli Knesset tells Al Jazeera that he does not believe in a two-state solution”, *Al Jazeera*, 05. 08. 2011, disponible en <http://www.aljazeera.com/programmes/talktojazeera/2011/08/201185103022120129.html>

simplemente porque no advierten otra resolución viable al conflicto. Uno de los casos más significativos es el de Ahmed Qurei (Abu Ala), ex primer ministro palestino (2003-2006), uno de los arquitectos de los *Acuerdos de Oslo*⁴⁶ y firme partidario de la solución de los dos Estados hasta concluir que esta opción ha perdido su oportunidad, “sepultada por las excavadoras israelíes”, y en contrapartida sugiere explorar la alternativa del Estado binacional, pese a sus innumerables dificultades⁴⁷.

En esta misma dirección se han pronunciado algunas personalidades de la *intelligentsia* palestina como Sari Nusseibeh, rector de la Universidad Al-Quds (Jerusalén), conocido por su moderación, pragmatismo y pronunciamientos desde los albores de la primera *Intifada* (1987), que le han acarreado numerosas críticas e incluso algunos sinsabores personales. En una entrevista con el semanario alemán *Der Spiegel*, declaraba que era demasiado tarde para implementar la solución de los dos Estados, que es una “fantasía” continuar persiguiendo ese propósito ante la escalada colonizadora israelí en Cisjordania, ilustrada por la judaización de Jerusalén Este que imposibilita su condición de capital de un futuro Estado palestino⁴⁸.

Esta tendencia ha comenzado a inquietar en los círculos políticos israelíes, que ven con preocupación la creciente aceptación de la solución de un solo Estado en el seno de la sociedad palestina, donde gana cada vez más terreno⁴⁹. De hecho, el propio primer ministro israelí, Netanyahu, ha reconocido que se necesita llegar a algún tipo de acuerdo con los palestinos, “primero y más importante, para impedir un Estado binacional”⁵⁰. Desde este prisma, se considera que dicha opción es “irrealizable, poco verosímil y convincente”, exponiendo las dificultades históricas y el conflicto suscitado por el choque entre dos proyectos nacionales excluyentes en el mismo territorio⁵¹. En suma, se viene a decir que si las dificultades para implementar la solución de los dos Estados son considerables, las de un solo Estado serán aún mayores.

En este cruce dialéctico se argumenta que la realidad es obstinada. La imposibilidad de materializar la solución biestatal no sólo responde a las —cada vez mayores—

⁴⁶Véase sus memorias QUREI, A. (Abu Ala), *From Oslo to Jerusalem: The Palestinian Story of the Secret Negotiations*, I. B. Tauris, London, 2006; y QUREI, A. (Abu Ala), *Beyond Oslo, The Struggle for Palestine. Inside the Middle East Process from Rabin's Death to Camp David*, I. B. Tauris, London, 2008.

⁴⁷ Según recoge en un artículo publicado originalmente en el periódico árabe editado en Londres, *Al-Quds Al-Arabi*, en marzo de 2012, véase ABU TOAMEH, K., “Qurei calls for reconsidering one-state solution”, *Jerusalem Post*, 17. 09. 2012, disponible en <http://www.jpost.com/MiddleEast/Article.aspx?id=262231>

⁴⁸ NUSSEIBEH, S., “The Pursuit of a Two-State Solution Is a Fantasy”, *Der Spiegel*, nº 8, 18. 02. 2012, disponible en <http://www.spiegel.de/international/world/a-palestinian-take-on-the-mideast-conflict-the-pursuit-of-a-two-state-solution-is-a-fantasy-a-816491.html>

⁴⁹ Véase SHER, G., y SHALOM, Z., “Have the Palestinians Despaired of the Two-State Formula?”, *The Institute For National Security Studies, INSS Insight*, nº331, 02.05.2012, disponible en <http://www.inss.org.il/publications.php?cat=21&incat=&read=6467>

⁵⁰ Declaraciones recogidas en un editorial de la prensa neoyorkina: “A Glimmer?”, *The New York Times*, 05. 06. 2012, http://www.nytimes.com/2012/06/06/opinion/a-glimmer.html?_r=2&partner=rssnyt&emc=rss

⁵¹ KLUG, T., “The two-state solution: where next?”, *open Democracy*, 06. 11. 2011, disponible en <http://www.opendemocracy.net/tony-klug/two-state-solution-where-next>

limitaciones impuestas por la política de ocupación israelí, sino también a su carácter irreversible. Dicho en otros términos, cuando la OLP asumió el programa mínimo de los dos Estados a mediados de los años setenta, los territorios palestinos no registraban la misma intensidad de la ocupación que en la actualidad, concretada en la erosión de su base material (territorial, acuífera y viaria) y su transformación demográfica. Entonces el número de asentamientos, colonos, cuñas de fragmentación, carreteras de circunvalación, expropiación de tierras, explotación de sus recursos acuíferos y erección del muro era irrisorio o inexistente. Cabe recordar que a principios de la década de los setenta los colonos en Cisjordania y Jerusalén Este no llegaban a 6.000 y hoy día ronda los 600.000; además de existir auténticas ciudades dentro de dichos territorios.

Parece claro que ninguna de las dos opciones está a la vuelta de la esquina. La única realmente existente y vigente es la del actual Estado de *apartheid* que, de momento, cuenta con todos los visos de prolongarse de manera indefinida. Por tanto, es más necesario que nunca salir de este laberinto kafkiano en el que se adentró la OLP. Esto es, bajo la cobertura del proceso de paz, la AP asumía interinamente la administración de su población, librando transitoriamente a Israel de esa responsabilidad que, sin embargo, se reservaba el control y explotación del territorio en una dirección que se ha mostrado contraria a la del cese de su ocupación militar. En consecuencia, una vez reiterado el fracaso del proceso de paz, unido a la manifiesta ausencia de voluntad política de los sucesivos gobiernos israelíes para concluir su ocupación, parece llegada la hora de que Israel asuma toda la responsabilidad de su ocupación.

Desde esta perspectiva, algunas voces sugieren la disolución de la AP como cuerpo intermedio entre la población ocupada y la potencia ocupante. Su objetivo no es otro que desplazar la responsabilidad de administrar la ocupación militar a la potencia ocupante, con el consecuente coste político, material, económico, humano y de imagen exterior. Sin embargo, otras voces se muestran contrarias a esta medida, básicamente por dos razones. Primero, porque dilapidaría todos los esfuerzos de construcción institucional realizados en los territorios; y, segundo, porque —además de proveer ley y orden— ofrece servicios sociales básicos como la sanidad y la educación. Ahora bien, desde esta misma reflexión se asume que el mantenimiento de la AP no excluye redefinir su rol⁵². Sin olvidar, por último, que la continuidad de la AP no depende sólo de su voluntad política, sino también de los medios y apoyos que disponga para su sostenibilidad (es el mayor empleador público de los territorios con cerca de 200.000 empleados) y capacidad de resistencia frente a la presión de Israel.

En cualquier caso, sea por disolución o por reconfiguración de su rol, el objetivo que se persigue es invertir la situación actual, creada a raíz de los *Acuerdos de Oslo*, en la que Israel se beneficia de su ocupación militar (adquisición de territorios, explotación de recursos hídricos, expansión de los asentamientos, establecimiento de nuevos colonos, ampliación de sus fronteras, mejora de su imagen exterior, etcétera) sin asumir los costes derivados de su responsabilidad como potencia militar ocupante. Así, se situaría a Israel —y, por extensión, a sus valedores externos— ante las siguientes opciones:

⁵² KHATIB, G., “The Palestinian crossroads”, *open Democracy*, 15.11. 2012, disponible en <http://www.opendemocracy.net/ghassan-khatib/palestinian-crossroads>

primera, mantener prolongada e indefinidamente el escenario actual, de Estado de *apartheid*, pero asumiendo los pesados costes de administrar directamente la población ocupada; segunda, poner fin a su ocupación militar de los territorios palestinos conquistados en 1967, dando lugar a la independencia y creación de un mini-Estado palestino en dicho espacio; y, por último, tercera, otorgar los mismos derechos de ciudadanía a toda la población —de unos 11 millones— ubicada entre el mar Mediterráneo y el río Jordán, asumiendo la evidencia de su indivisibilidad y carácter binacional.

X. ¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO?

En una reciente intervención en el *Institute for National Security Studies* de la Universidad de Tel Aviv (mayo de 2012), el titular de defensa israelí, Ehud Barak, reconocía el fracaso del proceso de paz y abogaba por una retirada unilateral —y parcial— de Israel de Cisjordania⁵³. Aunque, en teoría, su propuesta no representaba una iniciativa oficial del nuevo gobierno de coalición israelí⁵⁴, lo cierto es que el unilateralismo es una práctica habitual de sus distintos gobiernos a lo largo de los últimos años.

De hecho, el unilateralismo ha sido reivindicado como un nuevo paradigma en un manifiesto auspiciado por diferentes personalidades israelíes⁵⁵. Ante el temor de que la propia política de ocupación lleve de manera inevitable a dejar como única vía de resolución la de un solo Estado, se apuesta por mantener el objetivo de los dos Estados. Con este propósito, se defiende un nuevo tipo de unilateralismo. De manera que todo lo que contribuye al objetivo final de los dos Estados (como la desconexión israelí de Gaza en 2005 y la iniciativa palestina en la ONU en 2011) es concebido como *unilateralismo constructivo*; y, por el contrario, todo lo que retrasa e impide esa meta (como la colonización de los territorios palestinos y el lanzamiento de cohetes desde Gaza) es considerado como *unilateralismo destructivo*.

Desde esta óptica, no se concibe incompatibilidad alguna entre unilateralismo y negociaciones, tanto si éstas se reanudan como si se mantienen en punto muerto, aunque se reconoce que esta política debe de culminar con un acuerdo final entre las partes. De ahí que se sugiera a la potencia ocupante, Israel, que acometa algunos pasos en esa dirección, en concreto, la transferencia de algunas áreas ocupadas a la AP y el desmantelamiento de algunas colonias en Cisjordania. De este modo se lograría

⁵³ RAVID, B., “Ehud Barak: If negotiations fail, Israel must consider unilateral withdrawal from West Bank”, *Haaretz*, 30. 05. 2012, disponible en <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/ehud-barak-if-negotiations-fail-israel-must-consider-unilateral-withdrawal-from-west-bank-1.433347>

⁵⁴ Formado ese mismo mes de mayo, el nuevo gobierno estaba integrado por una amplia coalición de partidos con 94 escaños de los 120 que constituyen la Kneset: Likud, liderado por Netanyahu; Kadima, con Shaul Mofaz al frente después de desplazar a Tzipi Livni; Israel Beituna, del ultraderechista Liberman; Shas, que agrupa a los ultraortodoxos sefardíes; Atzmaut, dirigido por Ehud Barak; y otras formaciones menores fundamentalistas y ultraconservadoras.

⁵⁵ Asociadas a la organización *Blue White Future*, disponible en <http://bluwhitefuture.org/the-new-paradigm-2012/>

restablecer la confianza entre las partes, adherir a la comunidad internacional y, en definitiva, crear un marco propicio para alcanzar un acuerdo definitivo.

Desde el lado palestino se desconfía del unilateralismo israelí. La experiencia, tanto de la desconexión de Gaza como de la erección del muro de separación, muestra que Israel aplica su política sin acuerdo, coordinación y transferencia a la AP; además de incumplir la normativa internacional como manifestó la Corte Internacional de Justicia acerca del trazado del muro. No menos importante es que dejaría en manos del gobierno israelí de turno qué está dispuesto a devolver y qué no. Tampoco existe certeza alguna de que las medidas unilaterales estén destinadas a la promoción de los dos Estados o, por el contrario, solo pretendan prolongar el actual *statu quo* con objeto de mejorar la imagen exterior de Israel en un momento crítico, de crisis de legitimidad y aislamiento internacional. Sin olvidar que no existe consenso alguno entre los propios gobernantes israelíes en torno a la solución biestatal, ni tampoco disposición a emprender medidas unilaterales en esa dirección.

Por el contrario, de las propias declaraciones de Ehud Barak se desprende que el conflicto quedaría enquistado, dado el carácter parcial y restringido de la retirada unilateral que propone. En realidad, al igual que sucedió en la Franja de Gaza, sería más un repliegue que una verdadera retirada, de manera que la ocupación israelí no sería tan visible en Cisjordania, pero ésta se mantendría dentro de Israel, cercada por tierra y aire. En suma, todo indica que Israel estaría dispuesto a asumir, de este modo, los costes de un conflicto que viene siendo definido de baja intensidad durante los últimos tiempos en sintonía con una política de más largo recorrido, que busca vaciar de contenido nacional (estatal) la *cuestión palestina*, relegándola a un problema de seguridad para Israel y de mero autogobierno para los palestinos.

La OLP/AP se encuentra en un cruce de caminos, con el agravante que ninguno conduce a un puerto seguro. Oficialmente, mantiene su petición de ingreso en la ONU como Estado de pleno derecho. Con este propósito ha esperado a la celebración de las elecciones presidenciales estadounidenses (noviembre de 2012) para retomar su iniciativa diplomática. Pero ha introducido la novedad de apelar a un rango intermedio y más posibilista o gradualista como es la condición de Estado observador, a medio camino entre su anterior categoría de entidad observadora y su aspiración a Estado miembro. Del mismo modo, ha mantenido congelada las solicitudes de ingreso en otras agencias especializadas de la ONU para evitar el precedente de las represalias sufridas por su admisión en la UNESCO; y, no menos importante, para rebajar la tensión con la administración de Obama. En concreto, la dirección palestina confiaba en que fuera reelegido y que, durante su segundo mandato, sin la presión de nuevas elecciones presidenciales, vuelva a intentar encarrilar el proceso de paz de forma más contundente.

A su vez, tras su reelección, la OLP/AP se sentiría libre de compromiso para retomar su iniciativa en la ONU. Aunque el ministro de exteriores palestino, Riad al-Malki, declaraba que no aceptarían nada menor a un Estado miembro de la ONU, lo cierto es que la central palestina finalmente solicitó a la AG de la ONU su ingreso como Estado observador, pese a la mencionada polémica existente en las filas palestinas en torno a las ventajas y desventajas de ese nuevo estatus, más nominal que real. Mientras tanto

se pretende poner orden y claridad en el ámbito interno palestino, entre sus dos principales fuerzas políticas, Fatah y Hamás. De cómo funcione este acuerdo en la práctica dependerá también la futura acción exterior palestina.

XI. A MODO DE CONCLUSIÓN

El recurso palestino de acudir a la ONU refleja no sólo el *impasse* del proceso de paz, sino también el naufragio del mismo; así como el de la mediación estadounidense —y, por extensión, del Cuarteto— para reanudar de manera continuada y efectiva las negociaciones. En suma, desde diferentes ángulos, se constata el fracaso del modelo negociador establecido en Oslo. Un proceso viciado desde el principio por la asimetría de poder existente entre las partes. Una negocia desde la debilidad y por debilidad y otra desde la supremacía de poder y por ensanchar su poder.

En esta tesitura, la iniciativa palestina ha sido una de las respuestas cosechadas. Del mismo modo, cabe advertir otras reflexiones que apuntan a la necesidad de rebasar el actual marco negociador por su reiterado fiasco, como el mencionado manifiesto que aboga por un unilateralismo constructivo. Su principal propósito es evitar un Estado binacional, meta compartida por los dirigentes israelíes. Sin embargo, Israel debe comprender que no puede mantener la ficción del proceso de paz y la solución de los dos Estados al mismo tiempo que refuerza y expande los asentamientos, haciendo irreversible su ocupación de los territorios palestinos e imposibilitando la implementación de la opción biestatal.

En esta misma línea, cabe destacar el análisis realizado por el *International Crisis Group*, (ICG), que sugiere abandonar la perspectiva de negociación gradualista por otra finalista, centrada en sus objetivos⁵⁶. Además de integrar a Hamás en el sistema político palestino, el ICG anima a construir un nuevo paradigma negociador que remita al origen del conflicto, en 1948, con la integración de los grupos marginados hasta ahora: refugiados, diáspora y árabes-palestinos en Israel. Temas de máxima sensibilidad que deben ser aclarados al mismo tiempo que Israel reclama su reconocimiento como Estado judío. En este mismo informe se reconoce que la situación actual es insostenible. Pese a su falta de credibilidad y el escepticismo de las partes, se mantiene la idea del proceso de paz para evitar el vacío que se crearía si fuera definitivamente abandonado.

En esta misma tesitura conviene ubicar también la iniciativa palestina. El revuelo político, diplomático y mediático que suscitó no se tradujo en avances significativos en la práctica, salvo su penalizado ingreso en la UNESCO y, más recientemente, la elevación de su estatus en la ONU como Estado observador. Su nueva condición presenta también serias limitaciones, la más importante es que nada cambiará sobre el terreno mientras persista la ocupación, que amenaza con incrementarse. Sólo en el espacio internacional se advierte mayores posibilidades mediante la diplomacia multilateral y bilateral, además del potencial recurso para acudir a los tribunales

⁵⁶International Crisis Group, “The Emperor Has No Clothes: Palestinians and the End of the Peace Process”, *Middle East Report*, n°122, 07. 05. 2012, disponible en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/122-the-emperor-has-no-clothes-palestinians-and-the-end-of-the-peace-process.aspx>

internacionales. Incluso considerando este avance como un éxito parcial, el objetivo biestatal perseguido carece del entusiasmo inicial y de viabilidad para implementarse sobre un territorio transformado, material y demográficamente, por la incesante colonización.