

¿Es todavía viable un Estado palestino? Trabas y alternativas al proceso de paz

Ignacio Álvarez-Ossorio

Documento de Trabajo 52/2010



Ignacio Álvarez-Ossorio

Profesor titular de Estudios Árabes e Islámicos en la Universidad de Alicante e investigador del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos de la UAM y del Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante. Ha sido investigador visitante en el Department of History de la University of California Los Angeles y realizado estancias investigadoras en el Institut Français d'Études Arabes de Damasco y el Arab Studies Society de Jerusalén. Es colaborador del Observatorio de Política Exterior (OPEX) de la Fundación Alternativas desde 2006. Autor y editor de varios libros sobre el conflicto palestino-israelí, entre ellos *El miedo a la paz. De la guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada* (2001), *España y la cuestión palestina* (2003, con I. Barreñada), *¿Por qué ha fracasado la paz?* (2007, con F. Izquierdo), *Elecciones sin elección. Procesos electorales en Oriente Medio y el Magreb* (2009, con L. Zaccara) y *Siria Contemporánea* (2009).

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Ignacio Álvarez-Ossorio

ISBN: 978-84-92957-25-5

Depósito Legal: M-26153-2010

Impreso en papel ecológico 



Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo	7
1. Las trabas a la solución de los dos Estados	11
1.1. La cantonización de Cisjordania	11
1.2. La judaización de Jerusalén	14
1.3. El bloqueo de Gaza	17
1.4. El decrecimiento palestino	21
1.5. El futuro de los refugiados	25
2. La comunidad internacional ante el conflicto	29
2.1. Las contradicciones de la Unión Europea	29
2.2. El papel de España	33
2.3. El enfoque de la Administración de Obama	36
2.4. Las fracturas regionales	40
2.5. Los dilemas de Israel	43
3. Las fisuras en la escena palestina	47
3.1. El posibilismo de Hamás	47
3.2. El retroceso de Fatah	51
3.3. El Gobierno de Fayad	54
3.4. El debate sobre la reconciliación	56
3.5. Las incógnitas electorales	59

4.	Escenarios de futuro	63
4.1.	La “paz económica” de Netanyahu	63
4.2.	El Plan Fayad	66
4.3.	Hacia un nuevo apartheid	69
4.4.	La opción jordana	71
4.5.	El factor demográfico	74
4.6.	El Estado binacional	76
5.	Conclusiones	79
6.	Recomendaciones	81
7.	Anexo	86

Siglas y abreviaturas

AIPAC	Comité Americano Israelí de Asuntos Públicos
ANP	Autoridad Nacional Palestina
EE UU	Estados Unidos
Fatah	Movimiento de Liberación de Palestina
FDI	Fuerzas de Defensa Israelíes
FMI	Fondo Monetario Internacional
Hamás	Movimiento de Resistencia Islámico
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OLP	Organización para la Liberación de Palestina
PPRD	Plan Palestino de Reforma y Desarrollo
UE	Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
UNRWA	Agencia de Socorro y Trabajo de las Naciones Unidas
YESHA	Consejo de Comunidades de Judea y Samaria

Abstract

El proceso de paz de Oriente Medio se encuentra en una encrucijada. Tras dos décadas de negociaciones infructuosas, israelíes y palestinos están ante la que podría ser su última oportunidad para alcanzar un acuerdo que ponga fin a su largo conflicto. El factor tiempo es fundamental, ya que las posibilidades de que se establezca un Estado palestino viable decrecen mientras se multiplican los asentamientos israelíes sobre el Territorio Ocupado. En lugar de liberar a la población palestina, el Proceso de Oslo la ha recluido en decenas de cantones aislados entre sí, lo que ha acentuado la sensación de que la solución de los dos Estados podría desvanecerse pronto de no alcanzarse un acuerdo en el corto plazo. El bloqueo de Gaza, la colonización de Cisjordania, la judaización de Jerusalén Este y la construcción del muro así parecen confirmarlo.

Las opciones sobre la mesa son conocidas: el mantenimiento de la situación actual beneficia a Israel, que puede proseguir con su política de hechos consumados para entorpecer la aparición del Estado palestino viable o reducirlo a su más mínima expresión. Una proclamación unilateral de independencia, tal y como demanda el Plan Fayad, contaría con el respaldo de la comunidad internacional pero no resolvería por sí sola el futuro de Jerusalén Este, la delimitación de las fronteras y el destino de los refugiados. Por último, la disolución de la Autoridad Nacional Palestina obligaría a Israel a asumir la administración de la población, librando a la Unión Europea de esa onerosa carga. Otras alternativas –como la opción jordana o el Estado binacional– parecen menos viables hoy por hoy, pero no deberían descartarse por completo en el medio y largo plazo en caso de que la solución de los dos Estados se descartara de manera definitiva.

The Middle East Peace Process is at a crossroads. After two decades of fruitless negotiations, Israelis and Palestinians are at what could be their last chance to reach an agreement to end the conflict. Time is crucial, because the possibilities of a viable Palestinian state decrease with the increase of the Israeli settlements. Instead of liberating the Palestinians, the Oslo Process has isolated them in dozens of cantons. This fact has fostered the idea that the two-State solution could vanish if an agreement is not reached soon. The

The Gaza blockade, the West Bank settlement, the East Jerusalem judaization and the wall construction, seem to confirm that.

The options at stake are well known: the maintenance of the current situation benefits Israel, because it can continue with its fait accompli policy to block a viable Palestinian state.

A unilateral declaration of independence would be supported by the international community, but it would not solve the East Jerusalem future, the boundaries delimitation, or the refugees question. On the other hand, the Palestinian National Authority dissolution would force Israel to assume the responsibility over the occupied population, liberating the European Union of this burden.

Other alternatives, such as the Jordanian option or the bi-national state, seem less viable today, but should not be completely dismissed in the medium and the long term if the two-state solution was discarded for good.

Resumen ejecutivo

Los territorios palestinos fueron ocupados por Israel en 1967. Han transcurrido, por lo tanto, más de cuatro décadas, las dos últimas inmersas en unas negociaciones tan extenuantes como improductivas. La conclusión obvia es que se trata de mucho proceso para tan poca paz. La posibilidad de alcanzar un acuerdo sobre Jerusalén, los refugiados, los asentamientos y las fronteras parece, hoy por hoy, escasamente factible, dadas las enconadas posiciones del primer ministro israelí Benjamin Netanyahu y del presidente Mahmud Abbas, que han retomado las negociaciones a través del canal estadounidense.

El conflicto palestino-israelí ha vivido distintas fases desde la ocupación de Cisjordania, Gaza y Jerusalén Este. Tras décadas de enfrentamientos, Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) se comprometieron en 1993 a buscar una solución negociada. Las recurrentes oleadas de violencia vividas desde entonces han mostrado la imposibilidad de sellar el conflicto mediante soluciones parciales basadas más en la repartición de fuerzas que en la legalidad internacional. En todo este tiempo, Israel y la Autoridad Nacional Palestina (ANP) han sido incapaces de hallar una solución basada en la fórmula de los dos Estados que convivan en paz y seguridad.

Hoy en día un acuerdo parece menos factible que hace dos décadas, ya que el Proceso de Oslo ha impuesto un sistema de control que cada vez guarda más paralelismos con el *apartheid*. De hecho, estamos más cerca que nunca de llegar a un punto de no retorno, ya que las políticas de hechos consumados de los

gobiernos israelíes –dirigidos por el Partido Laborista, Kadima o el Likud, como ahora– dejan cada vez menos margen de maniobra para alcanzar una solución negociada. ¿Qué tipo de compromiso puede alcanzarse mientras prosigue sin pausa la judaización de Jerusalén Este, la colonización de Cisjordania, el bloqueo de Gaza y la construcción del muro?

Cisjordania tiene una extensión de 5.600 km² y dos millones y medio de habitantes palestinos. Desde su ocupación, Israel ha levantado 161 asentamientos que albergan a medio millón de colonos. Dichas colonias ocupan 285 km², lo que, sumado a los 1.175 km² de zonas militares cerradas, representan el 25% de la superficie de Cisjordania. A este porcentaje debe añadirse otro 15% del territorio enclavado entre la Línea Verde (la frontera oficiosa de Israel) y el muro de separación (iniciado por Ariel Sharon en 2002). La situación de la Franja de Gaza (365 km²) es todavía peor, pues sufre un intenso bloqueo desde que, en verano de 2007, Hamás se hiciese con su control.

La política israelí de hechos consumados ha convertido a las zonas autónomas palestinas en un archipiélago rodeado de un mar de asentamientos, carreteras de circunvalación y controles militares. Esta situación hace poco factible el establecimiento de un Estado de mínimos en los pequeños islotes que aún controla la ANP, que ni tan siquiera representan la mitad de Cisjordania. A las dificultades del frente palestino-israelí se ha de sumar un entorno conflictivo caracterizado por las tensiones derivadas del programa nuclear iraní, la inestabilidad en Iraq y el avance talibán en Afganistán, asuntos que reclamarán la atención de Estados Unidos (EE UU) y, también, de la Unión Europea (UE).

Existe un fuerte contraste entre las promesas de la comunidad internacional en torno a la creación de un Estado palestino y la realidad sobre el terreno, marcada por la ruptura de la continuidad territorial. Según Oslo, la autonomía palestina tendría una duración de cinco años, tras los cuales se alcanzaría un acuerdo definitivo. La Hoja de Ruta y la Conferencia de Anápolis fijaron nuevos plazos también incumplidos, lo que demuestra que Israel, como potencia ocupante, no puede ni debe marcar el ritmo del proceso de paz ni tampoco fijar la extensión de su retirada. Ahora más que nunca se necesitan mecanismos externos que obliguen a las partes a cumplir los acuerdos firmados.

El Proceso de Oslo parece haber perdido de vista la que debería ser la finalidad de las negociaciones: reparar una injusticia histórica y estabilizar Oriente Medio. Aunque la mayor parte de los actores implicados –incluso el Likud y Hamás–

reconocen, con sus más y sus menos, la necesidad de una solución basada en la fórmula de los dos Estados, lo cierto es que hay actores que ganan más con la perpetuación del proceso que con la consecución de la paz.

En la actualidad, el Gobierno de Netanyahu no se opone a la reanudación del proceso de paz, pero interpreta que no deberían tenerse en cuenta los avances registrados durante el mandato de Ehud Olmert. Mediante esta estrategia pretende prolongar indefinidamente las negociaciones para diluir las crecientes presiones de la comunidad internacional. De lograrlo, las posibilidades reales de que la ANP se desintegre aumentarían, debido a que muchos consideran que ha perdido su razón de ser y se ha convertido en un mero instrumento de Israel, que mientras tanto puede dedicar todas sus energías a la colonización sin tener que preocuparse por la administración de la población ocupada.

En este contexto, la posibilidad de que la ANP se disuelva es cada día mayor. Aunque ni la comunidad internacional ni Israel están interesados en su colapso, es evidente que, de no existir un horizonte político al que aferrarse, ni el presidente Abbas ni su primer ministro Salam Fayad podrán mantenerla en pie durante mucho tiempo. La posibilidad de proclamar unilateralmente un Estado palestino en verano de 2011, contemplada por el Plan Fayad, ha servido para acallar por el momento las voces críticas, pero lo cierto es que la circunstancial mejoría de la economía cisjordana gracias al levantamiento de algunos controles militares guarda mayor relación con la necesidad de mantener viva a la ANP que con la aceptación del Gobierno de Netanyahu de la fórmula de los dos Estados.

Cuanto más tiempo transcurra menos factible será establecer un Estado palestino. Javier Solana señaló en la Ditchley Foundation el 11 de julio de 2009: “El conflicto israelo-palestino es central para un Oriente Medio más estable y pacífico, y el único medio para resolverlo es la solución de los dos Estados. El mantenimiento de la situación actual no es una opción”. El 19 de octubre, el rey Abdallah II de Jordania advirtió en el diario *La Repubblica*: “La ventana se cerrará pronto. Si Israel no cree en la solución de los dos Estados, a finales de 2010 la posibilidad de que nazca un Estado palestino desaparecerá por cuestiones geográficas, ya que la tierra está fragmentada en cantones”. El 13 de febrero de 2010, John Kerry, presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado americano, señaló ante el Fórum EE UU-Mundo Islámico de Doha: “Si Israel y los palestinos no alcanzan un acuerdo de paz ahora, la oportunidad de lograrlo podría desaparecer definitivamente. Ninguna persona puede minusvalorar los peligros de otra generación que crezca conociendo sólo el conflicto”.

1. Las trabas a la solución de los dos Estados

1.1. La cantonización de Cisjordania

Tras su llegada a la Casa Blanca, el presidente Barack H. Obama señaló que una de sus prioridades sería la solución del conflicto palestino-israelí. En su discurso al mundo islámico pronunciado el 4 de junio de 2009 en El Cairo, afirmó: “Los israelíes deben reconocer que, del mismo modo que no puede negarse el derecho de Israel a existir, tampoco puede negarse el de Palestina. EE UU no aceptará la legitimidad del mantenimiento de los asentamientos israelíes. Su construcción viola los acuerdos previos y mina los esfuerzos para alcanzar la paz”. Javier Solana, entonces responsable europeo de Política Exterior y de Seguridad Común, manifestó el 11 de julio en Londres: “Un Estado es esencialmente un espacio geográfico en el cual un gobierno legítimo tiene el control sobre la población y los recursos naturales... Los asentamientos no sólo arrojan dudas sobre la viabilidad de dicho Estado, sino que añaden, en su vida diaria, frustración al pueblo palestino. En 1993, cuando se firmó el Acuerdo de Oslo, había 75.000 colonos en Cisjordania. En 2008, había ya 290.000”.

Estas declaraciones evidencian que cada vez existe un mayor consenso internacional en torno a la necesidad de frenar la colonización del Territorio Ocupado. Aunque estos pronunciamientos llegan tarde, vienen a reparar uno de los principales errores del Proceso de Oslo: dejar las manos libres a Israel para que profundizase su política colonizadora. Desde la Conferencia de Madrid en 1991, todos los gobiernos israelíes, independientemente de su signo, han intensificado

la construcción de asentamientos empleando el pretexto de hacer frente al crecimiento natural de los colonos.

Si contamos también Jerusalén Este, el número total de colonos en el Territorio Ocupado pasó de los 216.900 de 1990 a los 500.000 en 2010. Este espectacular aumento no hubiera sido posible sin el consenso de las principales formaciones sionistas –Likud, Partido Laborista y Kadima–, que buscaban crear las condiciones para la futura anexión de los grandes bloques de asentamientos, y sin la desidia de la comunidad internacional, que permaneció impasible ante la sistemática vulneración del Derecho Internacional (Tabla 1).

A pesar de que el artículo 6 de la Cuarta Convención de Ginebra señala que “la Potencia ocupante no deportará o transferirá parte de su propia población a los territorios que ocupe”, Israel no ha cesado de desplazar a su población a Cisjordania, con la voluntad de facilitar una futura anexión, parcial o total, de las zonas colonizadas y, a la vez, impedir o, al menos, dificultar la creación de un Estado palestino viable.

Tabla 1. Colonización israelí en Cisjordania, Gaza y Jerusalén (1972-2007)

Año	Cisjordania	Gaza	Jerusalén Este
1972	1.182	700	8.649
1983	22.800	900	76.095
1985	44.100	1.900	103.900
1989	69.800	3.000	117.100
1990	78.600	3.300	135.000
1991	90.300	3.800	137.300
1992	101.100	4.300	141.000
1993	111.600	4.800	152.800
1995	133.200	5.300	157.300
1996	142.700	5.600	160.400
1997	154.400	5.700	161.416
1998	163.300	6.100	165.967
1999	177.411	6.337	170.123
2000	192.976	6.678	172.250
2002	214.722	7.277	175.617
2003	224.669	7.556	178.601
2004	234.487	7.826	181.587
2005	258.988	0	184.057
2006	268.400	0	186.857
2007	276.462	0	189.708
2008	295.380	0	s.d.

Fuente: Central Bureau of Statistics, Statistical Abstract of Israel, 1992-2008 and List of Localities, the Populations, and Symbols, 1995-2007.

Para entorpecer la continuidad territorial palestina, Israel ha erigido una maraña de barreras y controles que impiden la libertad de movimiento de la población, encerrándola en sus ciudades, pueblos y aldeas, y aislándola de su entorno natural. Según la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de las Naciones Unidas en Jerusalén, Israel ha erigido más de 600 obstáculos que dificultan el movimiento en Cisjordania: 238 trincheras en las carreteras, 84 puertas de metal, 75 barreras, 72 bloques de cemento, 71 controles militares permanentes, 33 puertas a lo largo del muro, 17 controles parciales de carretera y 17 zanjas. Dichos obstáculos violan la Cuarta Convención de Ginebra, que señala que la potencia ocupante debe garantizar la libertad de movimiento tanto de personas como de mercancías.

La comunidad internacional ha reaccionado tarde y mal. Las numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad que condenan estas prácticas no han llevado a Israel a poner fin a estas prácticas, en gran medida porque no han sido acompañadas de presiones efectivas. En la última década, algunos países han suavizado su discurso hacia la colonización y EE UU, durante los mandatos de Bill Clinton y George W. Bush, describió dichos asentamientos como un mero “obstáculo” para la paz o “nuevas realidades sobre el terreno”, vetando las resoluciones de condena por parte del Consejo de Seguridad.

Otro hecho consumado que viola el Derecho Internacional es la barrera que Israel construye desde 2002. Aunque la Corte Internacional de Justicia, máxima instancia judicial de las Naciones Unidas, emitió el 9 de julio de 2004 un dictamen que la consideraba contraria a la legalidad, éste no ha tenido mayores efectos, ya que la comunidad internacional (incluidos EE UU y la UE) se comporta como si dicho muro no existiera. Pese a que la sentencia señala con claridad que “Israel está obligado a poner fin a sus incumplimientos del Derecho internacional, a interrumpir inmediatamente los trabajos de construcción del muro que edifica en los territorios palestinos ocupados, incluido Jerusalén Este y sus alrededores, y a dismantelar de manera inmediata las estructuras allí establecidas”, lo cierto es que los países firmantes de la Cuarta Convención de Ginebra no han velado por su cumplimiento, limitándose a genéricas y vagas condenas.

Coincidiendo con el quinto aniversario de este dictamen, el *Palestinian Centre for Human Rights* denunció que ya se habían construido 406 de los 725 kilómetros del muro y 237.000 palestinos (casi un 10% de la población cisjordana) habían quedado atrapados entre la Línea Verde y la barrera. El muro ha tenido “un impacto devastador en los derechos humanos fundamentales palestinos, incluidos el derecho a la libertad de movimiento, el derecho a la salud, el derecho al trabajo,

el derecho a la educación y el derecho a las más elevadas condiciones de vida posibles”. Debe subrayarse que la mayoría de los asentamientos quedan dentro del muro: 225.000 de los 295.000 colonos de Cisjordania se concentran entre la Línea Verde y el muro de separación (Tabla 2).

Tabla 2. Colonos al oeste y al este del muro de separación (2000-2008)

	Este del muro		Oeste del muro	
	Población	Aumento %	Población	Aumento %
2008	68.969	4,11	225.098	5,78
2007	66.246	5,85	212.790	5,84
2006	62.585	4,82	201.053	5,56
2005	59.709	5,94	190.469	4,39
2004	56.359	4,71	182.456	5,62
2003	53.823	6,0	172.754	5,1
2002	50.777	6,9	164.379	5,89
2001	47.500	4,35	155.240	5,61
2000	45.520	N/A	146.990	N/A

Fuente: Central Bureau of Statistics, List of Locals, 2000-2006 y Haaretz, 16/8/2007

1.2. La judaización de Jerusalén

El futuro de Jerusalén Este, ocupada como Gaza y Cisjordania en 1967, es uno de los asuntos más complejos de las negociaciones. El Acuerdo de Oslo relegaba el debate sobre la parte árabe de la ciudad a la última fase negociadora. Desde entonces, esta cuestión ha registrado escasos avances, debido a que la mayoría de las fuerzas sionistas respalda la judaización de la ciudad. La Ley Básica de Jerusalén (1980) fijó que debía ser la capital eterna e indivisible de Israel, decisión contestada por la resolución 478 del Consejo de Seguridad, que consideró que dicha ley carecía de validez jurídica y constituía un serio obstáculo para la consecución de una paz completa, justa y duradera.

A mediados de los noventa, con la llegada de Ehud Olmert a la alcaldía, las medidas para separar a Jerusalén del resto de Cisjordania se acentuaron. El Plan Metropolitano estableció tres fronteras para la ciudad: la municipal, el Gran Jerusalén y la metropolitana. Esta última partía el norte y el sur de Cisjordania, llegando a las proximidades de Belén y Ramala. Desde entonces se impide la entrada de los cisjordanos a la ciudad, en un intento de amputar a Jerusalén, centro

de gravedad religioso, económico, político y cultural de Palestina, del resto del Territorio Ocupado. También se han suspendido los permisos de reunificación familiar y se prohíbe que los cónyuges de los matrimonios entre palestinos de la ciudad y Cisjordania se instalen en ella. Además, se ha acentuado la desinversión en unos barrios palestinos degradados donde se sobrevive en unas condiciones deplorables. A pesar de albergar a un tercio de la población, estos barrios sólo reciben una 10% del presupuesto municipal.

Como resultado estas políticas, el Gran Jerusalén ocupaba en 2000 una superficie de 108,5 km² (frente a los 6,5 km² que en 1967 tenía la municipalidad de Jerusalén). En estas cuatro décadas se han erigido numerosos asentamientos, creando varios círculos concéntricos en torno a la ciudad. El denominado círculo interior abarca los asentamientos de Ramat Eshkol, Ramot Allon, Pisgat Zeev, Neve Yaakov, Colina Francesa, Abu Tor, Nof Zion, Har Homa y Gilo, habitados por unos 100.000 colonos, que forman una cuña entre Jerusalén Este y el resto de Cisjordania. El círculo exterior lo forman los bloques de asentamientos –Givat Zeev (al noroeste de Jerusalén con unos 13.500 colonos), Maale Adumim (al Este de Jerusalén con unos 38.000 colonos) y Gush Etzion (al sur de Jerusalén con 50.000 colonos)– que rodean la ciudad. Como denunciara el informe de los cónsules europeos de 2009: “Estos asentamientos cortan eficazmente la contigüidad territorial palestina y parten en dos Cisjordania”.

En las conversaciones de Camp David en 2000, Israel condicionó la independencia palestina a la anexión de algo más del 10% del territorio (el ocupado por los principales bloques de asentamientos) y el arriendo indefinido del valle Jordán (que marcaba la frontera con Jordania). La propuesta sobre Jerusalén suponía un pequeño avance, pues se aceptaba la doble capitalidad, si bien la mayor parte de Jerusalén Este continuaría en manos israelíes. Los barrios árabes de la ciudad quedarían unidos con Abu Dis (una pequeña localidad situada fuera de las fronteras de Jerusalén contempladas en el Plan de Partición de 1947), donde se erigiría la sede del gobierno y el Parlamento palestino.

En las conversaciones de Taba en 2001, los laboristas lanzaron una nueva propuesta. Según el Documento Moratinos, que recoge el contenido de dichas negociaciones, las partes aceptaron que Jerusalén fuera capital de dos Estados –Yerushalayim (capital de Israel) y al-Quds (capital de Palestina)–: “Los barrios árabes quedarían bajo soberanía palestina y los barrios judíos se mantendrían bajo soberanía israelí”. De esta manera, todos los asentamientos construidos desde 1967 en la zona árabe de la ciudad serían anexados por Israel, con lo que se impondría la lógica de los hechos consumados.

En la Iniciativa de Ginebra, proyecto no oficial planteado en 2003 por miembros de las sociedades civiles palestina e israelí, se aceptó que Jerusalén fuese la capital de los dos Estados. Dicha iniciativa contemplaba una división de la zona oriental de la ciudad en función de su actual distribución demográfica: las zonas árabes formarían parte del Estado palestino, mientras que los barrios judíos serían anexados por Israel. Según esta lógica, el Gran Jerusalén, con sus 200.000 colonos instalados en las últimas cuatro décadas, quedaría del lado israelí.

Aunque es cierto que ningún país occidental ha aceptado la capitalidad israelí de Jerusalén, también lo es que no se han realizado presiones convincentes para que Israel se replantee su política colonizadora. Durante las presidencias de Bill Clinton y George W. Bush, EE UU blindó a Israel de las condenas internacionales empleando su derecho a veto en el Consejo de Seguridad. En 1995, el Congreso americano pidió a la Administración de Clinton que trasladara su embajada a Jerusalén Este, medida que rehusó por las implicaciones que podría tener en el mundo árabe e islámico.

Por lo que respecta a la posición de la UE, cabe decir que ha endurecido su posición a medida que la colonización se intensificaba. El Consejo Europeo del 8 de diciembre de 2009 señaló que “la UE no reconocerá ningún cambio en las fronteras de 1967, incluido Jerusalén, de no ser aceptado por las partes”. Además, “urgió al gobierno de Israel a detener de manera inmediata todas las actividades colonizadoras en Jerusalén Este y el resto de Cisjordania, incluido el crecimiento natural, y a dismantelar todos los puestos avanzados erigidos desde 2001”. Por último, el Consejo recordó “que nunca ha reconocido la anexión de Jerusalén Este. Para que haya una verdadera paz debe encontrarse un camino por medio de las negociaciones para resolver el estatuto de Jerusalén como la futura capital de los dos Estados”. En un movimiento sin precedentes, demandó también la apertura de las instituciones palestinas de la ciudad y el final de todas las medidas discriminatorias contra sus habitantes palestinos.

Este claro posicionamiento llegaba después de que los cónsules europeos emitieran un informe que denunciaba que “la situación en Jerusalén Este durante el 2009 estuvo marcada por la expansión continuada de los asentamientos israelíes y un considerable número de demoliciones de viviendas palestinas y de órdenes de desahucio. Israel está persiguiendo activamente el debilitamiento de la comunidad palestina en la ciudad, impidiendo el desarrollo urbano y, últimamente, separando Jerusalén Este del resto de Cisjordania. Antiguos planes israelíes para Jerusalén Este, implementados a una acelerada velocidad, están minando las perspectivas para una capital palestina en Jerusalén Este y hacen cada vez más inviable una solución sostenible de dos estados”.

Como hemos señalado anteriormente, el Gobierno de Netanyahu se ha negado a incluir a esta parte del territorio ocupado palestino en su moratoria colonizadora, advirtiendo que Israel nunca compartiría la ciudad. Además de la ampliación de Ramat Shlomo con la construcción de 1.600 nuevas viviendas, el actual gobierno proyecta colonizar la zona E1 (un área de 12 km² entre Jerusalén Este y Maale Adumim), donde pretende construir 3.500 viviendas. Como advierten los cónsules en su informe: “El proyecto E1, cuando se implemente en su totalidad, no solamente dividirá Cisjordania en dos, sino que, al establecer la contigüidad entre el asentamiento colonial de Adumim y Jerusalén, será el paso final de la separación geográfica de Jerusalén Este del resto de Cisjordania”.

1.3. El bloqueo de Gaza

La situación de la Franja de Gaza se ha deteriorado de manera notable en los últimos años a consecuencia del bloqueo que padece y como resultado de la política de castigos colectivos israelíes, que ha provocado el desabastecimiento de productos de primera necesidad y colocado a su población en la situación más delicada desde que se iniciase la ocupación en 1967. Hoy en día, un 85% de sus habitantes vive bajo el umbral de la pobreza, el desempleo afecta al 45% de la población y 1.265.000 personas dependen directamente de la ayuda internacional.

Aunque la comunidad internacional ha tachado el bloqueo de Gaza como “inaceptable”, lo cierto es que ni EE UU ni tampoco la UE han hecho lo suficiente para ponerle fin. El 8 de diciembre de 2009, el Consejo Europeo demandó su levantamiento, considerando el cierre como “inaceptable y políticamente improductivo”, aunque no aprobó medidas de presión para que Israel modificase su comportamiento. Los errores de percepción europeos no son nuevos. Cuando Ariel Sharon aprobó la “desconexión” de Gaza, la UE aplaudió la iniciativa, sin tener en cuenta que se trataba de una retirada en falso, pues las Fuerzas de Defensa Israelíes (FDI) controlarían sus fronteras terrestres, su espacio aéreo y sus aguas marítimas, impidiendo la entrada o salida de personas y mercancías.

Desde entonces, las FDI han lanzando continuas ofensivas: las dos más importantes fueron Lluvia de Verano en 2006 y Plomo Fundido en 2008-9. El periodista Gideon Levy resumió la situación de la siguiente manera: “La salida de Gaza no cambió en casi nada las condiciones de vida de sus residentes. Gaza sigue siendo una cárcel y sus habitantes siguen condenados a vivir en la pobreza y la opresión. Sus habitantes no pueden visitar a sus familiares en Cisjordania ni

buscar trabajo en Israel, país del que ha dependido la economía de Gaza los últimos cuarenta años. Israel se fue de la jaula, tiró las llaves y abandonó a los residentes librados a su suerte” (*Haaretz*, 7/7/2006).

Tras la victoria electoral de Hamás en enero de 2006, Israel impuso unas estrictas sanciones sobre la Franja. A la vez, el Cuarteto –integrado por EE UU, la UE, las Naciones Unidas y Rusia– cerró el grifo de ayudas al nuevo Ejecutivo palestino. En opinión de John Dugard, relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en el Territorio Ocupado: “Se ha sometido al pueblo palestino a sanciones económicas: nunca se ha tratado así a un pueblo bajo ocupación... El pueblo palestino, más que la ANP, se ve sometido a las que tal vez sean las formas más estrictas de sanciones internacionales impuestas en los tiempos modernos”.

A pesar de que la política de Israel hacia Gaza constituye una flagrante violación del Derecho internacional humanitario y que los castigos colectivos contra la población pueden ser considerados crímenes de lesa humanidad, la comunidad internacional mantuvo y mantiene un embarazoso silencio. Ni el sistemático bloqueo de la Franja ni tampoco la destrucción de centrales eléctricas y el propio aeropuerto, financiado por la UE, parecen ser de su incumbencia.

Durante todo este tiempo, las autoridades europeas se han limitado a emitir eventuales e improductivas declaraciones de condena. Ante el agravamiento de la situación humanitaria, el Parlamento Europeo aprobó el 16 de noviembre de 2006 una resolución en la que se mostraba “extremadamente preocupado por la magnitud catastrófica que ha alcanzado la crisis humanitaria a consecuencia de la masiva devastación de infraestructuras públicas y viviendas particulares, la perturbación del funcionamiento de hospitales, clínicas y escuelas, la denegación del acceso a agua, alimentos y electricidad, la destrucción de tierras agrícolas y el bloqueo total de la Franja de Gaza”. Sin embargo, esta preocupación no implicó una revisión de la privilegiada relación euroisraelí, sino todo lo contrario, ya que el Acuerdo de Asociación euroisraelí fue mejorado de manera significativa poco después.

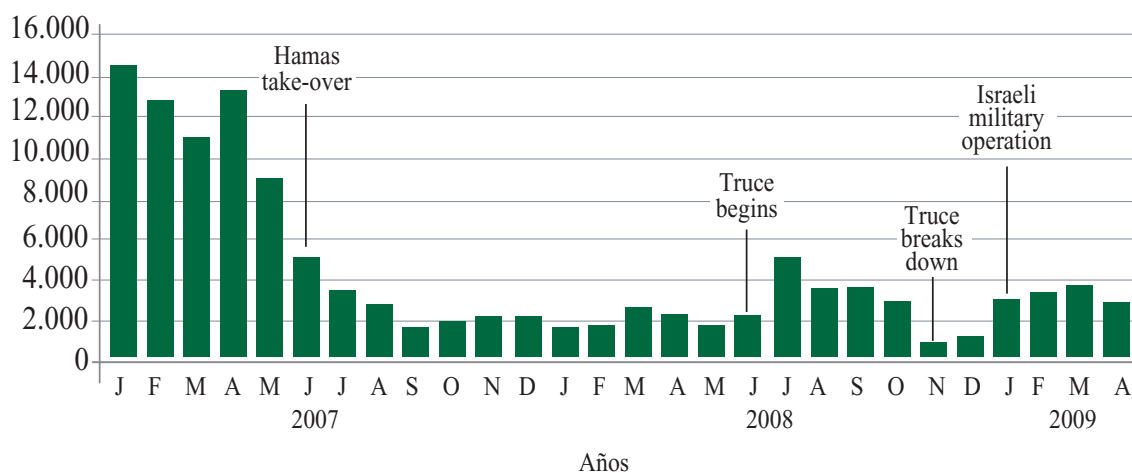
En verano de 2007, cuando las fuerzas de Fatah fueron expulsadas de Gaza, Israel cerró definitivamente la Franja, permitiendo sólo el paso de ayuda humanitaria. El 19 de septiembre de ese año, el Gobierno de Olmert declaró a la Franja “entidad hostil”, señalando a continuación: “Este movimiento permitirá iniciar la fase preparatoria para aprobar sanciones contra Gaza, como la interrupción del

suministro de gas, electricidad y agua en un proceso escalonado... Hamás es una organización terrorista que ha tomado el control de Gaza y la ha convertido en territorio hostil”. Las implicaciones de esta decisión no se hicieron esperar, ya que el bloqueo se acentuó considerablemente, restringiéndose al máximo tanto el movimiento de personas como de mercancías.

Sin puerto ni aeropuerto, las mercancías ingresan en la Franja a través de tres pasos: Erez en el norte, Rafah en el sur y Karni en el este. Si antes de julio de 2007 entraban unos 250 camiones diarios (frente a los 500 que las organizaciones internacionales consideran necesarios para paliar la crisis humanitaria), en junio de 2008 sólo se permitió el paso de 120 por día. También Rafah, frontera con Egipto, se cerró por completo, en una clara violación del Acuerdo de Movimiento y Acceso, firmado el 15 de noviembre de 2005 bajo los auspicios de EE UU y la UE, lo que vació de contenido la Misión de Asistencia de Fronteras de la Unión Europea (EUBAM) (Gráfico 1).

La operación Plomo Fundido contra la Franja de Gaza, entre el 27 de diciembre de 2008 y el 17 de enero del 2009, se cebó no sólo con los objetivos militares (campos

Gráfico 1. Camiones de mercancías que entran en Gaza



Fuente: OCHA Jerusalem, 2009

de entrenamiento, fábricas y almacenes de misiles), sino también civiles (mezquitas, universidades, ministerios, comisarías, escuelas, museos y fábricas de cemento e, incluso, de refrescos). La población fue la principal afectada por esta guerra en la que murieron 1.400 palestinos (por 14 israelíes), incluidos más de 300 niños. Unos 5.000 palestinos resultaron heridos y 4.000 viviendas fueron destruidas. Igualmente, 57 instalaciones de la Agencia de Socorro y Trabajo de las Naciones Unidas (UNRWA) fueron atacadas, entre ellas su sede central, donde fue bombardeado su principal almacén de alimentos y medicamentos. En dichos ataques se empleó fósforo blanco y bombas de racimo en áreas densamente pobladas.

El 2 de marzo de 2009, se celebró en Sharm el-Sheij una conferencia de donantes. La comisaria de Relaciones Exteriores y Política Europea de Vecindad, Benita Ferrero-Waldner, demandó la apertura de todos los pasos fronterizos de Gaza, el fin del ciclo destrucción-reconstrucción, un alto el fuego duradero que permitiera la recuperación de la Franja, una reanudación del proceso de paz y un gobierno de unidad palestino. Asimismo, manifestó que, durante el año 2009, la Comisión Europea entregaría 440 millones de euros a la ANP y que la mitad de esa cantidad se destinaría a Gaza. Sin embargo, no explicó cómo podría reconstruirse la Franja mientras las autoridades israelíes mantuviesen su bloqueo y la UE no aceptase el diálogo con Hamás.

El Informe Goldstone, elaborado a petición del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para investigar la operación Plomo Fundido, constató la sistemática violación del Derecho internacional y denunció la comisión de crímenes de guerra tanto por Israel como por Hamás. Para el fiscal sudafricano Richard Goldstone, dicha operación fue “un ataque deliberadamente desproporcionado destinado a castigar, humillar y aterrorizar a la población civil, disminuir de manera radical sus capacidades económicas y forzarla a una mayor dependencia y vulnerabilidad”. Quedaba claro también que las tropas israelíes actuaron con “desprecio al Derecho internacional humanitario y las normas elementales de los derechos humanos”, y cometieron “crímenes intencionados, torturas y tratos inhumanos, destrucción generalizada de la propiedad”, todas ellas graves infracciones de la Cuarta Convención de Ginebra. La investigación internacional tacha de crímenes contra la humanidad “aquellos actos destinados a privar a los palestinos de sus medios de subsistencia, empleo, hogar y agua, y a denegarles la libertad de movimiento, entre ellos el derecho a entrar y salir de su propio país”.

Por último, la Comisión Goldstone recuerda que los firmantes de las Convenciones de Ginebra, entre los que se encuentran los miembros de la UE, no sólo deben respetar, sino también emplear, todos los medios para asegurar el

cumplimiento del Derecho internacional humanitario en cualquier lugar. El informe reclamó a los firmantes que investigasen y juzgasen a los responsables de los crímenes perpetrados empleando la jurisdicción universal, y pidió que la Corte Penal Internacional determinase las responsabilidades pertinentes entre los mandos militares que planificaron la operación. No se tiene noticia de que ningún país haya seguido estas recomendaciones.

1.4. El decrecimiento palestino

Desde 1967, Israel ha tratado de destruir la economía palestina, tradicionalmente enfocada a la agricultura y la industria artesanal, para hacerla dependiente de la israelí, altamente industrializada y tecnológicamente avanzada. Aunque la legislación internacional establece que los territorios ocupados por la fuerza mantendrán su autonomía tanto política como económica, “Israel ha desarrollado una política encaminada a integrar las economías de Cisjordania y la Franja de Gaza, que incluye una serie de medidas para apropiarse de los recursos naturales, promover la dependencia económica de Israel e integrar ambos mercados financieros”¹.

El hecho de que Israel haya impuesto una economía basada en el decrecimiento es una seria traba para la viabilidad del Estado palestino, ya que en la actualidad no existe una base económica capaz de soportar la independencia. Una primera categoría de medidas dentro de esta estrategia se encaminó a evitar la formación de una auténtica capacidad productiva mediante la confiscación de tierra y agua y las restricciones a la planificación y uso de recursos. Una segunda categoría consagró la integración y la externalización, lo que condicionó el crecimiento económico y las oportunidades de empleo, que en ambos casos provinieron de Israel. Una tercera categoría, consecuencia de las anteriores, fue la desinstitucionalización, que impidió el surgimiento de una infraestructura que permitiese el proceso de desarrollo y dejó al sector informal y a las agencias internacionales como únicas planificadoras².

La firma de los Acuerdos de Oslo en 1993 ni convirtió al Territorio Ocupado en un nuevo tigre asiático, como vaticinara Yaser Arafat, ni tampoco instauró un

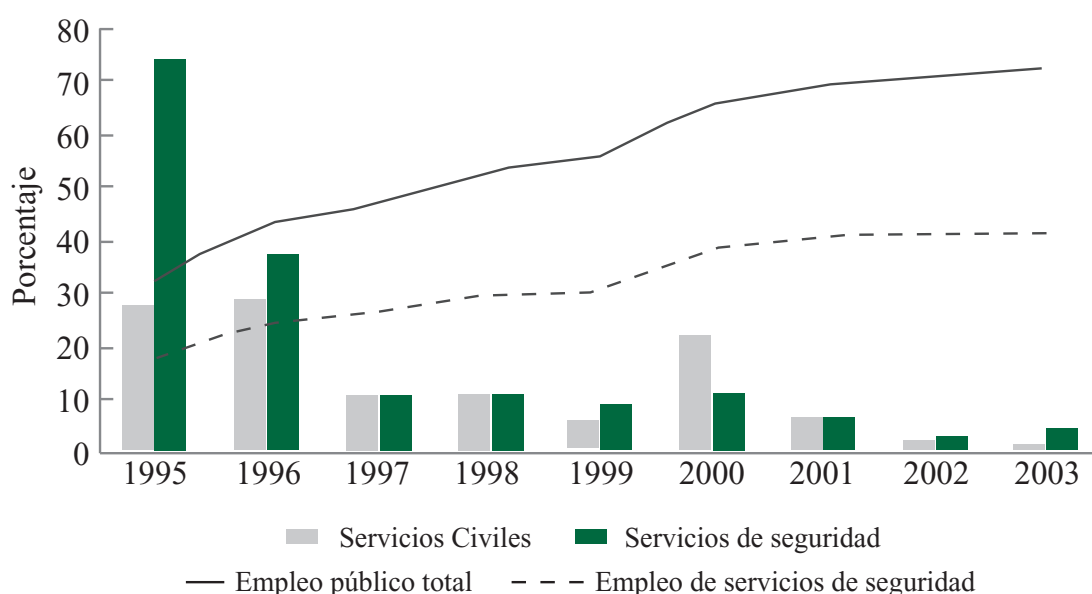
1 Middle East Project of the Democracy and Governance Programme, *Occupation, Colonialism, Apartheid? A re-assessment of Israel's practices in the occupied Palestinian territories under international law*, Human Sciences Research Council of South Africa, Ciudad del Cabo, 2009, p. 132.

2 Sara Roy, “De-development Revisited: Palestinian Economy and Society Since Oslo”, *Journal of Palestine Studies*, 1999, vol. 28, n° 3, pp. 65-66.

mercado económico común en Oriente Medio, como pronosticara Simon Peres. Por el contrario, la limitada autonomía no hizo, según Sara Roy, más que agravar los problemas estructurales del Territorio Ocupado: “Desde la ocupación israelí, no ha existido un periodo en el cual la economía palestina haya sido tan vulnerable... En realidad, la economía es ahora más débil de lo que lo era en 1967, ya que los elementos característicos del proceso de decrecimiento –expropiación, integración y desinstitucionalización– no sólo no han desaparecido, sino que, además, se han intensificado con Oslo”.

El Protocolo de París, firmado en 1994 por la OLP e Israel, extendió la legislación militar durante la fase interina, por lo que la potencia ocupante mantuvo el control de los principales factores de producción (tierra, agua, trabajo y capital), así como de las fronteras. De otra parte, la aparición de la ANP creó un aparato burocrático sobredimensionado, que permitió erigir una enmarañada red de relaciones clientelares que consumió gran parte de los recursos palestinos. Cinco años después de su establecimiento, la ANP empleaba a 89.130 personas (48.138 civiles y 40.992 policías) representando la principal fuente de empleo (20%), por delante de la construcción (19%), la industria (16.5%) y la agricultura (11.6%). En la actualidad, el número de funcionarios es de 160.000, de cuyos salarios vive un tercio de las familias palestinas (Gráfico 2).

Gráfico 2. Crecimiento anual del empleo público (1995-2003)

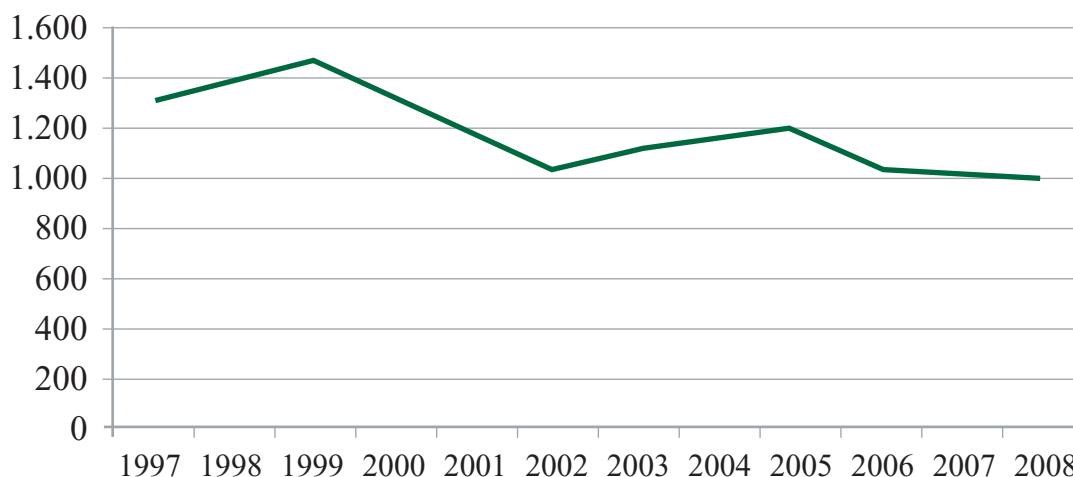


Fuente: Ministry of Finance, IMF y World Bank staff calculations

La política de cierres impuesta por Israel a mediados de los noventa en respuesta a una brutal campaña de atentados terroristas causó un daño irreparable a la economía palestina. En 1996, el producto nacional bruto de la Franja de Gaza retrocedió un 40% (en comparación con el 18,2% de Cisjordania). Entre 1993 y 1997, el producto nacional bruto total palestino retrocedió entre un 10% y un 15%, y la renta per cápita un 30%. También aumentó el porcentaje de personas bajo el umbral de la pobreza, pasando del 20% al 40% entre 1995 y 1997 (Gráfico 3).

Tras el estallido de la Intifada del Aqsa en 2000, Israel intensificó sus medidas punitivas, entre ellas la política de cierres de los territorios y de castigos colectivos contra su población, en flagrante violación del artículo 33 de la Cuarta Convención de Ginebra que afirma: “No se castigará a ninguna persona protegida por infracciones que no haya cometido personalmente. Están prohibidos los castigos colectivos, así como toda medida de intimidación o de terrorismo”. En opinión del profesor Geoffrey Aronson, responsable de la *Foundation for Middle East Peace*: “Su objetivo era separar a los palestinos de sí mismos, de los colonos y de cualquier contacto con Israel. Este sistema draconiano, conocido con el nombre de ‘cierres’, socava el control administrativo y la coherencia territorial de las zonas palestinas. Las prácticas israelíes han convertido a los territorios palestinos en un amasijo indescifrable de espacios administrativos, territoriales,

Gráfico 3. Producto interior bruto en Cisjordania y Gaza (1997-2008)



Fuente: Palestinian Central Bureau of Statistics and World Bank staff calculations

legales y securitarios sin ninguna coherencia territorial y sin ninguna transparencia administrativa”³.

El Informe Bertini de 2002, redactado a petición del secretario general de las Naciones Unidas, denunció que “los palestinos están sujetos a una gran variedad de cierres y toques de queda, bloqueo de vías y restricciones que han causado casi el total colapso de la economía palestina, el aumento del desempleo, el incremento de la pobreza, la reducción de actividades comerciales, la limitación al acceso de servicios esenciales (como el agua, servicios de salud, educación y servicios de urgencias), que aumentan la dependencia de la ayuda humanitaria. Las restricciones afectan a casi todas las actividades, dejando a la mayoría de palestinos inhabilitados para llevar a cabo cualquier parecido a una vida normal y sujetos a diarios apuros, privaciones y ofensas a la dignidad humana”. La crisis dejó sin trabajo a 100.000 palestinos que trabajaban en Israel, y otras 60.000 personas perdieron sus empleos a consecuencia del descenso generalizado del consumo.

La Conferencia de Donantes de París, celebrada el 17 de diciembre de 2007, recaudó 5.500 millones de dólares para que la ANP pusiera en marcha el Plan Palestino de Reforma y Desarrollo (PPRD). Dicho plan preveía un crecimiento del 3,5% para 2008 y el 5% para 2010. Como constató el Banco Mundial, el crecimiento fue mucho más modesto (tan sólo un 0,8% en 2008), debido al mantenimiento de los cierres. De hecho, la renta per cápita en 2007 fue un 30% menor de lo que era en 1999, antes del estallido de la Intifada del Aqsa. El desempleo en Cisjordania durante 2008 fue de un 25,7% en Cisjordania y de un 35,5% en Gaza, mientras que la tasa de pobreza ascendió de manera notable, afectando en 2007 al 51,8% de la población de Gaza y al 19,1% de Cisjordania.

La política de cierres no se interrumpió con la llegada de Salam Fayad al gobierno en 2007 y hoy en día 600 obstáculos traban la movilidad en Cisjordania. Según un informe del Fondo Monetario Internacional, “la situación económica y política en 2008 y a principios de 2009 es mucho peor de lo previsto por el PPRD. En Cisjordania, las restricciones israelíes al movimiento fueron endurecidas con respecto a las vigentes en 2007 alegando razones de seguridad. La situación económica y humanitaria de Gaza se ha deteriorado de manera acusada debido a la guerra y a su creciente aislamiento. Las restricciones a la entrada de dinero efectivo han reducido la confianza de los depósitos en los bancos de Gaza y

3 Geoffrey Aronson, *It's the Occupation Stupid!*, Report on Israeli Settlement in the Occupied Territories, Foundation of Middle East Peace, enero-febrero 2006, vol. 16, nº 1.

limitado la capacidad de la población para satisfacer sus necesidades básicas”. Por todo ello, la economía palestina depende cada vez más de la ayuda internacional, requiriendo en 2009 un total de 1.900 millones de dólares (es decir, un 28% del PIB) para garantizar el funcionamiento de la ANP. La UE financia la mitad de dicha cantidad para evitar su colapso.

1.5. El futuro de los refugiados

La cuestión de los refugiados ha evolucionado notablemente desde 1948. De la meta inicial, que era la permanencia en su tierra y la independencia política en un Estado no étnico, los palestinos se han visto obligados a aceptar el futuro en un Estado palestino en el 22% del territorio en el cual vivían, es decir, en Cisjordania, Jerusalén Este y la Franja de Gaza. La gravedad de estas renunciaciones se expresa en los millones de refugiados (más de la mitad de la población palestina) que tienen escasas posibilidades de ejercer el derecho al retorno a sus hogares y tierras de las que fueron expulsados durante la *nakba*.

Como en el caso de Jerusalén y los asentamientos, los Acuerdos de Oslo establecieron que el futuro de los refugiados fuese resuelto en las negociaciones del estatuto final. La solución del problema de los refugiados es la columna vertebral del conflicto árabe-israelí, ya que afecta a la mitad de la población palestina. Según la UNRWA, deben considerarse refugiados a todas aquellas personas cuya residencia habitual era Palestina entre el 1 de junio de 1946 y el 15 de mayo de 1948, que perdieron sus hogares y medios de vida a consecuencia del conflicto de 1948 o que se refugiaron en alguno de los países o regiones donde opera la UNRWA, así como a sus descendientes.

En 2009, la UNRWA tenía censados a 4.718.899 refugiados palestinos, la mayor parte de ellos residentes en Jordania, la Franja de Gaza, Cisjordania, Siria y Líbano. A pesar del transcurso de más de seis décadas desde la *nakba*, todavía un tercio de estos refugiados sigue viviendo en una situación extremadamente precaria: en campamentos con una gran densidad de población y con elevados niveles de pobreza. Líbano es, junto con Gaza, el lugar donde más refugiados viven todavía en campamentos (un 57% y un 52,8%, respectivamente), mientras que Siria, Cisjordania y Jordania son los lugares donde menos (29,2%, 27% y 17,7%) (Tabla 3).

Tabla 3. Refugiados registrados en la UNRWA (2009)

	Campamentos oficiales	Refugiados registrados en los campamentos	Número total de refugiados registrados
Jordania	10	339.668	1.967.414
Líbano	12	224.194	421.993
Siria	9	126.453	467.417
Cisjordania	19	195.770	771.143
Franja de Gaza	8	499.231	1.090.932
Total	58	1.385.316	4.718.899

Fuente: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=253>

Aunque la resolución 194 de la Asamblea General de las Naciones Unidas reclamó el retorno y compensación de los 850.000 refugiados expulsados de sus hogares, Israel se negó a aplicarla, pronunciándose a favor de la naturalización de los refugiados en los países de acogida. Todos los gobiernos israelíes, independientemente de su signo, se opusieron al retorno de los refugiados, por considerar que pondría en peligro el carácter judío del Estado. Hoy en día, las fuerzas sionistas consideran que, de darse, el retorno debería restringirse al futuro Estado palestino. El historiador Salman Abu Sitta ha planteado en sus investigaciones que habría espacio suficiente para el retorno, pues el 90% de las aldeas destruidas está todavía en zonas deshabitadas⁴.

Los refugiados interpretaron que el Proceso de Oslo les abandonaba a su suerte, ya que toda la atención de la comunidad internacional y de la OLP se focalizó en el Territorio Ocupado. En las negociaciones de Camp David en 2000, Israel ofreció un Estado palestino en buena parte de Cisjordania, pero no aceptó dialogar sobre los refugiados. Los parámetros de Clinton, de diciembre de 2000, recogieron la necesidad de que Israel reconociese al menos “el sufrimiento moral y material causado al pueblo palestino por la guerra de 1948”.

En Taba, los negociadores israelíes aceptaron por primera vez negociar sobre los refugiados, aunque todavía desde un punto de partida alejado de la resolución 194.

4 Salman Abu Sitta, Un país borrado del mapa, en Farouk Mardam-Bey y Elias Sambar (eds.), El derecho al retorno. El problema de los refugiados palestinos. Ediciones del Oriente y el Mediterráneo, Madrid, 2004, p. 118.

Mientras que la delegación palestina reclamó el reconocimiento formal del derecho al retorno (aunque también manifestó su comprensión por los temores demográficos de Israel), los israelíes propusieron diferentes fórmulas para gestionar dicho retorno (bien a Israel o bien al territorio del Estado palestino) o para la naturalización (bien en los países de acogida o bien en terceros países). La delegación israelí planteó un complejo “programa de absorción” de una mínima parte de los refugiados en Israel (40.000 en los cinco primeros años dentro de un programa de reunificación familiar, según el Documento Moratinos), a los territorios a intercambiar con los palestinos, al futuro Estado palestino y a terceros países (entre ellos EE UU, Canadá y Australia) que se prolongaría durante 15 años. Además, exigió la disolución de la UNRWA. La delegación palestina exigió que Israel reconociese su responsabilidad en la expulsión y que las diferentes opciones fuesen sometidas a la consideración de los refugiados. Además, se acordó que se estableciese un fondo internacional para compensar a los refugiados y que los palestinos pusieran fin a toda futura reclamación en esta materia.

La diplomacia informal también ha aportado diferentes ideas al debate de los refugiados. La Declaración Ayalon-Nuseybe de 2003, planteada por Sari Nusaybe (rector de la Universidad de Jerusalén) y Ami Ayalon (ex director del Mossad), fue la primera en reclamar el inmediato establecimiento de un Estado palestino sobre las fronteras vigentes el 4 de junio de 1967 y también la primera en que un representante de la sociedad civil palestina admitía que “los refugiados palestinos retornarán solamente al Estado de Palestina”. Al mismo tiempo, establecía que, “tras la completa aplicación de estos principios, se pondrá término a todas las reclamaciones de ambas partes y del conflicto israelí-palestino”.

La Iniciativa de Ginebra, planteada a finales de ese mismo año, no menciona ni el derecho al retorno ni tampoco la responsabilidad israelí en la creación del problema de los refugiados, lo que supone un retroceso respecto a los parámetros de Clinton y lo negociado en Taba. Aunque es cierto que se ofrece a los palestinos elegir su lugar de residencia permanente entre Palestina, Israel y los Estados que actualmente les acogen, en la práctica apuesta por la naturalización forzada, ya que reconoce la discrecionalidad de los Estados a la hora de aceptar su presencia, lo que equivale a librar a Israel de todas sus responsabilidades en el problema de los refugiados. Además, la iniciativa de Ginebra tiene buen cuidado en sellar el asunto al afirmar: “Este acuerdo representa un solución completa y definitiva del problema de los refugiados palestinos” y “no se podrán realizar reclamaciones [en el futuro], excepto en el caso de aquellas derivadas de la aplicación de este acuerdo”.

2. La comunidad internacional ante el conflicto

2.1. Las contradicciones de la Unión Europea

El compromiso de la UE con la creación de un Estado palestino en las fronteras de 1967 está fuera de toda duda. Desde el arranque del proceso de paz, la UE es el principal donante internacional de la ANP, otorgando hoy en día la mitad del presupuesto palestino. A pesar de su relevancia, este encasillamiento como actor económico le ha relegado a un segundo plano en el plano político. Durante el dilatado proceso negociador, ha sido EE UU quien ha liderado la mediación entre Israel y los palestinos, condenando a la UE al ostracismo diplomático. Probablemente, lo peor de todo sea que la propia UE ha terminado por aceptar esta repartición de funciones.

El Acuerdo de Asociación entre la UE e Israel, firmado en el marco del proceso euromediterráneo, preveía el establecimiento de una zona de libre cambio, así como la intensificación de la cooperación económica, la apertura de los mercados y la libre circulación de capitales. Aunque la cláusula de derechos humanos señalaba que “las relaciones entre las Partes, así como todas las provisiones de este acuerdo, se deberán basar en el respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos que guían su política nacional e internacional y constituyen un elemento esencial del acuerdo”, lo cierto es que su sistemático incumplimiento no tuvo mayores implicaciones para Israel.

A pesar de que el proceso de paz se interrumpió tras la Intifada del Aqsa y la ANP se convirtió en blanco de los ataques israelíes, la UE decidió elevar

sustancialmente el nivel de las relaciones bilaterales. En 2004, en el marco de la nueva Política de Vecindad Europea, promovió un ambicioso Plan de Acción encaminado a “reforzar la interdependencia política y económica”, lo que “permitía a Israel participar de manera progresiva en aspectos centrales de las políticas y programas de la UE, así como mejorar el grado y la intensidad de la cooperación política”. Aún más: indicó que “la UE e Israel comparten unos valores comunes, como la democracia, el respeto de los derechos humanos, el gobierno de la ley y las libertades fundamentales”.

Ni la colonización en Cisjordania, ni la judaización de Jerusalén Este, ni tampoco el bloqueo de Gaza replantearon las relaciones bilaterales. Tan sólo el Parlamento Europeo lanzó una llamada de atención, el 4 de septiembre de 2006, al pedir “una investigación exhaustiva, imparcial e independiente sobre las violaciones del Derecho internacional humanitario” registradas durante la operación Lluvia de Verano, y demandó “que las personas responsables de crímenes con arreglo al Derecho internacional comparezcan ante la justicia y que las víctimas reciban total reparación”, subrayando “la responsabilidad de Israel por los daños a las infraestructuras civiles e insiste en que los costes de la reconstrucción deben correr por cuenta de dicho país”.

Estas quejas no tuvieron efecto alguno. Por el contrario, el Consejo de la UE aprobó el 8 de diciembre de 2008 una sustancial mejora del Plan de Acción mediante el desarrollo de encuentros bilaterales al más alto nivel, la intensificación de las consultas interministeriales y del diálogo interparlamentario, el acceso israelí al Comité de Política y Seguridad Europeo, la incorporación de expertos israelíes a los grupos de trabajo sobre derechos humanos, lucha antiterrorista, crimen organizado y control de armas, así como la cooperación en la Política de Defensa y Seguridad Europea. Todo ello pese a que la situación en los territorios palestinos no sólo no había mejorado, sino que se había agravado de manera notable. Uno de los argumentos manejados por los defensores de este *upgrading* fue que permitiría a la UE ejercer una mayor influencia sobre Israel, lo que se traduciría en el aumento del peso específico en el proceso de paz.

Ante la gravedad de la situación provocada por la operación Plomo Fundido contra Gaza, la UE se vio finalmente obligada a endurecer su discurso, congelando temporalmente algunos de estos privilegios. El 15 de junio de 2009, el Consejo Europeo condicionó la mejora del Acuerdo de Asociación al respeto de “los valores compartidos por ambas partes, en particular la democracia y el respeto de los derechos humanos, el papel de la ley y las libertades fundamentales, el buen

gobierno y el Derecho internacional humanitario”. Además, reafirmó que el *upgrading* dependía de “la resolución del conflicto israelí-palestino por medio de la fórmula de los dos Estados, así como la promoción de la paz, la prosperidad y la estabilidad en Oriente Medio”. Por último, el Consejo demandó el fin de la colonización de Cisjordania y la apertura incondicional de los pasos de Gaza a la ayuda humanitaria.

La UE trató de suplir su inactividad diplomática con su hiperactividad económica. El 2 de marzo de 2009, los donantes se reunieron en Sharm el-Sheij en una Conferencia de Apoyo a la Economía Palestina y a la Reconstrucción de Gaza, en la que comprometieron 4.500 millones de dólares, siempre que fueran canalizados por la ANP. Este esfuerzo estaba condenado al fracaso, dado que no existen canales para su distribución ni tampoco forma humana de reconstruir la Franja sin la autorización de Israel, que controla sus fronteras, y sin el diálogo con Hamás, que la gobierna. Los mecanismos establecidos para puentear a los islamistas —el Mecanismo Internacional Temporal, el programa PEGASE de la UE y el Fondo de Inversiones del Banco Mundial— no han conseguido mejorar la situación sobre el terreno, ya que la economía de Gaza sólo creció un 1% el pasado año (frente al 8,5% de la cisjordana).

Ante la falta de respuesta por parte de Israel, el Consejo Europeo emitió el 8 de diciembre el comunicado más rotundo sobre el proceso de paz desde la Declaración de Venecia. En primer término mostraba su “seria preocupación por la falta de progreso” y demandaba la reanudación de las negociaciones sobre la base de las resoluciones internacionales, el principio “territorios por paz”, la Hoja de Ruta, los Acuerdos de Oslo y la Iniciativa Árabe. Además, manifestaba su disposición a reconocer un Estado palestino con capital en Jerusalén Este “cuando sea necesario”. Por último, “el Consejo reitera que los asentamientos, la barrera de separación edificada en territorio ocupado y la demolición de hogares son ilegales bajo la legislación internacional, constituyen un obstáculo para la paz y amenazan con hacer imposible la solución de los dos Estados. El Consejo urge al Gobierno de Israel a poner fin de manera inmediata a todas las actividades colonizadoras, tanto en Jerusalén Este como en el resto de Cisjordania, incluyendo el crecimiento natural”.

Más recientemente, la Estrategia de Seguridad Europea ha apostado por una solución multilateral del conflicto árabe-israelí, al que considera “una prioridad estratégica para Europa”. De lo anteriormente dicho se deduce que la UE parece haber salido de su ensimismamiento para asumir un papel más activo, aunque, por el momento, no parece dispuesta a ejercitar una presión efectiva sobre Israel. No obstante, los mensajes que envía la UE pierden fuerza cuando la Presidencia, el

Consejo y el Parlamento defienden posiciones a menudo irreconciliables. Mientras el Consejo Europeo se conjuraba para enviar un mensaje contundente al Gobierno de Netanyahu, Javier Solana afirmaba el 21 de octubre: “Israel es un miembro de la UE sin ser miembro de sus instituciones”, ya que participa en todos sus programas, en especial en los de investigación y tecnología: “Ningún país fuera del continente tiene el tipo de relación que Israel tiene con la UE”⁵.

El hecho de que la Unión no hable con una sola voz también limita su capacidad de interlocución. La ampliación hacia el este ha tenido efectos perniciosos, dado que las tradicionales divergencias se han ahondado con la entrada de nuevos miembros con unas posiciones marcadamente atlantistas. Como señalara Marc Otte, enviado especial de la UE para Oriente Medio, el pasado 6 de noviembre: “La UE es una entidad abstracta formada por un conjunto de países y la suma de sus políticas exteriores. Desde la ampliación al este, a la tradicional postura alemana de alineamiento con Israel se le ha unido toda una serie de países de visión atlantista y proximidad a EE UU. No se tiende a Israel por Israel, sino por mayor acercamiento a la postura del Gobierno norteamericano. Sin consenso no hay política exterior”.

El precio a pagar por estas contradicciones es sumamente elevado, no sólo en términos de proyección política, sino también económicos. Se corre, además, el riesgo de que la carga a asumir por la UE sea cada vez mayor, toda vez que la crisis humanitaria se recrudecerá mientras no se abran los pasos fronterizos de Gaza y se levante la política de cierres que estrangula la economía en Cisjordania. En 2008, la UE aportó 1.300 millones de euros para afrontar la crisis humanitaria, pero también para sostener la ANP y hacer frente al pago de salarios, imprescindible para garantizar la propia supervivencia política de Mahmud Abbas. Si los comparamos con los 1.000 millones de 2007, se puede apreciar una clara tendencia al alza. Parece evidente que, de no haber una presión política para que Israel modifique su política, la UE tendrá que financiar las cada vez mayores necesidades de la población ocupada, especialmente en Gaza.

De otra parte, la parálisis del proceso de paz también puede pasar factura en la Unión por el Mediterráneo, que recientemente ha comenzado su andadura. La poca disponibilidad de los ministros de Asuntos Exteriores árabes a reunirse con su homólogo israelí truncó la Cumbre de Estambul el pasado mes de noviembre y,

5 [http://www.europe1.fr/Info/Actualite-Internationale/Europe/Solana-Israel-est-membre-de-l-UE/\(gid\)/249909#commentaires_articles](http://www.europe1.fr/Info/Actualite-Internationale/Europe/Solana-Israel-est-membre-de-l-UE/(gid)/249909#commentaires_articles).

en abril, fracasaron los intentos para aprobar una Estrategia Mediterránea del Agua debido a los desacuerdos en torno a si debía hablarse de Territorios Ocupados o territorios bajo ocupación. Todos estos desencuentros ponen en peligro la II.ª Cumbre de la Unión por el Mediterráneo, que se celebrará en Barcelona entre el 5 y el 8 de junio, y debería ser uno de los hitos de la presidencia española de la UE.

2.2. El papel de España

España ha apostado claramente por una solución del conflicto palestino-israelí basada en la fórmula de los dos Estados. El Gobierno de González auspició en 1991 la Conferencia de Madrid, primer hito del proceso de paz de Oriente Medio, y en 1995 sentó las bases del Proceso Euromediterráneo, que pretendía impulsar una asociación entre las dos orillas del Mediterráneo, creando un área de paz, extendiendo la prosperidad y fortaleciendo el desarrollo humano. Desde su establecimiento, España ha sido uno de los principales abogados de la ANP en el seno de la UE.

En enero de 2006, coincidiendo con el veinte aniversario del establecimiento de relaciones con Israel, el Gobierno de Rodríguez Zapatero manifestó su intención de “dar un impulso a las relaciones bilaterales”, relevantes en el terreno comercial y tecnológico (seguridad, defensa, investigación, agricultura, energía y medio ambiente). En lugar de enviar un mensaje claro para que Israel ponga fin a sus prácticas expansionistas, España, como otros miembros de la UE, parece haber optado por la contemporización, alegando que un mayor criticismo le restaría capacidad de interlocución.

Durante la Conferencia de Donantes de Sharm el-Sheij, el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, anunció una nueva contribución a la ANP por valor de 180 millones de euros para el periodo 2009-2010, destinándose la mitad de dicha cantidad a la reconstrucción de Gaza y el resto al pago de salarios de funcionarios. El pasado 12 y 13 de abril, Madrid acogió una nueva Conferencia de Donantes para coordinar la ayuda de los principales donantes a la ANP, quedando de manifiesto, una vez más, que la comunidad internacional debe hacer cada vez un mayor esfuerzo económico para evitar el colapso de la economía palestina. Las necesidades de la ANP para 2010 serán de 1.240 millones de dólares y otros 700 para inversión pública.

Aunque probablemente no sea éste su fin, tales contribuciones únicamente sirven para perpetuar el *statu quo* actual de ni guerra ni paz, lo que favorece el inmovilismo tanto de la ANP (obligada por la comunidad internacional a proseguir año tras año unas negociaciones sin un claro horizonte político) como de Israel (aliviada al comprobar cómo sus responsabilidades son asumidas por los países europeos mientras tiene las manos libres para intensificar la colonización). Como ha señalado Sari Nusaybeh, rector de la Universidad del Quds y una de las voces palestinas más preclaras: “Los europeos están financiando la ocupación y, además, están contentos porque consideran que están haciendo algo que limpia su mala conciencia” (*Haaretz*, 16/8/2008).

Cuanto más arreciaban las voces que reclamaban un endurecimiento de la posición hacia Israel, España más incidía en su política de gestos. De hecho, la prensa israelí se congratuló de que “Moratinos impulsase en el Parlamento español una legislación que limita la posibilidad de llevar a cabo en el futuro procesos siguiendo la jurisdicción universal” (*Haaretz*, 12/9/2009). El presidente Simon Peres agradeció en persona a Rodríguez Zapatero, durante su visita oficial a Israel en octubre de 2009, “que no se llevara a los tribunales a líderes israelíes tanto civiles como militares, que no han hecho sino defender la vida de su pueblo”, en una clara alusión a la reforma legal que limitaba la jurisdicción universal e impedía a la Audiencia Nacional juzgar crímenes de guerra.

Tampoco se tiene constancia de que el presidente español elevara una protesta oficial por la destrucción de numerosos proyectos sufragados por la cooperación española. Un informe de la UE cifraba en, al menos, 12.349.641 euros los daños sufridos por proyectos europeos, una parte significativa de ellos financiada con capital español⁶:

1. Aeropuerto Internacional de Gaza (300.000 euros).
2. Escuela Primaria y Secundaria al-Awda (35.300 euros).
3. Instituto Hispano-Palestino (67.400 euros).
4. Orfanato Al Karameh (620.000 euros).
5. Ayuda de emergencia y para generar empleo para mujeres–FAO España Spain (sin evaluar).
6. Mejora de las condiciones de vida de las familias campesinas a través de la diversificación de la producción de plantas vegetales y medicinales–FAO (sin evaluar).

6 EuropeAid, Final Report Damage Assessment and Needs Identification in the Gaza Strip, marzo de 2009:http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/countrycooperation/occupied_palestinian_territory/tim/documents/final_report_version6_t1.pdf.

7. Programas de Alivio de la Pobreza y Creación de Empleo–Oficina de la Presidencia (1.170.000 euros).
8. Programa Regional de Oriente Medio para el Manejo Sostenible de las Fuentes Naturales (250.000 euros).
9. Camión para la Municipalidad de Wadi Gaza (102.000 euros).

Durante su encuentro con Mahmud Abbas en Ramala, el jefe del Gobierno español se mostró partidario de “acortar el tiempo histórico” y “acelerar los pasos” para que se reconociera un Estado palestino independiente. Al mismo tiempo, exhortó a Israel a “congelar los asentamientos en los territorios palestinos para emprender el diálogo y avanzar hacia la paz”, pero sin denunciar de manera tajante su ilegalidad y que dicha política colonizadora hace inviable la aparición de un Estado palestino viable.

Incluso en la sesión de control semanal al Gobierno celebrada el 20 de octubre del pasado año, Moratinos se mostró favorable de “no juzgar” a Israel, ya que “deseaba mirar al futuro” y las conclusiones del Informe Goldstone podrían tener “consecuencias negativas” en el proceso de paz. Según el ministro, el daño provocado no se solucionaría “mirando al pasado”. Esta política amnésica no implicó en ninguna medida que España aumentara su capacidad de interlocución con el Gobierno de Netanyahu, que siguió considerando hostil cualquier movimiento de la UE a favor de la paz.

De lo anteriormente dicho cabe deducir que España parece haberse resignado al papel que Israel reserva a los miembros de la UE: financiar a la ANP controlada por Fatah en Cisjordania, así como a su musculoso aparato policial y burocrático, y proporcionar ayuda humanitaria a la población de la Franja de Gaza mientras permanezca controlada por Hamás. Además de equivocada, esta estrategia es altamente costosa, ya que España se verá obligada a asumir cada vez más gastos para mantener la fachada del proceso de paz: una ANP cuya autoridad está cada vez más erosionada, unas negociaciones sin fin que son un cheque en blanco para la profundización de la colonización y una factura cada vez más elevada para hacer frente a la catástrofe humanitaria.

Es importante que las declaraciones a favor de la independencia palestina se acompañen de medidas concretas que la hagan efectiva. Por ello debe aplaudirse la iniciativa de los ministros de Asuntos Exteriores español, Miguel Ángel Moratinos, y francés, Bernard Kouchner, para fijar “un calendario cerrado de negociaciones sobre el estatuto final del conjunto de cuestiones (seguridad, fronteras, agua, refugiados, Jerusalén) y un mecanismo de control serio”, como

paso previo para que “Europa reconozca colectivamente al Estado palestino para que Palestina llegue a convertirse en miembro de pleno de derecho de la comunidad internacional” (*La Vanguardia*, 22/2/2010).

2.3. El enfoque de la Administración de Obama

La llegada de Barack H. Obama a la presidencia de EE UU implicó un cambio de enfoque con respecto a la etapa de George W. Bush y, en particular, en su política hacia Oriente Medio. En lo que respecta al conflicto palestino-israelí, el nuevo inquilino de la Casa Blanca apostó por la aplicación de la Hoja de Ruta como primer paso para alcanzar un compromiso basado en la fórmula de los dos Estados, lo que motivó un encontronazo con el Gobierno de Netanyahu.

Ante el Comité Americano Israelí de Asuntos Públicos (AIPAC), el vicepresidente Joseph Biden exigió a Israel, el 5 de mayo de 2009, “no construir más asentamientos, dismantelar los puestos avanzados existentes y permitir la libre circulación de los palestinos, ya que no hay nada que pueda demostrar más el compromiso de Israel hacia la paz que la congelación de los nuevos asentamientos. Los nuevos asentamientos no sólo fragmentan el futuro Estado palestino, sino también el territorio que las FDI deben defender, dañan la credibilidad del presidente Mahmud Abbas y fortalecen a Hamás, al convencer a los palestinos de que no tienen recompensa por la moderación”.

En su discurso al mundo islámico de El Cairo, un mes más tarde, Obama fue más allá: “Los israelíes deben reconocer que del mismo modo que no puede negarse el derecho de Israel a existir, tampoco puede negarse el de Palestina. EE UU no aceptará la legitimidad del mantenimiento de los asentamientos israelíes. Esta construcción viola los acuerdos anteriores y mina los esfuerzos para alcanzar la paz”. Obama también aludió al elevado coste, en términos económicos y humanos, de los cierres: “Israel tiene que garantizar que los palestinos puedan vivir, trabajar y desarrollar su sociedad. Al igual que resulta devastadora para las familias palestinas, la prolongada crisis humanitaria no sirve a la seguridad de Israel, como tampoco lo hace la prolongada falta de oportunidades en Cisjordania. El progreso en la vida cotidiana del pueblo palestino debe formar parte del camino a la paz, e Israel debe dar pasos concretos para permitir ese progreso”.

Al demandar el fin de la colonización y el levantamiento de los controles militares, Obama parecía aproximarse a la ANP, que condicionaba la reanudación

de las negociaciones al cese de la colonización y a la mejora de la situación económica. No debe olvidarse que en el pasado, otras administraciones también presionaron para que se detuviese la colonización, aunque sin demasiado éxito, ya que, tras la breve moratoria lograda por Jimmy Carter en 1979, la colonización se retomó con mucha más intensidad una vez firmado el Acuerdo de Camp David. Por su parte, Bill Clinton logró que Isaac Rabin se comprometiera a no levantar nuevos asentamientos, pero sin conseguir que detuviese la ampliación de los existentes para responder a su “crecimiento natural”, pretexto que permitió duplicar el número de colonos en Cisjordania (Tabla 4).

Para gestionar el dossier israelí-palestino, el presidente americano designó a George Mitchell, que ya tuvo un destacado papel en el alto el fuego alcanzado en Irlanda del Norte. El nuevo enviado especial para Oriente Medio chocó frontalmente con Netanyahu, reacio a congelar la colonización y retomar las negociaciones donde fueron abandonadas por sus predecesores. Con la intención de socavar el proceso de paz, el líder nacionalista exigió que los palestinos aceptasen previamente a Israel como Estado judío. Tras recibir intensas presiones por parte de EE UU, Netanyahu aceptó una moratoria de la colonización en Cisjordania (pero no en Jerusalén Este) durante diez meses, aunque ésta no afectaría a las infraestructuras públicas (incluidos edificios educativos, religiosos, culturales y deportivos), ni tampoco a las construcciones ya iniciadas, de tal manera que el impacto está siendo sumamente limitado.

Tabla 4. El “crecimiento natural” en Israel y asentamientos de Cisjordania (2005-1995)

Año	Población de Israel	Crecimiento de Israel (%)	Colonos en Cisjordania	Crecimiento de Cisjordania (%)
2005	6.987.000	1,80	246.100	5,10
2004	6.869.500	1,79	235.100	4,86
2003	6.748.400	1,77	224.200	4,41
2002	6.631.100	1,88	214.722	8,15
2001	6.508.800	2,19	198.535	2,88
2000	6.369.300	2,58	192.976	8,77
1999	6.209.100	2,78	177.411	8,64
1998	6.041.400	2,40	163.300	5,76
1997	5.900.000	2,47	154.400	8,20
1996	5.757.900	2,59	142.700	10,45
1995	5.612.300	N/A	129.200	N/A

Fuente: Foundation for Middle East Peace: http://www.fmep.org/settlement_info/settlement-info-and-tables/stats-data/population-in-israel-and-west-bank-settlements-1995-2005

A pesar de que no implicaba un completo cese de la colonización, el Departamento de Estado aceptó dicha moratoria. Curiosamente, ésta finalizaría en septiembre de 2010, cuando en EE UU se celebran las elecciones al Congreso en las que se podría experimentarse un avance republicano que ponga en peligro la actual mayoría demócrata. El pasado 9 de marzo, durante la visita oficial de Joseph Biden a Israel, el Ministerio de Interior anunció la construcción de 1.600 viviendas en el asentamiento de Ramat Shlomo, decisión que fue inmediatamente condenada por el vicepresidente de EE UU, quien manifestó: “El contenido y el momento del anuncio, tras el relanzamiento de las conversaciones, es precisamente el tipo de medida que socava la confianza que necesitamos ahora”. A las protestas norteamericanas, Netanyahu respondió: “El pueblo judío construía en Jerusalén hace 3.000 años y el pueblo judío construye en Jerusalén hoy. Jerusalén no es un asentamiento: es nuestra capital”.

El cruce de acusaciones entre los mandatarios norteamericanos e israelíes alcanzó su punto más elevado cuando Biden advirtió a Netanyahu de que “esto está empezando a ser peligroso para nosotros. Lo que estáis haciendo pone en peligro la seguridad de nuestras tropas que luchan en Iraq, Afganistán y Pakistán. Nos expone al peligro a nosotros y pone en peligro la paz regional” (*Yediot Aharonot*, 18/3/2010). El comandante en jefe del Comando Central, el general David Petraeus, abundó en esta idea al señalar: “La relación de EE UU con Israel es importante, pero no tan importante como las vidas de los soldados americanos”, palabras que podrían apuntar a una revisión de la relación bilateral en el caso de que Israel mantenga su frontal rechazo a la creación de un Estado palestino. De hecho, la prensa norteamericana, poco dada a la crítica a Israel, ya empieza a debatir si dicho país se ha convertido en una carga estratégica.

El papel de la Administración de Obama, que en mayo logró la reanudación de las negociaciones indirectas, cobra aún más protagonismo si tenemos en cuenta que es el único actor que, hoy por hoy, puede evitar el definitivo colapso de la ANP. El ataque israelí contra la Franja de Gaza ha erosionado la autoridad de Fatah, dado que la operación parecía destinada a descabezar a Hamás, su principal rival en la escena política. El cuestionamiento de Mahmud Abbas es generalizado y su popularidad ha decrecido de manera notable. Ante esta situación, es indispensable que la población palestina vea resultados palpables de su apuesta por la negociación y que éstos vayan más allá del levantamiento de unos pocos controles militares en Cisjordania.

La posibilidad de alcanzar un compromiso definitivo antes de que finalice el mandato presidencial de Obama podría diluirse en el caso de que no se alcance un

rápido acuerdo. De no modificar radicalmente los postulados tradicionales americanos, Obama fracasará, como han advertido varios pesos pesados de la política exterior que consideran que los movimientos de EE UU deberían ser mucho más enérgicos y rápidos.

En el corto plazo, la Administración de Obama debería establecer varias medidas de confianza, entre ellas entablar contacto indirecto con Hamás a través de Abbas, respaldar la mediación egipcia para conseguir un alto el fuego entre Israel y Hamás, permitir la creación de un gobierno de unidad palestino y, por último, apoyar la reforma interna de Fatah, lo que le reforzará a nivel interno. Después de verano, la Administración de Obama podría lanzar un plan de paz este otoño, basado en las ideas planteadas por un grupo de trabajo integrado por ex altos responsables en la política exterior y la seguridad nacional, entre ellos Brent Scowcroft, Zbigniew Brzezinski, James Baker, Sandy Berger, Frank Carlucci, Robert C. McFarlane y Colin Powell.

En el caso de que Israel se empecine en su proyecto colonial impidiendo la aparición de un Estado palestino, el académico Stephen Walt aboga por que EE UU adopte medidas más drásticas, entre ellas que el Departamento de Estado subraye la ilegalidad de los asentamientos, que el Departamento de Justicia ponga fin a las desgravaciones de impuestos a aquéllos que financian a los colonos, y que el Departamento de Defensa interrumpa la compra de armamento israelí, rebaje la cooperación estratégica y cancele los intercambios militares. No obstante, “la idea de que EE UU debería emplear su influencia y ejercer una presión real sobre Israel sigue siendo un anatema para Obama, para Mitchell y sus asesores, y para todos aquellos expertos que se encuentran atrapados en el consenso de Washington sobre esta cuestión”⁷.

Ante las resistencias israelíes, la Administración de Obama podría acabar distanciándose del proceso de paz para centrarse en otros problemas más acuciantes –Irán, Afganistán o Iraq–, lo que podría enquistar aún más el conflicto palestino-israelí y provocar un nuevo estallido de la violencia. El rey Abdallah II de Jordania ha mostrado su preocupación, porque “en Washington la gente habla sobre Irán, de nuevo sobre Irán y siempre sobre Irán. Pero yo insisto en la cuestión palestina: el conflicto palestino-israelí es la amenaza más grave para la estabilidad de la región y el Mediterráneo. La ventana de oportunidad se cerrará pronto. Si Israel no cree en la solución de los dos Estados, a finales de 2010 la posibilidad

7 Stephen M. Walt, “Time for George Mitchell to resign”, 22/1/2010: http://walt.foreignpolicy.com/posts/2010/01/22/time_for_george_mitchell_to_resign.

de que nazca un Estado palestino en el futuro va a desaparecer por cuestiones geográficas” (*La Repubblica*, 18/10/2009).

2.4. Las fracturas regionales

En Oriente Medio existen tres actores árabes claves –Arabia Saudí, Egipto y Siria– más una potencia no árabe: Irán. La mayoría de los países árabes de Oriente Medio se encuadran dentro del denominado “campo egipcio” y son partidarios de un acuerdo de paz basado en el principio “territorios por paz”. Los miembros de la Liga Árabe estarían dispuestos a normalizar plenamente sus relaciones con Israel siempre que previamente se retire de los territorios que ocupa –Cisjordania, Gaza, Jerusalén Este y el Golán–, tal y como recoge la Iniciativa Árabe de 2002. Junto a este grupo, también existe el denominado “campo iraní”, integrado por Irán, que se opone frontalmente a la normalización árabe-israelí, y Siria, que estaría dispuesto a sellar la paz con Israel siempre que recupere el Golán y vea preservadas sus áreas de influencia.

El 28 de marzo de 2002, la Liga Árabe lanzó una ambiciosa propuesta que ofrecía una plena normalización entre el mundo árabe e Israel a cambio de que dicho país se retirase de los territorios ocupados desde la guerra de los Seis Días y se estableciese un Estado palestino sobre las líneas del 5 de junio de 1967. La Declaración de Beirut, basaba en el Plan Abdallah, fue respaldada con matices por la UE y EE UU. Cuando en 2003 el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1.397, que demandaba la creación de un Estado palestino con unas “fronteras seguras y reconocidas”, reconoció el valor de “la contribución del príncipe heredero saudí”. En su discurso del 15 de julio de 2009 ante el Consejo de Relaciones Exteriores, Hillary Clinton señaló: “Los Estados árabes tienen la responsabilidad de apoyar a la ANP con palabras y hechos, adoptar medidas para mejorar las relaciones con Israel, preparar a sus pueblos para aceptar la paz y aceptar el lugar que Israel ocupa en la región. La propuesta de paz saudí respaldada por más de 20 países fue un paso positivo, pero creemos que se necesita más”.

Arabia Saudí también ha desempeñado un papel central en la pacificación de la escena palestina, favoreciendo el denominado Acuerdo de La Meca de 2007, por el cual se aprobó un efímero gobierno de coalición nacional, aunque dicha mediación parece haber perdido fuelle desde los enfrentamientos entre Fatah y Hamás que llevaron a la disolución del gobierno de unidad. Desde entonces, ha

sido Egipto quien ha mediado entre las facciones palestinas, lanzando varias propuestas en torno a la reconciliación nacional. Egipto también media activamente entre Israel y Hamás en dos asuntos clave: el alto el fuego y el canje de prisioneros (a cambio del soldado Gilad Shalit). Si en la fase más encarnizada del conflicto árabe-israelí El Cairo jugó la baza del panarabismo y se autoproclamó la vanguardia de la lucha contra la “entidad sionista”, hoy en día se presenta como el principal mediador entre israelíes, palestinos y árabes.

El hecho de que Egipto desempeñe un papel tan relevante no implica necesariamente que pueda impulsar las negociaciones de paz ni imponer una reconciliación palestina, como evidencia la ausencia de resultados tras años de intensa actividad. Las razones son variadas. Israel no confía plenamente en Egipto, país con el que apenas mantiene una “paz fría” a pesar de que han transcurrido ya tres décadas del Acuerdo de Camp David. De otra parte, los palestinos desconfían de los intentos de injerencia egipcios. El movimiento nacionalista tiene una larga historia de desencuentros con Egipto, que arranca en la época del Gobierno de Amin al-Husseini en 1948 y que llega hasta nuestros días con el cierre a cal y canto del paso fronterizo de Rafah, pasando por la aceptación por Sadat de un marco autonómico como solución al problema palestino en 1978. Probablemente, los dirigentes egipcios no piensan diferente del desaparecido Hafez al-Asad, quien solía decir que “la cuestión palestina es demasiado importante para el destino del mundo árabe como para dejarla sólo en manos de los palestinos”.

Hosni Mubarak se opone frontalmente al rearme de Hamás y, mucho más, a que la Franja de Gaza gravite en la órbita de Irán. De ahí el empeño egipcio por frenar el contrabando de armas y su anuncio de que construirá un muro subterráneo de acero en la frontera con Rafah. Un problema añadido es que Egipto no puede disociar su actitud hacia la cuestión palestina de sus políticas domésticas. ¿Acaso puede hostigar a los Hermanos Musulmanes egipcios en casa y dar un balón de oxígeno a la rama palestina de la Hermandad? Egipto no pretende fortalecer a Hamás, sino buscar un compromiso de mínimos que evite un nuevo derramamiento de sangre en la escena palestina. No cabe duda de que el fin del bloqueo de la Franja de Gaza y un canje de prisioneros reforzaría la posición de Hamás y perjudicaría a Fatah.

Un tercer elemento a tener en cuenta es la posición de Siria e Irán. Durante la guerra de los Seis Días, Israel ocupó el Sinaí egipcio y el Golán sirio. Mientras el primero fue devuelto a Egipto tras el Acuerdo de Camp David, Siria todavía sigue esperando el retorno de esos 1.200 km² donde Israel ha establecido 33 asentamientos, que cuentan con una población de 18.000 colonos. Desde que en

1979 El Cairo firmase los Acuerdos de Camp David, Damasco mantiene una alianza estratégica con Teherán y, además, da respaldo al Frente de Rechazo palestino, desempeñando un papel determinante en las negociaciones de reconciliación. En una reciente entrevista, Mahmud Abbas señaló: “Según mis informaciones, el liderazgo de Hamás desea la reconciliación porque está sufriendo, pero no así el liderazgo de Damasco... La reconciliación falló por la oposición de Irán y de otros actores” (*al-Sharq al-Awsat*, 20/12/2009).

Tradicionalmente, Siria ha defendido un proceso de paz global que resuelva el conflicto en su conjunto. Pese a las presiones internacionales para que rompa sus relaciones tanto con Irán como con las facciones palestinas (no sólo por la Administración de Bush con la Ley de Responsabilidad Siria, sino también por la Administración de Obama, que ha retrasado en varias ocasiones el envío del nuevo embajador Robert Ford), Damasco siempre se ha negado a renunciar a sus alianzas de manera gratuita. Por el momento, el presidente Bashar al-Asad ha sido capaz de eludir dichas presiones y, además, reforzar sus vínculos con la denominada “resistencia islámica” (el Hamás palestino y el Hezbolá libanés: dos actores clave en sus respectivas escenas políticas).

Las relaciones de Siria con Egipto son sumamente delicadas desde la Segunda Guerra de Líbano en 2006. El presidente al-Asad incluso ha criticado en público el cierre del paso fronterizo de Rafah por las autoridades egipcias, tachando así a Mubarak de cómplice del bloqueo israelí contra Gaza. El mandatario egipcio, por su parte, interpreta que Siria desestabiliza el Líbano a través de su apoyo a Hezbolá y cortocircuita el diálogo interpalestino. De hecho, el *rais* egipcio manifestó en la apertura anual de la Asamblea Popular: “Hemos realizado muchos esfuerzos para alcanzar una reconciliación entre la ANP y las facciones palestinas, pero las presiones externas realizadas sobre las facciones han provocado el fracaso de los esfuerzos egipcios” (*Al-Ayyam*, 22/11/2009).

Desde Egipto se contempla con cierto temor el creciente peso de Siria, que ha sido capaz de romper el aislamiento sufrido tras el asesinato del ex primer ministro libanés Rafiq al-Hariri, hacer las paces con Arabia Saudí, mantener su ascendencia en los asuntos palestinos (a través del patronazgo sobre Hamás) y libaneses (como demuestra la formación del nuevo gobierno de unidad con la participación de Hezbolá, que dispone de minoría de bloqueo) e intensificar sus relaciones con Turquía (que mediara entre sirios e israelíes durante el mandato de Olmert, pero que mantiene una tensa relación con Netanyahu) e Irán (que, de culminar su programa nuclear, podría reforzar aún más su posición en la zona, lo que redundaría en beneficio de Siria).

El programa nuclear iraní, que podría tener derivaciones militares, preocupa también a los países árabes, ya que, de alcanzar dicha tecnología, Irán podría reforzar su posición en el golfo Pérsico. Debe tenerse en cuenta que Irán ha sido el país más beneficiado por la intervención americana en Afganistán e Iraq, habida cuenta de que con la caída de los regímenes talibán y baazista ha conseguido deshacerse de dos de sus principales enemigos. Israel también ha mostrado su temor por el programa nuclear iraní. Benjamin Netanyahu advirtió durante su discurso en la Universidad de Bar Ilan: “El mayor peligro que afronta Israel, Oriente Medio, el mundo entero y la raza humana es el nexo entre el Islam radical y las armas nucleares. He discutido este asunto con el presidente Obama y lo haré con los líderes europeos. Durante años he trabajado sin descanso para formar una alianza internacional para evitar que Irán adquiera armamento nuclear”.

No debe olvidarse que el desarrollo del programa nuclear guarda una estrecha relación con la presencia de bases americanas en la mayor parte del golfo Pérsico. La invasión de Afganistán e Iraq han acentuado esta sensación de amenaza, llevando a Teherán a una huida hacia delante. Probablemente, la pacificación de la región no pueda hacerse sin tener en cuenta a Siria e Irán. Tal y como recomendara el Informe Baker-Hamilton, es imprescindible contar con todos los actores regionales. Esta misma idea ha sido defendida recientemente por Javier Solana, quien se pronunció el 11 de julio de 2009 a favor de “un aproximación global a las diferentes cuestiones, ya que focalizar la atención en una sin tener en cuenta las demás no funcionará... Nuestra aproximación debe ser inclusiva, envolviendo a todos los actores, incluida Turquía y, por último, Irán”.

2.5. Los dilemas de Israel

Si bien el conflicto palestino-israelí enfrenta a palestinos e israelíes, lo cierto es que ambos no disponen de los mismos recursos para poner fin a su enfrentamiento. Su futuro depende principalmente de Israel: su superioridad es tan desproporcionada que sólo deja capacidad de decisión y de negociación a los distintos sectores de la sociedad israelí que tienen posiciones enfrentadas sobre el conflicto y sobre su resolución. Israel, parte fuerte de la ecuación, podría solucionar el conflicto cumpliendo las resoluciones de las Naciones Unidas que le conminan a retirar sus tropas del Territorio Ocupado y permitir la creación de un Estado palestino. Si no lo hace, es por dos razones fundamentales: la ausencia de un consenso interno en torno a dicha retirada y la falta de presiones internacionales para que cumpla la legalidad internacional.

Efectivamente, la firma de los Acuerdos de Oslo y la perspectiva de una normalización de relaciones entre Israel y el mundo árabe abrió un nuevo capítulo en la historia de Israel. Desde su nacimiento, el país se había aferrado a la ideología del “muro de hierro”, según la cual Israel debería ser una fortaleza inexpugnable capaz de resistir los embates del mundo árabe. La perspectiva de pasar página y entrar en la fase postsionista obligaría a renunciar a algunos de los rasgos identitarios del país, entre ellos la omnipresencia del aparato militar en la vida política y económica, por otra parte una de las anomalías de la democracia israelí.

Por añadidura, la posibilidad de choque entre los “dos Israel” –el más moderno, partidario de la globalización y de abrir nuevos mercados para la economía israelí, y el más tradicional, defensor a ultranza del control de la Tierra de Israel– abrió una fisura sin precedentes dentro del país que se coronó con el magnicidio de Isaac Rabin por un colono ultraortodoxo. A partir de entonces, los grandes partidos sionistas parecen haber optado por pasar página al proceso de paz, buscando cohesionar de nuevo a la fragmentada sociedad israelí.

El colapso del Proceso de Oslo redujo a la mínima expresión el campo de la paz, fortaleciendo a los sectores nacionalistas atrincherados en el Likud y Kadima. Junto con el Partido Laborista, dichas formaciones responsabilizaron a la parte palestina del colapso negociador. En principio se señaló que no habría paz sin seguridad, en una clara alusión a los atentados suicidas, después se acusó a Arafat, a la Intifada del Aqsa, a la ausencia de interlocutores, a la victoria de Hamás, al lanzamiento del cohete Qassam... Todos los pretextos eran buenos para evitar alcanzar un acuerdo y continuar intensificando las políticas colonizadoras para hacer inviable un Estado palestino.

Sin embargo, cuando desapareció Arafat, cuando el moderado Mahmud Abbas se impuso en las elecciones, cuando fue elegido un gobierno dirigido por el tecnócrata Salam Fayad o cuando se interrumpieron los atentados suicidas (no se produce ninguno desde hace dos años), Israel no levantó las medidas draconianas impuestas en el Territorio Ocupado ni las negociaciones llegaron a buen puerto, más bien lo contrario: Israel respondió con la construcción del muro, el bloqueo de Gaza, la colonización de Cisjordania y la judaización de Jerusalén Este.

Tras intentar infructuosamente un acuerdo de paz durante quince años, las “palomas” buscaron refugio en las formaciones minoritarias (como Yossi Beilin, otrora ingeniero del Proceso de Oslo, por un tiempo al frente del Meretz), abandonaron la política activa (caso del laborista Shlomo Ben-Ami) o, simplemente, dieron la espalda a las negociaciones (como en el caso de Ehud

Barak). Con las “palomas” recluidas en sus cuarteles de invierno, son los “halcones” los que marcan hoy en día la agenda política. Conscientes de que el proceso negociador es cada vez más asimétrico y que la comunidad internacional parece haber aceptado el presupuesto israelí de que la cuestión palestina debe contemplarse bajo el prisma de lo securitario o lo humanitario, los herederos de Jabotinsky y Ben Gurion han unido sus fuerzas para profundizar la colonización siguiendo la máxima de Sharon: “Toda colina que tomemos será nuestra”.

La presencia de medio millón de colonos en Cisjordania representa un obstáculo añadido para la consecución de la paz, dado que una parte significativa profesa una ideología radical contraria a la retirada. Según el *International Crisis Group*, “decenas de miles de judíos nacionalistas religiosos viven en los asentamientos, disfrutan de apoyo político, logístico y de otra índole por parte de cientos de miles de personas dentro del propio Israel. Además, un igual si no mayor número de ultraortodoxos que inicialmente tenían poco en común desde la perspectiva nacionalista-religiosa se han ido desplazando, de manera gradual, hacia sus planteamientos, incluso muchos de ellos se han convertido en colonos. Juntos, los nacionalistas-religiosos y los ultraortodoxos tienen un peso extraordinariamente significativo: ocupan puestos clave en el ejército, el gobierno, la educación y los sectores jurídicos, así como en las distintas capas de la administración. Ellos influyen en la toma de decisiones y representan una base de apoyo para los militantes religiosos, fortaleciendo así la lucha contra futuras retiradas territoriales”⁸.

El origen de estos grupos se remonta a 1967, cuando emergió el sionismo religioso de la mano del grupo Gush Emunim, predecesora del Consejo de Comunidades de Judea y Samaria (YESHA), que interpretaba que dichos territorios habían sido concedidos a los judíos por Dios y, en consecuencia, ningún ser humano podría contrariar la voluntad divina. Para estos colonos, “la colonización es percibida no solamente como un intento de recuperar el ‘espíritu sionista’, sino también como *tikkun allam*, ‘el concepto cabalístico de curación, reparación y transformación del universo entero’”⁹.

En consecuencia con estos planteamientos, los colonos criticaron duramente la moratoria colonizadora de diez meses decretada por el Gobierno de Netanyahu.

8 International Crisis Group, *Israel’s Religious Right and the Question of Settlements*, Middle East Report n° 89, 20 de julio de 2009.

9 Marty, M. E., y Appleby, R. S. (eds.), *Fundamentalism Observed*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 292.

En un esclarecedor artículo periodístico, el dirigente colono Karni Eldad equiparaba tal congelación con la segregación racial en EE UU: “La congelación es una decisión intolerable. Ni es democrática, ni es humana... Las personas se casan y tienen hijos. Los niños necesitan espacio. Los niños crecen y se casan. Sus hijos necesitan una casa. Esa es la vida”. Para Eldad, la moratoria “simplemente es puro y duro *apartheid*, ya sea intencionado o accidental, y prohíbe a los judíos vivir en ciertos lugares: está prohibido construir, está prohibido desarrollarse” (*Haaretz*, 29/12/2009).

Ante este callejón sin salida, el historiador británico Tony Judt, director del *Erich Maria Remarque Institute* de la Universidad de Nueva York, considera que Israel se enfrenta hoy en día a tres opciones¹⁰:

- a) Puede dismantelar los asentamientos judíos en los territorios, retornar a las fronteras de 1967 en las cuales los judíos constituyen una clara mayoría y, por lo tanto, seguir siendo un Estado judío y una democracia, aunque con una comunidad constitucionalmente anómala de ciudadanos árabes de segunda clase.
- b) Puede continuar ocupando “Samaria”, “Judea” y Gaza, cuya población árabe –sumada a la de Israel– se convertirá en la mayoría demográfica en cinco u ocho años: en este caso Israel será un Estado judío (con una mayoría cada vez mayor de no judíos sin emancipar) o será una democracia. Pero lógicamente no puede ser ambas cosas.
- c) Puede mantener el control del Territorio Ocupado y librarse de la abrumadora mayoría de la población árabe: ya sea mediante la expulsión forzosa o dejándolos sin tierra y sustento, lo que no les dejaría otra opción que el exilio. En este caso, Israel de hecho podría incluso seguir siendo judío y formalmente democrático, pero a costa de convertirse en la primera democracia moderna que perpetra una limpieza étnica a gran escala, algo que podría condenar a Israel por siempre a la condición de un estado fuera de la ley, un paria internacional.

10 Tony Judt, *Israel: the Alternative*, *The New York Review of Books*, nº 16, vol. 50, 2003.

3. Las fisuras en la escena palestina

3.1. El posibilismo de Hamás

Mucho ha cambiado desde que el Movimiento de Resistencia Islámico (Hamás) naciese en 1987 coincidiendo con el estallido de la primera Intifada. Este grupo, de ideología islamista, pero también imbuido de un profundo nacionalismo, se ha consolidado como una de las principales fuerzas políticas palestinas y como una seria amenaza para la hegemonía detentada por Fatah desde 1967, como se evidenció en 2006, la primera ocasión en la que una fuerza islamista se impone en unas elecciones transparentes, libres y competitivas en el mundo árabe.

Aunque ambas formaciones comparten el objetivo de poner fin a la ocupación israelí, mantienen una dura competición por la acumulación de poder. Mientras que un éxito del proceso de paz hubiera permitido a Fatah consolidar su posición hegemónica, su fracaso permitió que Hamás extendiese sus apoyos mucho más allá de sus simpatizantes tradicionales. De hecho, su triunfo en las elecciones de 2006 tuvo más que ver con el voto de castigo contra Fatah que con una plena reislamización de la sociedad palestina.

Hamás participó en los comicios con la fórmula electoral Cambio y Reforma. Con acierto, su campaña se centró en “garantizar la reforma, evitar la malversación de fondos públicos y luchar contra la corrupción”, para lo cual pretendía “la transformación pacífica de la ANP y de los centros de poder”, pues “los recursos nacionales deben ser empleados en beneficio de todos y contribuir al desarrollo de

la sociedad palestina”. Aunque el programa no pasaba por alto las credenciales islamistas del movimiento –“nuestras posiciones en lo que se refiere a los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales están basadas en el Islam”–, lo cierto es que ponía un énfasis especial en los medios políticos: “Nuestro pueblo se encuentra en la fase de la liberación y es legítimo para él intentar finalizarla por todos los medios, incluida la resistencia armada”.

Al participar en el Consejo Legislativo Palestino e intervenir en la gestión de la ANP, la organización islamista aceptaba por primera vez los medios políticos para alcanzar sus objetivos. Hamás parece seguir la política del “paso a paso” que en su día adoptara Fatah, tras constatar la imposibilidad de imponerse a Israel en el terreno de batalla. De hecho, el programa electoral menciona expresamente que, a partir de ahora, se emplearán “todos los medios” para poner fin a la ocupación, en alusión al abandono de la doctrina del “sólo hablan las bombas”. Este nuevo posicionamiento contradice la carta fundacional del movimiento que establecía: “No hay otra solución a la cuestión palestina que el *yihad*”. Este paso es comparable al dado en su día por la OLP con el objeto de ser reconocida por la comunidad internacional en 1974, cuando aprobó su Programa Temporal, que, en la práctica, implicaba el abandono del artículo 9 de la Carta Nacional (“la lucha armada es el único medio para liberar Palestina”).

Hoy en día, la carta de presentación de Hamás ha quedado obsoleta. Como recuerda el diplomático Alberto Ucelay, “la Carta fundacional –un documento más retórico que político, que tiene escasa o nula relevancia en la vida cotidiana del movimiento– habla extensamente de política interna y del conflicto con Israel, pero no de democracia. La cuestión democrática era, en el momento de la fundación del movimiento, una cuestión menos apremiante que la acción social y la ‘resistencia’. De ambas pretendía Hamás derivar su credibilidad en aquel entonces, frente a la legitimidad histórica e internacional de la OLP, que en 1974 había sido reconocida por la Asamblea General de las Naciones Unidas como el representante del pueblo palestino”¹¹.

A pesar de este cambio de posicionamiento y a pesar de la aprobación de una tregua de largo alcance con Israel, la comunidad internacional no consideró oportuno modificar su política hacia el movimiento islamista. El Cuarteto de Madrid –integrado por EE UU, la UE, las Naciones Unidas y Rusia– boicoteó al nuevo gobierno, al considerar que “aquellos que quieran ser parte del proceso político no deberían estar envueltos en grupos armados o actividades militares, ya

11 Alberto Ucelay, Hamás en la encrucijada, Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano, 7/2010 - 17/02/2010.

que existe una contradicción fundamental entre dichas actividades y la construcción de un Estado democrático”. No debe pasarse por alto que Hamás era y sigue siendo considerada una organización terrorista tanto por Washington como por Bruselas, aspecto que dificulta su aceptación como interlocutor.

El Cuarteto fijó tres condiciones para reconocer a Hamás: abandono de la violencia, reconocimiento de Israel y aceptación del marco de Oslo. Como advirtió un informe del *Internacional Crisis Group*, “la estrategia de EE UU (y, en menor grado, de los europeos) se basa, por un lado, en la contención, frustrando al gobierno de Hamás al mismo tiempo que evitando una crisis humanitaria, y, de manera simultánea, preparando el terreno para un contragolpe popular y/o un revés de los resultados electorales. El objetivo parece ser enviar un mensaje claro –a Hamás, a los palestinos y a la región en su conjunto– de que la ideología de la organización islamista y sus prácticas no tienen lugar en la escena política”¹².

La apuesta de Hamás por el juego político aceleró el debate interno en torno a la necesidad de adaptarse a la nueva situación sin renunciar a sus credenciales. El 10 de enero de 2007, el jefe del Buró Político de Hamás, Jaled Mashal, manifestó a la agencia Reuters: “Como palestino reclamo un Estado en las fronteras de 1967. En realidad, habrá una entidad o estado llamado Israel en el resto de la tierra palestina como consecuencia de factores históricos”. El 4 de abril de 2008, Mashal declaró tras la creación de un gobierno de unidad a *Al-Ayyam*: “Los palestinos han adoptado una posición conjunta en torno al establecimiento de un Estado dentro de las fronteras de 1967, incluido Jerusalén Este. Los americanos y europeos deben reconciliarse con esta realidad y juzgarnos en consecuencia”. El mismo dirigente señaló en El Cairo que su movimiento “no sería un obstáculo para una solución basada en el retorno a las fronteras de 1967” (*Al-Sharq al-Awsat*, 10/6/2009). Más tarde precisó: “Prometo a la administración americana y a la comunidad internacional que seremos parte de la solución: somos partidarios de un Estado en las fronteras de 1967, basado en una tregua de largo alcance. Este Estado incluiría Jerusalén Este, el desmantelamiento de los asentamientos y el derecho al retorno de los refugiados palestinos” (*New York Times*, 4/5/2009).

De lo anteriormente dicho no cabe deducir que Hamás se plantee abandonar las armas. Sus dirigentes interpretan que la resistencia debe mantenerse para alcanzar un cierto equilibrio con Israel. En este sentido, es oportuno recordar que Hamás interpreta que no hay ninguna contradicción entre su actividad política y su

12 International Crisis Group, *Palestinians, Israel and the Quartet: Pulling Back from the Brink*, Middle East Report, n° 54, 13 de junio de 2006.

actividad militar, dado que ambas son inseparables y deben mantenerse hasta lograr el fin de la ocupación. En este sentido, Hamás se aproxima al modelo de Hezbolá, que se ha integrado exitosamente en la escena política, llegando incluso a convertirse en una pieza central del rompecabezas libanés, mientras mantiene sus milicias armadas.

El balance de sus cuatro años de gobierno sobre la Franja de Gaza es desigual, sobre todo en relación con los cuatro objetivos inmediatos que se cifró tras las elecciones:

- a) Reconocimiento por parte de Israel, la comunidad árabe (en particular Egipto) y la comunidad internacional sin necesidad de aceptar las condiciones del Cuarteto.
- b) Mantenimiento de la “opción de resistencia” para modificar los términos de la relación con Israel en su favor.
- c) Fin del bloqueo de Gaza y restauración de la normalidad en sus fronteras con Israel y Egipto para reanudar las importaciones y exportaciones.
- d) Canje de prisioneros con Israel.

Pese a que la operación Plomo Fundido no ha conseguido descabezar a Hamás, que sigue conservando una importante bolsa de apoyo popular, la comunidad internacional no ha revisado su posición. Durante 2009, EE UU y la UE han torpedeado la formación de un gobierno de unidad. En su discurso del 15 de julio de 2009 ante el Consejo de Relaciones Exteriores, Hillary Clinton manifestó: “EE UU está firmemente comprometido con los principios del Cuarteto. Hemos dejado claro, tanto en público como en privado, que esperamos que Hamás reconozca a Israel, renuncie a la violencia y se comprometa a respetar los acuerdos anteriores. Estamos satisfechos de que el Cuarteto se haya mantenido firme. También en los esfuerzos para tratar de establecer un gobierno de unidad, la ANP ha sido firme, porque están comprometidos con una solución de dos Estados con la que Hamás no se ha comprometido”.

No obstante, la unanimidad ante esta cuestión dista de ser total. Un grupo de estadistas europeos, integrado entre otros por Chris Patten, Mary Robinson, Alain Juppé, Helmut Schmidt, Jorge Sampaio, Massimo d’Alema, Lionel Jospin, Romano Prodi y Felipe González, demandó públicamente a la Administración de Obama un cambio de actitud ante Hamás, al exigir que “no se boicoteara ni

sancionara a un gobierno que acuerde un alto el fuego con Israel, que acepte al presidente Mahmud Abbas como negociador jefe, y que se comprometa a aceptar los resultados de un referéndum nacional sobre el futuro acuerdo de paz”, señalando que “para que los palestinos se vean de nuevo fortalecidos como socio fiable, capaz de alcanzar un acuerdo y de aplicarlo, necesitan formar un gobierno de unidad nacional que incluya a Hamás”¹³.

3.2. El retroceso de Fatah

El Movimiento para la Liberación de Palestina (Fatah) también ha recorrido un largo camino desde su creación hace medio siglo hasta nuestros días. Fatah detentó el monopolio político en la OLP entre 1968 y 2006, presentándose como máximo exponente del “palestinismo”. En 1988, con la Declaración de Argel, apostó por una solución negociada basada en la fórmula de los dos Estados. La firma de los Acuerdos de Oslo le permitió hacerse con el control de la ANP, un importante recurso de poder, pero le obligó a alejarse del trinomio identitario –la tierra, el retorno y la resistencia–, que fue inmediatamente asumido por Hamás. Tras la muerte de Yaser Arafat en 2004, Mahmud Abbas le reemplazó como presidente de Fatah, la OLP y la ANP.

Tras el fracaso del Proceso de Oslo, Fatah perdió parte de su legitimidad. En las elecciones legislativas de 2006, únicamente obtuvo 45 escaños de los 132 escaños del Consejo Legislativo, si bien es cierto que el sistema electoral mayoritario le perjudicó de manera notable. Esta derrota electoral, que guardaba una estrecha relación con la intensificación de la ocupación israelí y con la mala gestión de la ANP, provocó una violenta sacudida, especialmente entre los miembros de la “vieja guardia” –los denominados “padres de la revolución”–, del todo reacios a realizar cualquier autocrítica y, por ello, opuestos a la renovación del movimiento demandada por la “nueva guardia” –el liderazgo proveniente del Territorio Ocupado y dirigido por Marwan Barguzi, secretario general de Fatah en Cisjordania, hoy en día encarcelado por Israel–.

La creación, en verano de 2007, de un gobierno interino dirigido por Salam Fayad, un antiguo economista del Fondo Monetario Internacional, acentuó el malestar en el seno de Fatah, ya que algunos de sus dirigentes históricos quedaron en un

13 <http://www.usmep.us/usmep/wp-content/uploads/2009-06-29-european-eminant-persons-group-statement-web.pdf>.

segundo plano. Además de ser dirigido por un tecnócrata como Fayad (líder de Tercera Vía que únicamente obtuvo el 2,4% de los votos en las presidenciales de 2006), Fatah sólo ocupó 8 de las 21 carteras ministeriales, quedando el resto en manos de independientes que se hicieron con los ministerios de Asuntos Exteriores, Sanidad, Comunicaciones o Planificación.

La falta de avances en el proceso de paz erosionó la imagen de Abbas, que había apostado todas sus cartas a un acuerdo con el Gobierno de Olmert antes de que finalizase la presidencia de George W. Bush. A finales de 2007, Abbas se vio obligado, ante las presiones norteamericanas, a participar en la Conferencia de Anápolis, que prometió erigir un Estado palestino en el plazo de un año. Una encuesta realizada en marzo de 2008 por el *Palestinian Center for Policy and Survey Research* constataba que sólo el 41% de los encuestados afirmaba estar satisfecho con la labor de Abbas, frente al 56% que manifestaba estar insatisfecho. Los porcentajes de Fayad eran inferiores (sólo el 30% consideraba su labor buena o muy buena, mientras que el 42% la tachaba de mala o muy mala), situándose por detrás de Ismael Haniye (un 39% consideraba su labor buena o muy buena, mientras que el 34% la tachaba de mala o muy mala).

Tras nueve meses, las negociaciones se interrumpieron sin alcanzar ningún compromiso. Si bien es cierto que se registraron avances puntuales en la cuestión fronteriza (tal y como muestra el Plan Olmert que se incluye en el Anexo cartográfico), también lo es que se chocó frontalmente en lo que se refería a el futuro de Jerusalén Este y el destino de los refugiados. Ehud Olmert ofreció un intercambio recíproco de territorios de 327 km², según el cual Israel cedería a los palestinos algunas zonas semidesérticas en la reserva natural de Judea, el valle de Beit Shean o el desierto del Neguev a cambio de los grandes bloques de asentamientos. En total, Israel anexionaría un 6,3% del territorio palestino (donde se concentra el 75% de la población colona) y dismantlaría los asentamientos más alejados, incluidos los situados en el valle del Jordán (*Haaretz*, 17/12/2009).

La ofensiva israelí contra la Franja de Gaza alejó definitivamente cualquier perspectiva de paz. La operación Plomo Fundido colocó a Abbas en una posición de extrema vulnerabilidad, ya que pareció que, si bien no compartía los métodos, sí que aceptaba la finalidad del ataque: descabezar a Hamás. Los argumentos empleados por Abbas para justificar su silencio inicial, entre ellos que trataba de salvar la cita del 3 de enero en la Casa Blanca en la que se intentaría impulsar el Plan Olmert (*al-Sharq al-Awsat*, 20/12/2009), no parecieron convencer a la opinión pública palestina.

Una encuesta realizada en enero de 2009 por el *Palestinian Center for Public Opinion* mostraba el enorme desgaste sufrido por Abbas, que pasaba a ocupar el tercer lugar en las preferencias de la población con sólo un 12,6% de intención de voto (por detrás del 15,8% de Haniye y del 14,4% de Marwan al-Barguzi). La encuesta daba a Fatah un 40,6% de apoyos, mientras que Hamás obtenía un 31,3%. Una mayoría consideraba que Hamás estaba conduciendo la situación de manera errónea (51,3%) frente a los que consideraban lo contrario (41,7%); no obstante, en el caso de Fatah los datos eran parecidos, ya que se registraba un empate (46%) entre unos y otros.

Con la intención de recuperar el terreno perdido, Abbas convocó el VI Congreso de Fatah en agosto de 2009. La cita sirvió para renovar el liderazgo del movimiento con la entrada en el Comité Central de algunos miembros de la “nueva guardia” (entre ellos el encarcelado Marwan Barguzi, Yibril Rayub, Mohamed Dahlan, Tawfiq Tirawi o Husayn al-Sheij), así como algunas personalidades próximas a Abbas, como Mohamed Ghneim, Mahmud al-Alul y Salim Zanun. También se impusieron otros candidatos fuertes, como Saeb Erekat (director del Departamento de Negociaciones de la OLP), Mohamed Shtayeh (actual ministro de Obras Públicas) y Naser al-Kidwa (ex embajador ante las Naciones Unidas). Quizás el principal logro del congreso fue recordar a la opinión pública las credenciales democráticas de Fatah.

La credibilidad de Abbas sufrió un nuevo varapalo cuando el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas debatió el Informe Goldstone, que acusaba a Israel de crímenes de guerra y de lesa humanidad. El presidente palestino dio instrucciones para que se retrasase su discusión en la Asamblea General hasta marzo de 2010, dando la impresión de alinearse con Israel. Según diversas fuentes, Abbas habría adoptado esta decisión tras reunirse con el director del Mossad, Yuval Diskin, quien le habría llegado a amenazar “con convertir a Cisjordania en una segunda Gaza”, así como desvelar secretos que le colocarían en una delicada situación (*Haaretz*, 17/1/2010).

Este caso evidenció no sólo la debilidad de Abbas, sino también su extrema vulnerabilidad. A esta circunstancia se añadía el hecho de que el mandato de Abbas había finalizado en enero de 2009 y desde entonces no se han convocado elecciones presidenciales. Yossi Sarid, ex líder del izquierdista Meretz, manifestó recientemente: “Abbas podría ser considerado un hombre muerto: Netanyahu y Barak lo han matado. Es lo que ocurre cuando uno se convierte en un colaborador. Ahora se están llevando a cabo esfuerzos para devolverle la vida: hay incluso negociaciones para levantar dos o tres controles militares para ayudarle a

recuperar el pulso. Netanyahu no sólo quiere ganar, sino que también quiere humillar” (*Haaretz*, 16/10/2009).

Una encuesta realizada después de que Abbas interviniera para retrasar el debate de las Naciones Unidas en torno al Informe Goldstone mostraba cómo su credibilidad había sufrido un nuevo retroceso. La encuesta, conducida por el *Jerusalem Media and Communications Centre* en octubre de 2009, indicaba que en el caso de celebrarse unas elecciones presidenciales, se registraría un empate técnico entre Abbas y Haniye, obteniendo el primero un 16,8% y el segundo un 16%, aunque Fatah no saldría perjudicado (un 34,6% de los encuestados mostraba su confianza en el movimiento). Lo más grave es que la confianza en Abbas se habría desmoronado al 12,1% (incluso por detrás de Haniye, que contaba con el 14,2%).

Ante esta pérdida de apoyos, Mahmud Abbas anunció que dimitiría de sus cargos en el caso de que el proceso de paz permaneciera en dique seco, situación que crearía un vacío político y abriría la lucha interna por su sucesión. También advirtió de que su decisión de no presentarse a las elecciones presidenciales no tenía vuelta atrás. En una entrevista, Abbas señaló: “He dedicado mi vida a la paz, pero ahora veo el camino cerrado. Me presenté a la presidencia de la ANP para conseguir un Estado palestino, pero ahora veo que no puedo alcanzar dicho Estado” (*al-Sharq al-Awsat*, 20/12/2009).

3.3. El Gobierno de Fayad

Tras los enfrentamientos entre Fatah y Hamás, el presidente Abbas declaró el estado de emergencia y anunció la formación de un nuevo gobierno interino dirigido por Salam Fayad, hasta entonces titular de Finanzas. Esta decisión fue criticada por Hamás (que la consideró un intento de manipular los resultados electorales), pero recibida con júbilo por el Cuarteto (que levantó las sanciones impuestas al Ejecutivo islamista de Haniye). Por su parte, Israel retomó su conocida política de “divide y vencerás”, cuestionando la existencia de un interlocutor válido en el bando palestino e intentando enfrentar al presidente y al primer ministro de la ANP. De hecho, se aprecia un intento de fortalecer a Fayad (Peres le ha llegado a denominar “el Ben Gurion palestino”) y debilitar a Abbas (lo que podría haber influido en su precipitada decisión de abandonar la política).

La aparición de un nuevo gobierno en Cisjordania controlado por Fatah y la perduración del anterior ejecutivo islamista en Gaza escenificaron la profunda

división de la escena política. Mientras que las autoridades israelíes intensificaron el bloqueo de Gaza, la comunidad internacional inyectó generosas ayudas a Cisjordania con el objetivo de fortalecer a Fatah, lo que motivó en 2009 un fuerte aumento del PIB estimado en el 8,5% (frente al 1% de Gaza).

Poco después de asumir el cargo, el primer ministro Fayad planteó el Plan Palestino de Reforma y Desarrollo (PPRD) para el periodo 2008-2010. Este plan estratégico fijaba un calendario para la reforma de la ANP, en consonancia con la Hoja de Ruta, para garantizar la transparencia, la responsabilidad, la coordinación y la comunicación, y establecía “una agenda de futuro para el desarrollo y la reforma de las instituciones palestinas, una sistematización racional de las actividades de los ministerios, agencias y otros organismos públicos, una base para establecer las prioridades en la asignación de recursos financieros, y los objetivos de rendimiento a nivel agencias y ministerios”.

Los objetivos específicos del PPRD eran:

- *“Protección y seguridad.* Una sociedad sujeta a la ley y el orden, que proporcione un entorno seguro en el que la población pueda criar a sus familias y desarrollar sus vidas y sus negocios libre de delincuencia, desorden y miedo a la violencia.
- *Buen gobierno.* Un sistema de gobierno democrático en el que tomen parte los ciudadanos, se respete el estado de derecho y la separación de poderes, capaz de administrar los recursos naturales y prestar servicios públicos de manera eficiente y responsable y apoyado en un marco jurídico estable con un poder legislativo sólido y responsable, así como unas instituciones que protejan los derechos de todos los ciudadanos.
- *Aumento de la prosperidad nacional.* La seguridad económica, la estabilidad, la viabilidad y la autosuficiencia se alcanzarán a través de un aumento en el empleo sostenible y una distribución equitativa de los recursos, lo que llevará a la reducción y eventual erradicación de la pobreza y el crecimiento del individuo y la riqueza nacional.
- *Mejora de la calidad de vida.* El aumento de la riqueza material y la calidad ambiental serán acompañados con el fortalecimiento de la cohesión social y la solidaridad, de modo que las zonas y grupos más vulnerables de la sociedad contarán con el apoyo, y la cultura, la identidad nacional y el patrimonio del pueblo serán reforzados”.

Además de la reforma de la ANP, otro de los retos de Fayad era garantizar la seguridad. Tras asumir el cargo, el primer ministro se mostró a favor del gobierno de la ley y aprobó medidas para limitar el empleo de armas de fuego a los miembros de los servicios de seguridad, señalando que “quien las viole estará fuera de la ley, independientemente de sus credenciales. Estamos tratando de construir un Estado y el Estado debería tener competencia exclusiva sobre las armas. No hay Estado y milicias armadas a un mismo tiempo. Es una contradicción”.

El despliegue de las fuerzas policiales palestinas en las zonas autónomas permitió reanudar la colaboración policial con Israel. No obstante, también provocó choques entre las fuerzas de seguridad, entrenadas por el general Keith Dayton, coordinador de seguridad de EE UU, y las milicias islamistas. Los batallones se desplegaron en Belén, Qalqila, Ramala, Hebrón, Nablus y Yenin, deteniendo a centenares de islamistas. Las críticas a dichas fuerzas han sido recurrentes, ya que se les considera responsables de campañas de intimidación, cierre de organizaciones caritativas y ONG, arrestos arbitrarios y torturas, así como de varios asesinatos. En total, más de mil personas sospechosas de simpatizar con Hamás han sido detenidas en los últimos meses.

3.4. El debate sobre la reconciliación

Los enfrentamientos entre Fatah y Hamás en verano de 2007 pusieron de relieve la imperiosa necesidad de que las dos principales fuerzas palestinas resolviesen sus diferencias y avanzasen en el camino de la reconciliación. Tarde o temprano, Fatah deberá aceptar la existencia de otras opciones políticas e, incluso, resignarse a la alternancia con Hamás. Por su parte, Hamás deberá culminar su viraje posibilista distanciándose con claridad del terrorismo y aceptando la existencia de Israel.

A pesar de que la desconfianza es mutua, Fatah y Hamás han logrado mantener un canal de comunicación permanente gracias a la mediación egipcia. En realidad, el marco para la formación de un gobierno de unidad ya existe: el Documento de Reconciliación Nacional de mayo de 2006. Según dicho acuerdo, Hamás aceptaría un Estado palestino sobre Cisjordania, Gaza y Jerusalén Este; la OLP se renovarían con la entrada de Hamás; la acción política, negociadora y diplomática quedaría en manos del presidente de la ANP; y “la resistencia contra la ocupación se limitaría a Cisjordania y Gaza”. Este marco fue recogido en el Acuerdo de La Meca de primavera de 2007, que permitió la formación de un efímero gobierno de coalición.

Tras la división entre Gaza y Cisjordania, los palestinos retornaron a la mesa de negociaciones con la mediación de Omar Suleiman, jefe de los servicios de inteligencia egipcios. En septiembre de 2009, tras numerosas rondas, se alcanzó un principio de acuerdo. El Documento Egipcio consta de cuatro elementos (*Al-Ayyam*, 10/9/2009):

- a) *Elecciones*. Las elecciones legislativas y presidenciales, así como las elecciones al Congreso Nacional Palestino, se celebrarán en la primera mitad de 2009. Las elecciones legislativas se basarán en un sistema mixto según el cual el 75% de los escaños será elegido por el sistema proporcional (se requeriría un 2% de los votos mínimo para obtener representación) y el 25% por el mayoritario (en cada uno de los 16 distritos electorales). Observadores regionales e internacionales velarán por la limpieza del proceso.
- b) *Seguridad*. Formación de un Alto Comité de Seguridad con oficiales profesionales. Dicho comité (bajo supervisión egipcia y árabe) tendrá como misión la reestructuración de los aparatos de seguridad y la formación de una fuerza de 3.000 efectivos (policía, seguridad nacional y defensa civil) que se desplegará antes de las elecciones.
- c) *Comité Especial para la Aplicación del Acuerdo*. Dicho comité, con representantes de todas las facciones, asumirá la aplicación del acuerdo y pilotará las elecciones, la reconciliación nacional y la reconstrucción de Gaza.
- d) *Presos*. Tras la firma del acuerdo se publicarán las listas de los detenidos por cada parte, que serán entregadas a Egipto y a las organizaciones humanitarias, antes de proceder a su liberación. Ambas partes pueden mantener detenidos, pero deben especificar por qué razón.

Este principio de acuerdo no satisfizo ni a Hamás ni a Fatah. Algunos sectores de Fatah se oponían tajantemente al establecimiento de unas fuerzas de seguridad mixtas y a la participación de Hamás en unas eventuales elecciones. Además, los sectores contrarios a una reconciliación con Hamás, abanderados por Mohamed Dahlan, siguen siendo mayoritarios, aunque también es cierto que dos pesos pesados, como el encarcelado Marwan Barguzi o Yibril Rayub, defienden la reconciliación.

Fatah refrendó el Documento Egipcio en un movimiento táctico destinado a recuperar la iniciativa y a mostrar que era Hamás quien no deseaba la reconciliación. Su escasa disposición real a recomponer las relaciones con los islamistas quedó de manifiesto cuando Abbas tachó al Gobierno de Haniye de

“emirato de la obscuridad”. Hamás indicó, a su vez, “que no estrecharía las manos o firmaría un acuerdo con quien traiciona a su propio pueblo y ayuda a Israel a enterrar sus crímenes de guerra”.

Esta incapacidad de las formaciones palestinas para resolver sus diferencias no puede entenderse sin aludir a las intensas presiones internacionales ejercidas sobre Fatah y Hamás. Jaled Mashal, líder de Hamás afincado en Damasco, demandó que “se permitiese al pueblo palestino resolver sus propias diferencias sin presiones externas“. De una parte, EE UU envió a la ANP el mensaje de que no aceptaría un gobierno de unidad en el que tomase parte Hamás mientras no cumplierse las condiciones del Cuarteto. En este punto, el debate terminológico en torno a si Hamás “respetará” o se “comprometerá” con los acuerdos entre la OLP e Israel es clave. De otra parte, Siria e Irán vetan la reconciliación, lo que ha acentuado las tensiones entre el liderazgo de Hamás del interior (capitaneado por Mahmud Zahar) y del exterior (dirigido por Jaled Mashal, quien también cuenta con el respaldo de la facción armada del movimiento).

Otra cuestión controvertida es la mediación egipcia. En enero de 2010, Egipto planteó un plan para retomar las negociaciones palestino-israelíes. Esta iniciativa demandaba a Israel que se comprometiese, de manera escrita aunque no pública, a interrumpir la colonización de Cisjordania y Jerusalén Este y a liberar a destacados presos como Marwan Barguzi y Ahmad Saadat (líder del Frente Popular de Liberación de Palestina). La novedad residía en que ambos serían entregados a la ANP, con lo que sería Fatah y no Hamás quien rentabilizaría políticamente su liberación y, de esta manera, reforzaría su posición de cara a unas eventuales elecciones.

En unas recientes declaraciones desde la cárcel, el secretario general de Fatah en Cisjordania, Marwan Barguzi, ha señalado: “La apuesta por la negociación por sí sola nunca fue nuestra elección. Siempre he sido favorable a una combinación constructiva de negociación, resistencia, acción política, diplomática y popular”. Además, señaló que no existían diferencias de fondo entre Fatah y Hamás: “No hay excusas que impidan la reconciliación nacional, especialmente a la luz de los últimos acontecimientos y ante el bloqueo de las negociaciones... Dado el fracaso de las negociaciones y la ausencia de un socio israelí para la paz, la estrategia necesaria pasa en primer lugar por poner fin a la división y restablecer la unidad nacional” (*Maan*, 19/11/2009).

Debe tenerse en cuenta que la celebración de unas nuevas elecciones no serviría por sí sola para salir de la situación actual. Fuese cual fuese el resultado, lo cierto

es que los palestinos, parte débil de la ecuación negociadora, no podrán impulsar un acuerdo por sí solos, dado que es Israel quien las traba al negarse a frenar la colonización y al pretender prolongar indefinidamente el proceso de paz para impedir la aparición de un Estado palestino viable o reducirlo a su más mínima expresión. Probablemente, la única forma de poner fin a la división del movimiento de liberación nacional sea alcanzar un compromiso en torno a las líneas rojas de las negociaciones de paz. En este sentido, será necesaria una buena dosis de “ambigüedad constructiva” en la reconciliación.

Un eventual acuerdo de reconciliación debería tener como marco la congelación de la lucha armada y el reconocimiento de Israel, pero también una clara división de funciones entre Hamás y Fatah para evitar volver a tropezar en los mismos errores del pasado. Como ha señalado Ucelay, “cualquier nuevo gobierno palestino deberá ser capaz de tener un mínimo de capacidad de interlocución con la comunidad internacional, incluyendo, lógicamente, a Israel”. Así, Hamás se encargaría de las cuestiones administrativas, mientras que Fatah asumiría la gestión de las negociaciones de paz, tal y como se recogía en el Acuerdo de La Meca. Un eventual acuerdo de paz con Israel debería supeditarse a la existencia de un amplio consenso interpalestino.

De lo que no hay duda es que por muchas que sean las diferencias, Fatah y Hamás están condenados a entenderse. La presión de la comunidad internacional para que Hamás no se integre en un gobierno de salvación nacional mientras no reconozca a Israel y renuncie a la violencia ha impedido hasta el momento dicha reconciliación. El propio primer ministro, Salam Fayad, no ha descartado un gobierno de unidad que incluya a ambas formaciones. En una entrevista en febrero de 2009, señaló: “Estamos en el reino de la política. Partidos con ideologías diferentes y competitivas coexisten y forman gobiernos de coalición: esto es lo que ocurre en muchas democracias parlamentarias en el mundo, incluyendo, por cierto, a Israel”.

3.5. Las incógnitas electorales

Como hemos señalado anteriormente, el mandato presidencial finalizó oficialmente en enero de 2009 y tan sólo una laxa interpretación de la Ley Básica podría justificar el mantenimiento en el cargo de Mahmud Abbas hasta la celebración de las nuevas elecciones parlamentarias. De no alcanzarse un acuerdo en torno a la celebración de los comicios, la legitimidad del actual presidente y del Consejo Legislativo Palestino se resentiría de manera notable.

La convocatoria electoral es uno de los compromisos que figuran en el Documento Egipcio, aunque Hamás interpreta que éstas deberían ser precedidas por la reconciliación nacional. También existen diferencias en torno a la nueva ley electoral, ya que, mientras Fatah respalda un sistema proporcional de circunscripción única, Hamás es partidario de un sistema mixto donde tenga un significativo peso el sistema mayoritario, lo que le permitiría garantizar el control de sus bastiones tradicionales.

El 24 de octubre de 2009, Mahmud Abbas aprobó un decreto presidencial por el que convocaba elecciones presidenciales y legislativas el 24 de enero de 2010. Poco después, el Comité Electoral Central advirtió de que los preparativos requerirían, al menos, seis meses para completarse. Muchos consideraron que dicho decreto no era más que un intento de presionar a Hamás para que aceptase un acuerdo de reconciliación que incluyese las condiciones del Cuarteto. El portavoz de Hamás, Fawzi Barhum, interpretó que dicho paso “no se ajustaba a la legalidad ni tampoco era constitucional”, pues el mandato presidencial había concluido y representaba “un duro golpe a los esfuerzos egipcios destinados a alcanzar la reconciliación, así como un intento de asentar la división de los territorios palestinos y acatar las presiones norteamericanas e israelíes” (*Al-Quds*, 24/10/2009). El grupo parlamentario de Cambio y Reforma emitió, por su parte, un rotundo comunicado que afirmaba que “la celebración de las elecciones se decidirá por consenso y no por medio de dictados israelíes y americanos”.

Mientras que Fatah es partidario de la celebración de elecciones de manera inmediata, Hamás las pretende posponer, al considerar que una eventual apertura de los pasos fronterizos de Gaza y la reconstrucción de la Franja serían una buena carta electoral (al-Ayrami 2009). No debe pasarse por alto que las bazas de la formación islamista parecen sumamente limitadas y difícilmente podrá recuperar el terreno perdido recurriendo a los argumentos empleados en 2006: el fracaso negociador de Abbas (incapaz de alcanzar un acuerdo pese a su decidida apuesta por la negociación) y el freno a la corrupción (Ayman Taha ha señalado recientemente: “En nuestro gobierno no existe corrupción administrativa, ni tampoco división de familias”, *Maan*, 20/9/2009).

Posiblemente el peor escenario sería que las elecciones sólo pudieran celebrarse en parte del Territorio Ocupado, ya sea por el boicot de Hamás en Gaza o por la voluntad de Fatah de afianzar su posición en Cisjordania. Tal eventualidad ha sido considerada como “un crimen nacional” por Ismael Haniye (*Al-Quds*, 11/9/2009), mientras Yibril Rayub, miembro del Comité Central de Fatah, ha señalado:

“Hamás no puede seguir secuestrando la causa palestina y a más de un millón y medio de palestinos en Gaza” (*Al-Ahram Weekly*, 29/10/2009).

Una encuesta realizada en marzo de 2008 por el *Palestinian Center for Policy and Survey Research* constataba que la ausencia de avances en las negociaciones y los ataques israelíes contra Gaza reforzaban la popularidad de Hamás. En el caso de que se hubiesen celebrado elecciones legislativas entonces, Fatah hubiese obtenido el 42% de los votos frente al 35% de Hamás. La encuesta también evidenciaba que Hamás era más popular en Gaza que en Cisjordania (el 40% y el 31%, respectivamente). En el caso de que se hubieran celebrado presidenciales, la encuesta señalaba que Haniye se habría impuesto con el 47% de los votos, frente al 46% de Abbas.

Otra encuesta realizada en junio de 2009 por el *Arab World for Research and Development* constataba que la mejoría económica en Cisjordania reforzaba las expectativas de voto de Fatah. La población se declaraba más satisfecha con el gobierno de Fayad en Cisjordania que con el de Haniye en Gaza (el 47% de los encuestados consideraba la gestión de Fayad como buena o muy buena, mientras que sólo el 35% opinaba lo mismo de Haniye) y, además, consideraba que tanto Abbas (el 56% frente al 44%) como Fatah (el 51% frente al 30%) se impondrían en las elecciones presidenciales y parlamentarias a Haniye y Hamás.

Una encuesta más reciente, la realizada por el *Palestinian Center for Policy and Survey Research* en agosto de 2009, mostraba un fuerte incremento de la popularidad de Fatah y de su presidente Abbas (quizás por coincidir con el VI Congreso de Fatah). Los sondeos, además, mostraban una clara mejoría de la percepción de la seguridad en Cisjordania, así como el sentimiento de que la corrupción había sido combatida eficazmente por Fayad. Según dicha encuesta, Abbas se impondría con el 52% de los votos frente al 38% de Haniye en las presidenciales (tres meses antes, los porcentajes eran mucho más ajustados: 49% para el primero y 44% para el segundo). Fatah obtendría el 44% de los votos y Hamás el 28%, mientras que el resto de formaciones sumaría entre el 11% y el 17% de votos.

Parece evidente que un canje de prisioneros y el levantamiento del bloqueo de Gaza tendría consecuencias electorales. La reconstrucción de Gaza reforzaría a Hamás, como ocurrió con Hezbolá tras la Segunda Guerra de Líbano en 2006, lo que explicaría la renuencia de Israel a un acuerdo para liberar al soldado israelí Gilad Shalit. De hecho, la organización islamista palestina pretendió emular a

Hezbollah lanzando el lema “Una mano reconstruye mientras la otra resiste”. Según el líder islamista Ayman Taha: “Por supuesto que Hamás es ahora más fuerte de lo que lo era antes. Esta fuerza proviene de nuestra unidad con las masas palestinas y con el mundo árabe”. Además, puso como ejemplo de la fortaleza de Hamás la visita a Gaza de varias delegaciones parlamentarias europeas, así como las reuniones de Jimmy Carter con Jaled Mashal o la invitación de Suiza a varios dirigentes del movimiento islamista.

4. Escenarios de futuro

4.1. La “paz económica” de Netanyahu

El Gobierno de Netanyahu está integrado por un heterogéneo grupo de partidos de corte derechista, laico, ultraortodoxo y ultranacionalista, en el que el Partido Laborista está en minoría. Kadima, el partido de corte centrista que se impuso en las pasadas elecciones, forma parte de la oposición, aunque no puede descartarse que acabe por incorporarse al gobierno en el caso de que la comunidad internacional presione de manera efectiva a Israel para que retome el proceso de paz.

Tras formar gobierno, Benjamin Netanyahu ofreció una “paz económica” basada en la mejora de las condiciones de vida de la población siempre que la ANP se comprometiera a mantener el orden y garantizar la seguridad. Según declaró en su conferencia ante el AIPAC el 6 de mayo de 2009, este plan tendría tres vectores: el político, el económico y el securitario: “La vía política es que estamos preparados para retomar las negociaciones de paz sin demora y sin precondiciones, cuanto antes mejor. La vía económica significa que estamos dispuestos a trabajar juntos para levantar tantos controles como sea posible para el desarrollo de la economía palestina”.

Ante las crecientes presiones de la Administración de Obama para que detuviese la colonización del Territorio Ocupado y aceptase la solución de los dos Estados, el primer ministro israelí se vio obligado a aceptar una independencia condicionada, aunque estableció tal número de condicionantes que la privó de

contenido: el Estado palestino debería estar desmilitarizado, no controlar sus fronteras, espacio aéreo y subterráneo, y no englobar a Jerusalén Este. Como manifestó: “Si nos pusiéramos de acuerdo en la sustancia, lo terminología no representaría un problema”.

En su discurso en la Universidad de Bar Ilan del 14 de junio de 2009, Netanyahu desgranó su visión del Estado palestino: “Los dos pueblos vivirían libremente, el uno junto al otro, en amistad y respeto mutuo. Cada uno dispondría de su propia bandera, su propio himno nacional y su propio gobierno”. También realizó un llamamiento a los países árabes para impulsar dicha “paz económica”, ya que “juntos podemos emprender proyectos para desarrollar las capacidades de nuestra región, como la desalinización de agua, y para maximizar sus ventajas, como desarrollando la energía solar, oleoductos y gaseoductos”. Estas ideas deslavazadas parecían un mal remiendo del proyecto de mercado común promovido sin éxito por Simon Peres a mediados de los noventa.

El mandatario israelí también demandó a la ANP el inicio de conversaciones sin precondiciones, lo que implicaba renunciar a los avances registrados durante el mandato de Ehud Olmert. Otras condiciones serían las siguientes:

- a) Reconocimiento de Israel como Estado judío: “Un requisito fundamental para finalizar el conflicto es el reconocimiento público, vinculante e inequívoco Palestina de Israel como Estado del pueblo judío... En este país vive una gran comunidad palestina. No queremos gobernar sobre ellos, no queremos regir sus vidas, no queremos imponerles nuestra bandera ni tampoco nuestra cultura”.
- b) Renuncia al retorno de los refugiados: “Debería darse un reconocimiento explícito de que el problema de los refugiados palestinos se resolverá fuera de las fronteras de Israel”.
- c) Desmilitarización del Estado y control fronterizo: “Un territorio bajo control palestino sin ejército, sin control de su espacio aéreo y con medidas de seguridad efectivas para prevenir el contrabando de armas. Obviamente los palestinos no tendrán capacidad para establecer pactos militares. Sin esta condición, tarde o temprano, estos territorios se convertirían en otro Hamastán”.
- d) Jerusalén como capital eterna e indivisible de Israel: “Jerusalén debe permanecer como la capital unida de Jerusalén con libertades religiosas para todos los credos”.

- e) Anexión de los bloques de asentamientos y los recursos naturales: “La cuestión territorial tendrá que ser discutida en un acuerdo definitivo. Al mismo tiempo, no tenemos la intención de edificar nuevos asentamientos o expropiar territorio adicional para los asentamientos existentes”.

Tales condiciones parecían especialmente pensadas para trabar el proceso de paz más que para reanudarlo. De hecho, el actual Gobierno israelí dispone de un amplio abanico de posibilidades para entorpecer las negociaciones. El 21 de febrero el gabinete decretó la incorporación de la tumba de Raquel en Belén y la de los Patriarcas en Hebrón al patrimonio nacional israelí, aceptando una iniciativa del partido ultraortodoxo sefardí Shas que contaba con el respaldo del YESHA. Unas semanas después, coincidiendo con la visita oficial del vicepresidente norteamericano Joseph Biden, aprobó la construcción de 1.600 nuevas viviendas en el asentamiento de Ramot Shlomo en Jerusalén, a sabiendas de que tal decisión dificultaría la reanudación de las negociaciones.

Otras opciones que podría barajar el Gobierno de Netanyahu serían intensificar la colonización, retomar la política de asesinatos selectivos o lanzar una nueva operación militar contra Gaza, Líbano, Siria o Irán, medidas todas ellas que provocarían la inmediata interrupción de las negociaciones y, posiblemente, el abandono de la mediación de George Mitchell. Como en su primer mandato, el primer ministro israelí podría inclinarse por la política de “gestión de crisis” con el objeto de sortear las presiones internacionales para que alcance un compromiso definitivo en torno a la creación del Estado palestino. Como ha señalado el analista israelí Akiva Eldar: “Obama debe preguntar a Netanyahu si quiere ser Menahem Begin, quien devolvió el Sinaí en su integridad, o Isaac Shamir, quien se opuso al tratado de paz con Egipto” (*Haaretz*, 21/9/2009).

En el caso de que las presiones norteamericanas se intensifiquen, Netanyahu también podría inclinarse por provocar una crisis de gobierno para evidenciar que su gabinete no cuenta con el respaldo parlamentario necesario para retomar el proceso de paz. Los tanteos para incorporar al Gobierno a Kadima o a una facción de dicha formación, surgida de una escisión del Likud, van precisamente en esa dirección. Quizás la carta más importante en manos de Netanyahu sea el escaso peso del campo de la paz en la actual Knesset. Un eventual acuerdo de paz chocaría con la resistencia del Parlamento israelí, en manos de partidos minoritarios contrarios a la paz que, en la práctica, disponen de la capacidad de vetar las decisiones del Ejecutivo.

Debe recordarse que los dos principales partidos sionistas –el Laborista y el Likud– apenas cuentan con 30 de los 120 escaños en la actual Cámara, frente a los

35 que suman el radical Yisrael Beitenu, el ultraortodoxo sefardí Shas, el ultraortodoxo askenazí Judaísmo Unificado de la Torá y el pro colono Unión Nacional, ninguno de ellos partidario a un Estado palestino, aunque sea uno de mínimos. Por esta razón, sólo la formación de una alianza entre el Likud, Kadima y el Partido Laborista, que alcanzan los 68 escaños, podría favorecer el avance de las negociaciones, algo que únicamente sería factible si se diese una fuerte presión por parte de la comunidad internacional.

4.2. El Plan Fayad

El mantenimiento indefinido de las negociaciones beneficia a Israel, que, como parte fuerte de la ecuación, puede seguir alterando la situación sobre el terreno. No debe olvidarse que mientras negociaba con Mahmud Abbas, el Gobierno de Olmert no detuvo ni un solo momento la colonización de Cisjordania y Jerusalén Este. La perspectiva de que las negociaciones se prolonguen es atractiva para las formaciones sionistas, pero tendría efectos devastadores para el proceso de paz, ya que implicaría la renuncia definitiva a un Estado palestino sobre las fronteras de 1967.

En este sentido, debe destacarse la presentación del Plan Fayad, que defiende la proclamación unilateral de la independencia palestina en verano de 2011 en el caso de que antes no se pueda alcanzar un acuerdo de paz. La novedad reside en que la dirigencia palestina parece haber asumido un papel más proactivo, subrayando que no está a expensas de los dictados israelíes. Algunos analistas han comenzado a denominar esta declaración unilateral de independencia como la “Intifada blanca” de Fayad.

El primer ministro palestino desgranó el contenido y finalidad de su plan en el discurso que pronunció en la Universidad al-Quds el 22 de junio de 2009: “La idea es construir un Estado por medio de la creación de instituciones sólidas y capaces de proporcionar servicios a los ciudadanos de una manera eficaz y justa y en un marco claro para poner fin a la ocupación... Pido a cada uno de vosotros que nos unamos para apoyar este programa para la consecución del Estado, incluida la creación, consolidación y fortalecimiento de las instituciones estatales dentro de un marco de buen gobierno y una gestión eficaz, de modo que el Estado palestino se convierta –a finales del año que viene o dentro de dos años como máximo– en una realidad: un Estado independiente, libre, democrático, moderno y estable que se adhiera a los principios de derechos humanos e igualdad ante la ley sin discriminación por motivo alguno”.

Pero quizás la parte más relevante de su discurso fue la referida a la relación con la comunidad internacional: “Hemos logrado crear un consenso internacional sobre la necesidad de que ambas partes del conflicto cumplan sus obligaciones en el proceso de paz. La ANP ha respetado la Hoja de Ruta y ha hecho progresos en el establecimiento del estado de derecho garantizando la seguridad”, pero “el proceso político no será creíble a menos que Israel se adhiera y cumpla sus obligaciones, la primera y principal es el cese de las actividades colonizadoras, además de detener las incursiones en los territorios autónomos y levantar el bloqueo de Gaza”.

El Plan Fayad parte de la idea de que las reformas, el desarrollo y el buen gobierno ejercerán un efecto transformador, creando la atmósfera necesaria para la independencia. En opinión de Ziad Asali, “si los palestinos construyen las instituciones de gobierno y civiles, Palestina se convertirá en un estado en realidad pese a que las negociaciones no avancen. Palestina será un hecho consumado, más que una aspiración lejana. Si lo construyes, el Estado se crea” (*The Guardian*, 4/9/2009).

A pesar del valor de este plan, debe recordarse que el primer ministro dispone de una escasa capacidad de maniobra para llevar a cabo un proyecto de tal envergadura. Carece de un partido fuerte que le arroje, ya que la Tercera Vía que encabeza no se ha consolidado como alternativa y, además, tiene escasos apoyos entre la población¹⁴. Como han señalado varios analistas, para que “el Plan Fayad tenga éxito necesita mecanismos para movilizar a la calle, cada día más alejada de las facciones que sólo piensan en sus intereses y en los privilegios que pueden obtener de la ANP. La idea de Fayad es un desafío para los palestinos, ya que favorece los intereses nacionales más elevados y está por encima de los intereses partidistas” (*Al-Quds*, 1/7/2009).

El hecho de que dicho plan haya sido asumido como propio por la OLP podría hacerlo más viable. Debe tenerse en cuenta que tanto Fatah como Hamás rechazan frontalmente la idea de un Estado difuso sin fronteras claras, como promete la Hoja de Ruta. A su favor, el Plan Fayad también cuenta con el respaldo de la UE y EE UU, dado que dicho Estado “se ha convertido en un asunto de máxima prioridad para los europeos, que lo ven como crucial para la estabilización de la región y para frenar el crecimiento del extremismo, para los estadounidenses, que

14 Una encuesta realizada en enero de 2009 por el Palestinian Center for Public Opinion señalaba que Fayad sólo obtendría el apoyo de un 3,6% del electorado en el caso de que se presentara a la presidencia de la ANP, ocupando el noveno lugar en las preferencias de la población: muy por detrás de Haniye (15,8%), Marwan Barguzi (14,4%) y Abbas (12,6%).

proceden como una pieza central en los esfuerzos por contener a Irán y los islamistas radicales y forjar una coalición entre los llamados Estados árabes moderados e Israel, e incluso para un gran número de israelíes, que han llegado a creer que es la única respuesta eficaz a la amenaza a la existencia de Israel que plantea la demografía árabe”¹⁵. De hecho, en los últimos meses, tanto la UE como EE UU han reafirmado su compromiso con un Estado en las fronteras de 1967 con unos mínimos retoques previamente pactados por las partes.

Poco antes de abandonar su cargo de alto representante para Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana señaló en la *Ditchley Foundation* de Londres: “El conflicto israelí-palestino es central para un más estable y pacífico Oriente Medio... La única vía es la solución de los dos Estados... Si las partes no son capaces de ajustarse a estos parámetros, entonces debería ponerse sobre la mesa una solución respaldada por la comunidad internacional. Después de un plazo determinado, una resolución del Consejo de Seguridad debería aprobar la solución de los dos Estados que debería incluir todos los parámetros en torno a las fronteras, los refugiados, Jerusalén y los acuerdos de seguridad. Esto implicaría aceptar al Estado palestino como miembro de pleno de las Naciones Unidas y establecer un calendario para su aplicación”.

Así las cosas, parece que el principal escollo para la proclamación de dicho Estado palestino es el Gobierno de Netanyahu, que podría boicotear dicha declaración unilateral. Israel no sólo ocupa el territorio desde hace más de cuatro décadas, sino que, además, cuenta con una importante presencia militar en él. En un primer momento podría reaccionar con otras medidas unilaterales, como la anexión del territorio comprendido entre la Línea Verde y el Muro. Además, no se debe olvidar que controla todas las fronteras, tanto terrestres como aéreas y marítimas, por lo que el futuro Estado estaría sellado y sería extremadamente vulnerable. Como ocurre hoy en día con la Franja de Gaza, Israel podría acentuar la política de cierres para agudizar el aislamiento de los diferentes cantones de Cisjordania y hacer económicamente inviable dicho Estado. También persiste el riesgo de que una vez que se proclame el Estado palestino, los asuntos espinosos que fueron evitados en Oslo –estatuto de Jerusalén Este y futuro de los refugiados– queden sin resolver.

Pero incluso en el caso improbable de que palestinos e israelíes alcanzasen un acuerdo de paz o la comunidad internacional decidiera forzarlo, está por ver si la creación de dicho Estado pondría fin al conflicto y permitiría que palestinos e

15 Hussein Agha y Robert Malley, Obama and the Middle East, *The New York Review of Books*, 11/6/2009.

israelíes normalizasen plenamente sus relaciones. Aunque se resuelvan el problema de las fronteras, Jerusalén o los refugiados, todo hace pensar que la plena normalización tardará décadas en llegar y demandará que ambas partes pongan mucho de su parte para tornar unas relaciones marcadas por el conflicto en otras regidas por la buena vecindad. Evidentemente, este escenario necesitará determinación y no estará exento de dificultades, puesto que los radicales de uno y otro bando lo someterán a constantes pruebas. Por eso es determinante que la comunidad internacional asuma un papel decisivo en dicha normalización.

4.3. Hacia un nuevo apartheid

En una reciente entrevista, el rey Abdallah II de Jordania advirtió de los peligros de mantener de manera indefinida la situación actual, preguntándose “si Israel iba a ser una fortaleza o iba a formar parte de la vecindad, ya que, si no se alcanza una solución basada en la fórmula de los dos Estados, ¿qué futuro tenemos juntos?” (*Haaretz*, 8/10/2009). El mantenimiento del *statu quo* es probablemente el peor escenario posible, habida cuenta de que Israel podría optar por acentuar su política de hechos consumados.

Si esto ocurre, la libertad de movimiento de personas y mercancías quedaría condicionada a la colaboración de la ANP con Israel y, en particular, a la satisfacción de sus demandas securitarias. En caso de no hacerlo, la población podría ser tomada como rehén de la ocupación y convertirse en blanco de la política de castigos colectivos. Tampoco puede descartarse que estas medidas punitivas se pongan en práctica en el caso de que se apueste finalmente por la declaración unilateral de independencia.

En este escenario, tampoco sería de extrañar que se avanzase hacia el establecimiento de un régimen de segregación en el que la población, aislada en diferentes cantones, llegase a depender por entero de la ayuda humanitaria, tal y como ya ocurre en Gaza. En este caso, la comunidad internacional en general y la UE en particular deberían dedicar cada vez una mayor cantidad de recursos para tratar de mitigar el calado de la crisis humanitaria. La situación que ahora vive Gaza se repetiría en Cisjordania, intentando Israel transformar la cuestión palestina en un mero problema de arroz.

Debe tenerse en cuenta que en lugar de impulsar la independencia, Oslo fragmentó el territorio, creando una serie de bantustanes similares a los existentes en la

Sudáfrica del *apartheid*. En una entrevista con la prensa francesa, Yasser Abed Rabbo, arquitecto de la Iniciativa de Ginebra, señalaba: “La colonización crece día tras día y los israelíes cambian la naturaleza geográfica de Cisjordania para impedir la creación de un Estado. Las nuevas infraestructuras dividen nuestro territorio para conectar las colonias, por lo que será cada vez más difícil separar Israel de Cisjordania, lo que quiere decir que será imposible tener un Estado viable dentro de dos años. La ocupación no puede ser sustituida por el *apartheid*” (*Le Temps*, 2/7/2009).

No sólo los palestinos aprecian cada vez más similitudes entre los casos sudafricano e israelí. Desde hace un tiempo se vienen alzando voces de alarma ante los cada vez mayores paralelismos entre la ocupación israelí y el *apartheid* sudafricano: fragmentación del territorio, construcción de bloques de carreteras de uso exclusivo e imposición de permisos para cruzar de un cantón a otro. Precisamente ha sido Desmond Tutu, premio Nobel de la Paz y uno de los líderes en la lucha contra la segregación racial sudafricana, quien ha subrayado esta situación (*International Herald Tribune*, 14/6/ 2002). El ex ministro sudafricano Ronnie Kasrils ha ido más allá al denunciar: “El gobierno del *apartheid* nunca llegó al grado de represión que Israel ejerce sobre los palestinos”.

Últimamente, algunas figuras del aparato político israelí también han subrayado que, de descartarse la solución de los dos Estados, a Israel no le quedará otro remedio que inclinarse por el *apartheid*. El último de ellos ha sido Ehud Barak, ministro de Defensa, quien el pasado 2 de febrero advirtió de que Israel tenía tan sólo tres opciones: permitir la aparición de un Estado palestino, establecer un Estado no democrático y segregacionista o, por último, inclinarse hacia el Estado binacional. Barak manifestó: “La verdad es que, si sólo hay un Estado, entonces tendrá que ser binacional o no democrático... Si los millones de palestinos no pueden votar, entonces será un Estado de *apartheid*”.

El artículo 7 del Estatuto de la Corte Penal Internacional define al *apartheid* como “actos inhumanos cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, con conocimiento de dicho ataque, cometidos en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticos de un grupo racial sobre uno o más grupos raciales y con la intención de mantener este régimen”. Hoy en día, Israel viola varios artículos de la Convención sobre el Apartheid, entre ellos el artículo II, que tacha como crimen de *apartheid* “las políticas y prácticas análogas de segregación y discriminación racial”¹⁶:

16 David Bondía, *Apartheid contra el pueblo palestino*, 2009:
http://www.acsur.org/IMG/pdf/Apartheid_contra_el_pueblo_palestino.pdf.

- a) “Denegación del derecho a la vida y a la libertad de la persona” por medio de los denominados asesinatos selectivos, asimilables a ejecuciones extrajudiciales.
- b) “Atentados graves contra la integridad física o mental, la libertad o la dignidad de los miembros de uno o más grupos raciales, o su sometimiento a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”, categoría en la que entran las restricciones a la libertad de circulación.
- c) “La detención arbitraria y la prisión ilegal de los miembros de uno o más grupos raciales”, como son las denominadas “detenciones administrativas”, sin acusación ni juicio, que pueden prolongarse largos períodos.
- d) “La imposición deliberada a uno o más grupos raciales de condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial”. En este caso, el ejemplo más evidente es el cierre a cal y canto de la Franja de Gaza.
- e) “Cualesquiera medidas legislativas o de otro orden destinadas a impedir a uno o más grupos raciales la participación en la vida política, social, económica y cultural del país y a crear deliberadamente condiciones que impidan el pleno desarrollo de tal grupo o tales grupos, en especial denegando a los miembros de uno o más grupos raciales los derechos humanos y libertades fundamentales”, aplicable a los árabes de Israel, considerados ciudadanos de segunda categoría.
- f) “Cualesquiera medidas, incluidas las de carácter legislativo, destinadas a dividir la población según criterios raciales, creando reservas y guetos separados para los miembros de uno o más grupos raciales, prohibiendo los matrimonios mixtos entre miembros de distintos grupos raciales y expropiando los bienes raíces pertenecientes a uno o más grupos raciales”, aplicable a los territorios autónomos.

4.4. La opción jordana

Jordania forma parte del denominado “campo egipcio” (el grupo de países que mantienen una estrecha relación con EE UU) y en 1994 firmó un tratado de paz con Israel. Aunque hoy en día la opción jordana parece relegada a un segundo plano, lo cierto es que fue barajada repetidamente a finales de los sesenta y principios de los setenta. Debe tenerse en cuenta que Cisjordania y Jerusalén Este

formaron parte del Reino de Jordania entre 1948 y 1967. Todavía hoy en día, el rey Abdallah II aspira a desempeñar un papel relevante en la definición del estatuto de Jerusalén Este.

La monarquía hachemí siempre ha mantenido unos sólidos vínculos con el laborismo sionista, tanto antes como después de la creación del Estado israelí. A pesar de la ocupación, los laboristas permitieron que la corona jordana mantuviera una activa presencia en Cisjordania: los palestinos siguieron portando pasaportes jordanos, el dinar continuó siendo la moneda oficial y los lugares sagrados islámicos permanecieron bajo su control. En un principio, las autoridades laboristas no descartaron alcanzar un compromiso territorial con Jordania basado en la devolución de aquellas zonas que el Plan Allon no consideraba imprescindible conservar (es decir, todas menos el valle del Jordán, las áreas colindantes con la Línea Verde y el entorno de Jerusalén Este).

Una serie de factores, entre ellos la emergencia de la OLP y su reconocimiento internacional, condenaron al fracaso esta opción. Tras la llegada al poder del Likud en 1977, el primer ministro Menahem Begin dio prioridad a la “opción egipcia”, sellando la paz con Anuar al-Sadat en los Acuerdos de Camp David a cambio de un vago compromiso en torno a la concesión de una autonomía parcial para la población palestina, todo ello en perjuicio de la “opción jordana”.

Para recobrar la iniciativa, Jordania consiguió en 1985 el respaldo de la OLP a la creación de una confederación siempre que los israelíes se retirasen del Territorio Ocupado y los palestinos alcanzasen la independencia. Incluso unos meses antes del inicio de la Intifada en 1987, el rey Husein y el ministro de Asuntos Exteriores Simon Peres alcanzaron el Acuerdo de Londres, según el cual Jordania asumiría el timón de unas negociaciones de paz destinadas a implantar dicha confederación jordano-palestina. La revuelta popular obligó a retirar este proyecto, así como a romper los lazos administrativos y políticos entre Jordania y Cisjordania.

Cuando en 1991 se celebró la Conferencia de Paz de Madrid, los palestinos se integraron dentro de la delegación jordana. Durante el Proceso de Oslo, Israel consideró como una de sus prioridades garantizar su seguridad, lo que pasaba por mantener el control del valle del Jordán para que el eventual Estado palestino quedase desmilitarizado. En las negociaciones de Camp David de 2000, el Gobierno de Barak exigió que dicha zona fuese arrendada a Israel, al menos durante un periodo de 15 años, para evitar la entrada de armas. En su discurso en la Universidad de Bar Ilan, Netanyahu volvió a reclamar “medidas de seguridad

efectivas para prevenir el contrabando de armas a su territorio... Sin esta condición, tarde o temprano, estos territorios se convertirían en otro Hamastán, algo que no podemos aceptar”.

Pese a que Jordania abandonó oficialmente sus ambiciones territoriales sobre Cisjordania, mantuvo su aspiración de intervenir en la delimitación del estatuto futuro de Jerusalén Este. De hecho, el tratado de paz jordano-israelí de Wadi Araba reconoció el papel de Jordania como guardián de los lugares sagrados de la Ciudad Santa, retomando una de las reivindicaciones históricas de los hachemíes y sentando un claro precedente en detrimento de la OLP. El párrafo 3 de la Declaración de Washington señalaba: “Israel respeta el actual papel especial del Reino Hachemí de Jordania en los lugares santos islámicos de Jerusalén. Cuando las negociaciones sobre el estatuto final den comienzo, Israel dará una alta prioridad al papel histórico de Jordania en estos santuarios. Además, ambas partes han acordado actuar de manera conjunta para promover las relaciones interconfesionales entre las tres religiones monoteístas”.

Aunque no cabe imaginar que Jordania vuelva a reclamar sus derechos históricos sobre Cisjordania, sí que pudiera darse el caso de que un futuro Estado palestino de mínimos decidiera formar una confederación con el reino hachemí para tratar de ganar profundidad territorial y no depender en exclusiva de Israel. Una confederación agruparía a tres de cada cinco palestinos, dado que buena parte de la población jordana la componen los refugiados de 1948 y los desplazados de 1967. El mayor riesgo de este escenario sería la vulnerabilidad de la monarquía, que debería plegarse a una repartición de funciones con la OLP. En Ammán también inquieta la creciente influencia de Hamás y su posible coordinación con la rama jordana de los Hermanos Musulmanes –el Frente de Acción Islámica–, que ya en 1989 se impuso en las elecciones legislativas.

En lo que respecta a Israel, tanto su clase política como su población estarían más dispuestos a aceptar la fórmula de la confederación, debido a los tradicionales vínculos entre ambos países, que la de un Estado palestino, que genera una gran incertidumbre tanto por lo relacionado con la seguridad como porque se interpreta que los palestinos podrían seguir la táctica sionista: aceptar un Estado de mínimos para plantear en el futuro nuevas demandas territoriales. A pesar de su relevancia, el debate sobre la confederación jordano-palestina está aparcado de momento, ya que tanto la monarquía jordana como los dirigentes palestinos interpretan que el requisito previo para la apertura de dicho debate es la independencia, incógnita todavía por despejar.

4.5. El factor demográfico

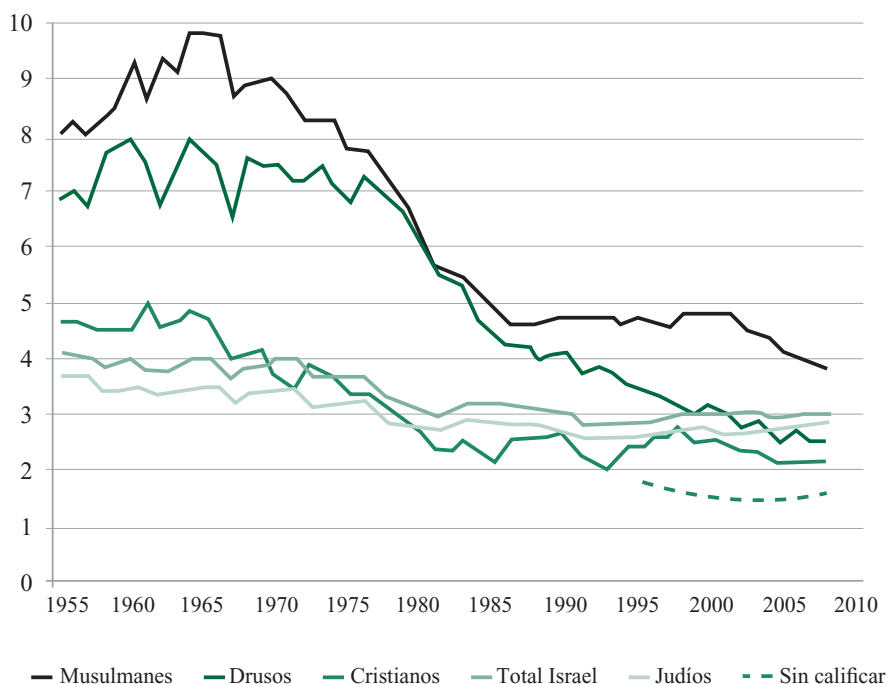
Un repaso a los escenarios de futuro del conflicto palestino-israelí quedaría incompleto sin abordar el factor demográfico, que a su vez incide en el debate sobre el Estado binacional. En un discurso pronunciado en Herzliya el 24 de enero de 2006, Ehud Olmert señaló que su prioridad sería “fijar las fronteras permanentes del Estado de Israel para asegurar una mayoría judía, ya que la elección entre permitir a los judíos vivir en toda la Tierra de Israel o vivir en un Estado con una mayoría judía requiere ceder partes de la Tierra de Israel. No podemos continuar controlando porciones de los territorios en las cuales los palestinos son mayoría”.

En pocos años, la población palestina será mayoritaria en el territorio de la Palestina histórica, por lo que cada vez más expertos israelíes concentran la atención en lo que denominan la “Intifada demográfica”. El 15 de mayo de 2008, 50 años después de la proclamación del Estado de Israel, la Oficina Central de Estadísticas palestina anunció que las poblaciones árabe y judía se equipararían en 2015. En la cuestión demográfica, el factor tiempo parece correr a favor de los palestinos.

En las últimas décadas, Israel pudo contrarrestar el mayor crecimiento de la población árabe israelí con la inmigración judía proveniente de las repúblicas soviéticas. Gracias a ello, los judíos todavía representan el 78% de los habitantes de Israel, pero las proyecciones demográficas apuntan a que, de no atraer a nuevos inmigrantes, los árabes representarán una cuarta parte de la población israelí en poco tiempo. En su discurso en Bar Ilan, Benjamín Netanyahu se refirió a este asunto manifestando: “En la patria judía vive hoy un gran núcleo de palestinos. No queremos dominarlos, no deseamos regir sus vidas ni imponerles nuestra bandera o nuestra cultura”, lo que muchos interpretaron como un guiño hacia las posiciones de su socio de gobierno, el ministro de Asuntos Exteriores Avigdor Lieberman, partidario de un intercambio de población.

Sergio DellaPergola, profesor de la Universidad Hebrea, interpreta que en la primera década del siglo XXI Israel únicamente experimentó un incremento inmigratorio judío de 105.000 personas y que las perspectivas para la segunda y la tercera década son peores (49.000 y 28.000 personas, respectivamente). Además, debe tenerse en cuenta que la natalidad entre las árabes israelíes es de 4,6 hijos, mientras que entre las judías israelíes tan sólo alcanza los 2,6 nacimientos, por lo que el crecimiento árabe duplica al judío.

Gráfico 4. Índice de natalidad total por grupos religiosos en Israel (1955-2008)



Fuente: Israel Central Bureau of Statistics

DellaPergola ha establecido un modelo predictivo que establece tres variables demográficas, desde la más elevada a la menos, pasando por la intermedia. Las conclusiones son cuanto menos preocupantes para Israel, ya que en 2020 el 23% de la población israelí será árabe y en 2050 lo será el 26%. Estas predicciones han sido discutidas por muchos autores, como el profesor de la Universidad de Haifa Arnon Soffer, que interpreta que en 2020 los judíos sólo representarán dos tercios de la población israelí. Según Soffer, los 10 millones de población se repartirán entonces de la siguiente manera: el 64% judíos, el 27% árabes, el 5% trabajadores extranjeros y el 4% inmigrantes no judíos (*Haaretz*, 5/3/2010).

Si a esta predicción incorporamos el crecimiento de la población palestina en Cisjordania, Gaza y Jerusalén Este, entonces la situación es mucho más delicada para Israel. Incluso si adoptamos las predicciones intermedias de DellaPergola (descartando para ello las variables más elevadas y más bajas) observamos cómo en 2020 los palestinos entre el Mediterráneo y el Jordán sumarán 7.656.000 personas frente a los 6.368.000 judíos, pero en el 2050 serían 14.681.000 frente a tan sólo 8.230.000 judíos. En este escenario, los palestinos representarían cerca del 65% de la población en Israel y el Territorio Ocupado, quedando la población judía en clara minoría (Tabla 5).

Tabla 5. Estimación de la población en Israel y Territorio Ocupado

Predicción	Judíos en Israel y Territorio Ocupado	Árabes israelíes	Cisjordania	Gaza	Total Territorio Ocupado	Total palestinos
2010	5.689.000	1.555.000	2.518.000	1.645.000	4.163.000	5.718.000
2020	6.368.000	1.976.000	3.338.000	2.342.000	5.680.000	7.656.000
2050	8.230.000	3.121.000	6.414.000	5.146.000	11.560.000	14.681.000

Fuente: Sergio DellaPergola, "Demography in Israel/Palestine: Trends, Prospects, Policy Implications", Ponencia presentada en la IUSSP XXIV General Population Conference, Salvador de Bahía, agosto de 2001.

4.6. El Estado binacional

Ante las dificultades para erigir un Estado palestino con continuidad territorial, empiezan a valorarse otras opciones, como la disolución de la ANP y la creación, en el largo plazo, de un Estado binacional en el que israelíes y palestinos convivan en pie de igualdad. Sari Nusaybeh, rector de la Universidad del Quds, se ha sumado al debate lanzando todo un órdago: "Deberíamos comenzar un debate y retomar la idea de un solo Estado. Luchar por la igualdad y por el derecho a la existencia, el retorno y la igualdad. Será un proceso lento que tomará años y deberá ser un movimiento pacífico, tal y como aconteció en Sudáfrica" (*Haaretz*, 16/8/2008).

Esta idea fue planteada por primera vez en los años veinte por una serie de intelectuales sionistas de izquierda que nunca tuvieron más que un peso marginal, como el filósofo Martin Buber, el académico Judah Magnes o el político Haim Kalvarisky, para los que el sionismo era ante todo "una condición para el renacimiento judío, tanto cultural como espiritual, con la determinación de evitar injusticias en su consecución. Era esencial fundar una nueva nación, aunque no necesariamente un Estado judío independiente y ciertamente no a expensas de la población existente"¹⁷. Incluso una parte del Mapam, que más tarde se integraría en el Partido Laborista, se opuso al Plan de Partición en 1947 pronunciándose a favor del Estado binacional. De hecho, cuando fue aprobada la resolución 181, este sector defendió un Estado federal que respetase los derechos de todos los ciudadanos.

17 Louis Farsakh: Israel-Palestine: Time for a bi-national state, *The Electronic Intifada*, 20/3/2007: <http://electronicintifada.net/v2/article6702.shtml>.

En 1968, el proyecto binacional fue resucitado por Fatah, que planteó la creación de una Palestina binacional, democrática y laica en la que judíos y palestinos conviviesen en paz. Tal propuesta fue presentada como una iniciativa de diálogo palestino-israelí, israelí-israelí y palestino-palestino, con el fin de edificar una Palestina democrática que garantizase los derechos y libertades de los árabes y los judíos sin distinción, opresión o discriminación. Según dicho proyecto, los colonos llegados en las sucesivas olas migratorias desde comienzos de siglo podrían permanecer en dicho Estado binacional en el caso de que contribuyesen a la construcción de una nación no sionista, libre e igualitaria. Como señalara el Plan de Siete Puntos de Fatah de 1968: “El Movimiento de Liberación de Palestina no lucha contra los judíos en tanto que comunidad étnica y religiosa. Lucha contra Israel, expresión de una colonización basada en un sistema teocrático, racista y expansionista, expresión del sionismo y del colonialismo”. La propuesta fue desestimada por Israel, que la consideró como un subterfugio para destruir el Estado sionista.

En la actualidad, la opción del Estado binacional –popularmente denominado “una tierra para dos pueblos”– es respaldada por ciertos intelectuales israelíes de izquierdas, entre ellos Meron Benvenisti, Ilan Pappé, Michael Warschawsky o Amira Hass. También suscita apoyos entre académicos palestinos como Walid Khalidi, Edward Said o Ali Abunimah. En una obra de reciente publicación, este último considera que dicho Estado ayudaría a redefinir la identidad basándose en los valores democráticos y no en la adscripción étnico-nacional: “Toda la población viviría y disfrutaría del conjunto del país, pudiendo preservar sus diferentes comunidades y sus necesidades. Además, ofrece la oportunidad de desterritorializar el conflicto y neutralizar la demografía y la etnicidad como fuente de poder político y legitimidad”¹⁸.

Lo novedoso es que, ante el callejón sin salida al que parece haber llegado el proceso de paz, Nabil Shaaz, destacado dirigente de la OLP y ex primer ministro de la ANP, desempolvó dicho proyecto en 2008. También Saeb Erekat, responsable del Departamento de Negociaciones de la OLP, ha considerado en un reciente documento titulado *The Political Situation in Light of Developments with the U.S. Administration and Israeli Government and Hamas's Continued Coup d'état*, que en el caso de que Israel mantenga su oposición a la independencia palestina deberían valorarse otros medios para “poner fin a la ocupación y alcanzar los derechos palestinos”, entre ellos “una campaña de resistencia no violenta (por ejemplo,

18 Ali Abunimah, *One Country: A Bold Proposal to End the Israeli-Palestinian Impasse*, Henry Holt and Co. Metropolitan Books, 2006.

prohibir a los palestinos trabajar en los asentamientos, boicotear los productos israelíes, etc.)” o “desarrollar alternativas creíbles a la tradicional solución de los dos Estados, como la de un Estado binacional y, si se llegaran a adoptar, entonces disolver la ANP y, en consecuencia, modificar el mandato de la OLP”.

Para el profesor Asad Ghanem, un Estado binacional es la única alternativa posible en el largo plazo si se descarta de manera definitiva la fórmula de los dos Estados. Según su interpretación, es más realista que otras, dado que “la realidad de la Palestina histórica es una realidad binacional, que tiene que ser desarrollada y trasladada a una estructura política que otorgue plena igualdad tanto a israelíes como a palestinos”¹⁹. La instauración de dicho estado requeriría dos condiciones: un reconocimiento mutuo entre los dos grupos nacionales, a lo que Israel es relictante, y un cambio identitario, ya que mientras que los judíos israelíes desean ser parte de Europa, los palestinos se consideran parte del mundo árabe.

Aunque es evidente que este proyecto choca con la frontal oposición de Israel, lo cierto es que también la instauración de un Estado palestino parece, hoy por hoy, escasamente factible sin la aprobación israelí y sin la activa implicación de la comunidad internacional. De prolongarse la situación actual y acentuarse la imbricación entre las colonias y el territorio israelí, dentro de unos años será completamente inviable la solución de los dos Estados y, dada la nueva situación sobre el terreno, deberán buscarse nuevas fórmulas para tratar de resolver el problema palestino-israelí.

19 Asad Ghanem, The Binational State is a Desired Palestinian Project and Demand, Al-Majdal, nº 26, invierno de 2005.

5. Conclusiones

El establecimiento de un Estado palestino no será una tarea sencilla ni estará exenta de dificultades, dado lo enconado de un conflicto que se perpetúa desde hace décadas. No obstante, la prolongación indefinida de la situación actual de ni guerra ni paz es mucho más peligrosa, ya que podría desencadenar crisis esporádicas que podrían desestabilizar no sólo el frente palestino-israelí, sino también el conjunto de Oriente Medio.

Los Acuerdos de Oslo y sus derivados –la Hoja de Ruta, la Iniciativa de Ginebra o el Plan de Anápolis– fracasaron precisamente, porque se basaban en la distribución de fuerzas sobre el terreno. De cara a un futuro, es imprescindible extraer lecciones de los errores cometidos durante el Proceso de Oslo:

- a) Retornar a la legalidad internacional y al principio “territorios por paz” –retirada completa a cambio de una paz definitiva–, eso sí, con retoques fronterizos y un intercambio proporcional de territorio mutuamente acordado. En el Proceso de Oslo, las resoluciones internacionales fueron reemplazadas por la política de los hechos consumados, algo que no debe volver a repetirse.
- b) Normalización del hecho israelí, para lo que es imprescindible que Israel ponga fin a su “excepcionalidad”, ya que es el único país del mundo que todavía no ha fijado sus fronteras. A cambio, los países árabes deben normalizar plenamente sus relaciones con Israel y establecer relaciones de buena vecindad tras el establecimiento del Estado palestino, poniendo fin al anacrónico aislamiento regional que padece desde su creación.

- c) Compromiso palestino con la fórmula de los dos Estados, lo que implica también el final de la ambigüedad de algunas facciones, especialmente los grupos islamistas y de izquierda, en torno a lo que podría ser una solución aceptable, así como una condena expresa del terrorismo. Un eventual acuerdo deberá contar con la mayor legitimidad política y popular posible, pues de otra forma se convertirá en papel mojado.
- d) La cuarta condición es no limitar los esfuerzos al frente palestino-israelí. La paz debe ser global e incluir también a Siria y el Líbano, una vez que se lleve a cabo la retirada del Golán y las granjas de Shebaa. La Iniciativa Árabe es un paso en la buena dirección, dado que ofrece una plena normalización a cambio de una retirada total. La resolución del conflicto, asimismo, arrebataría una de sus principales bazas a Irán, que pretende instrumentalizar la cuestión palestina para asentar sus ambiciones hegemónicas regionales.
- e) La implicación de la comunidad internacional es imprescindible para hacer realidad todo lo anterior. Una intervención activa debe ir más allá de las declaraciones protocolarias o de las cumbres baldías que sólo dilatan la solución del problema. En el caso de que las partes no sean capaces de alcanzar un acuerdo, se debería convocar una conferencia internacional, bajo el patrocinio de las Naciones Unidas, que imponga un Estado palestino, garantizando, por todos los medios posibles, su viabilidad y su seguridad.

6. Recomendaciones

A EE UU

1. Hoy por hoy, EE UU es el único actor que posee la capacidad para impulsar las negociaciones, por lo que debería actuar rápida y enérgicamente si quiere lograr un acuerdo definitivo durante la presidencia de Obama. Para evitar tropezar en los mismos errores del pasado, Washington debería apostar por el multilateralismo, abandonando sus pulsiones unilateralistas, y coordinar sus iniciativas con el resto de la comunidad internacional.
2. Además de la exigencia de que Israel convierta en permanente su actual moratoria colonizadora, debería fijarse un calendario definitivo e improrrogable para que las negociaciones desemboquen en la creación de un Estado palestino en las fronteras del 5 de junio de 1967, con un intercambio proporcional y pactado de territorios, en consonancia con las resoluciones 242 y 1.397 del Consejo de Seguridad.
3. En el caso de que alguna de las partes pretenda dilatar el proceso negociador y modificar la situación sobre el terreno, EE UU debería propiciar una conferencia internacional bajo patrocinio de las Naciones Unidas que imponga un acuerdo y resuelva los asuntos más controvertidos (Jerusalén, refugiados, agua, fronteras y asentamientos).
4. No se entendería que la Administración de Obama, que ha dado luz verde a los contactos con los talibanes en Afganistán y con la insurgencia en Iraq,

mantenga su negativa al diálogo con Hamás en el caso de que reconozca el derecho a la existencia de Israel. El éxito de un eventual acuerdo depende de un amplio consenso palestino.

5. Para que la paz sea definitiva, el acuerdo debe ser global e incluir también a los otros dos países árabes que mantienen disputas territoriales con Israel: Siria y el Líbano. Una retirada completa del Golán y las granjas de Shebaa facilitaría la plena normalización entre el mundo árabe e Israel, tal y como contempla la Iniciativa Árabe.

A la UE

1. De no alcanzarse un acuerdo en el corto plazo, la política de hechos consumados lo impedirá en el futuro. Si la UE no adopta una actitud enérgica para forzar la creación de un Estado palestino en el corto plazo, la solución de los dos Estados podría diluirse por completo en los próximos años.
2. En el caso de no actuar rápido, la UE –en su calidad de principal donante de la ANP– se verá obligada a redoblar sus ayudas para hacer frente al deterioro de la seguridad humana palestina, así como a la crisis humanitaria provocada por el bloqueo de Gaza.
3. La UE no debe convertir a la cooperación en un sustituto de la diplomacia. Aunque probablemente no sea su fin, las ayudas europeas perpetúan la situación actual y permiten a Israel proseguir su política colonizadora sin asumir sus responsabilidades como potencia ocupante.
4. De no existir voluntad política para alcanzar un acuerdo, la UE no debería limitarse a respaldar una eventual declaración unilateral de independencia, sino también dejar claro que no permitirá que se impida la aparición de un Estado palestino mediante una operación militar o mediante la imposición de un bloqueo.
5. La situación de ni guerra ni paz supone un factor de inestabilidad permanente que puede provocar el estallido de nuevas guerras (aunque sean de baja intensidad) y, además, supone un obstáculo añadido para la política mediterránea europea, ya que trunca las posibilidades de que la incipiente Unión por el Mediterráneo tome fuerza e impulse el proceso de integración regional.

A España

1. El Gobierno español debería hacer valer su ascendencia sobre la ANP para tratar de impulsar la reconciliación palestina, requisito indispensable para crear un amplio consenso en torno a un eventual acuerdo de paz.
2. Como otros miembros de la UE, España ha optado por la contemporización con Israel al considerar que un mayor criticismo le restaría capacidad de interlocución. Esta apuesta no ha dado los resultados esperados, por lo que debería revisarse.
3. España debería tener en cuenta que las políticas de hechos consumados puestas en práctica por los distintos gobiernos israelíes, además de contrarias al Derecho internacional, dejan cada vez menos margen de maniobra para alcanzar una solución negociada y, por ello, actuar en consecuencia en sus relaciones bilaterales con Israel.
4. Debe tratar de robustecer el bloque europeo que simpatizan con la cuestión palestina (Francia, Bélgica, Grecia, Irlanda, Suecia y Finlandia, entre otros) para que la UE recupere su protagonismo y abandere una nueva Conferencia de Paz, bajo patrocinio de las Naciones Unidas, que fuerce una solución definitiva si las partes no son capaces de alcanzar un acuerdo.
5. En el caso de que la ANP, tras agotar la vía negociada, proclame un Estado palestino de manera unilateral, España debería reconocerlo de manera inmediata para otorgarle legitimidad, promoviendo que la UE adopte una posición similar.

A Israel

1. Retomar el debate en torno a la creación de un Estado palestino abandonado desde el fracaso de la Cumbre de Camp David, valorando los pros y los contras del mantenimiento de la situación actual. El futuro del conflicto depende en buena medida de Israel y de la negociación entre todos aquellos sectores de su sociedad que mantienen posiciones enfrentadas sobre su resolución.
2. Israel no puede pretender reducir el problema palestino a una cuestión humanitaria, ya que no se trata un problema de arroz, sino de derechos. Israel

debería tener en cuenta que su política de castigos colectivos, susceptible de ser considerada un crimen de lesa humanidad, puede tener un alto coste político.

3. La profundización de la colonización no sólo hace inviable la fórmula de los dos Estados, sino que también aboca a Israel a optar entre ser un Estado democrático o uno de *apartheid*. El factor demográfico, que juega a favor de los palestinos, debería servir para evitar que en Israel una minoría judía con plenos derechos acabe segregando a una mayoría árabe.
4. Israel debería abstenerse de lanzar un ataque contra Irán para tratar de destruir su programa nuclear, o bombardear Siria, el Líbano o Gaza, ya que podría desestabilizar en su conjunto el Oriente Medio. La mejor manera de aislar a Irán es profundizar en el proceso de paz, atrayendo a Siria con la reanudación de las negociaciones sobre el Golán y concluyendo una paz basada en la fórmula de “territorios por paz”, lo que desactivaría el frente sirio y, más importante, reduciría el peso específico de Hezbolá y Hamás.
5. Israel debe ser consciente de que la culminación del proceso de paz con la creación de un Estado palestino no sólo redunda en beneficio de los palestinos, sino también en el suyo, ya que la normalización de relaciones con el mundo árabe abriría una nueva época de cooperación y favorecería los intercambios económicos y comerciales en la región.

A la ANP

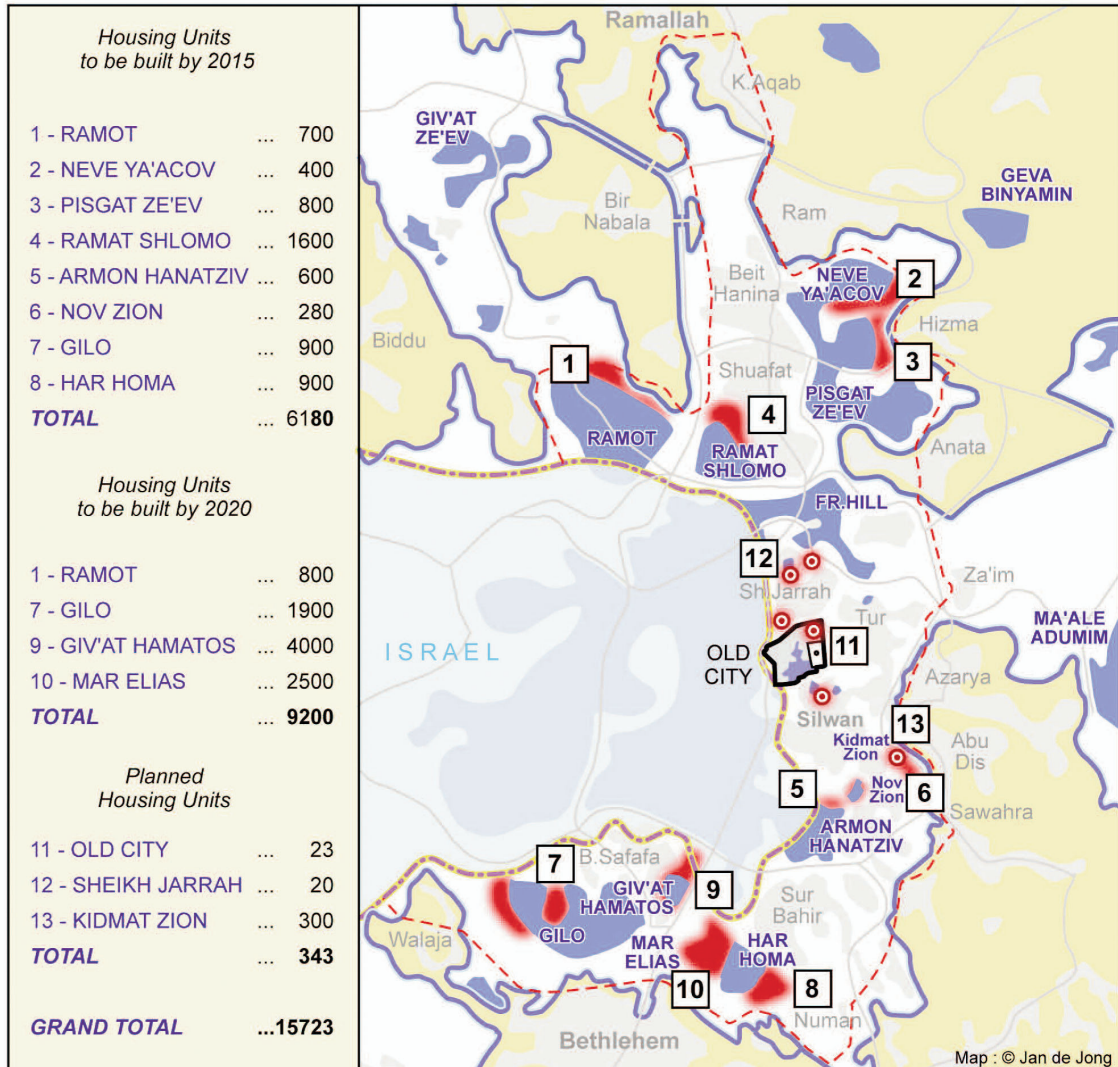
1. En el caso de que Israel frene su actividad colonizadora, la ANP debería retomar las negociaciones directas dándole un plazo razonable de tiempo (no superior a los seis meses) para tantear su disposición a aceptar la creación de un Estado palestino.
2. La ANP debe esforzarse por resolver las diferencias internas en la escena palestina, poner fin a la división entre Gaza y Cisjordania y apostar por el establecimiento de un gobierno de coalición entre todas las fuerzas políticas para que una eventual declaración de independencia goce de un amplio consenso.
3. La celebración de unas nuevas elecciones legislativas o presidenciales polarizaría aún más las diferencias entre las formaciones palestinas. El

Acuerdo de La Meca conserva aún su validez y recoge las bases para la reconciliación interna, al considerar que el gobierno de unidad debería hacerse cargo de la gestión de la ANP y su presidente dirigir las negociaciones de paz.

4. La ANP debería coordinar con la comunidad internacional (y, en especial, el Cuarteto) cualquier iniciativa unilateral, incluida la proclamación de independencia contemplada en el Plan Fayad.
5. En el caso de que Israel rechace la fórmula de los dos Estados y la comunidad internacional no respalde la declaración de independencia, la ANP debería sopesar su propia disolución, toda vez que el plazo de cinco años para el que fue concebida se ha sobrepasado de manera holgada. Así, obligaría a Israel a asumir en primera persona sus obligaciones como potencia ocupante, carga que ahora recae sobre la UE.

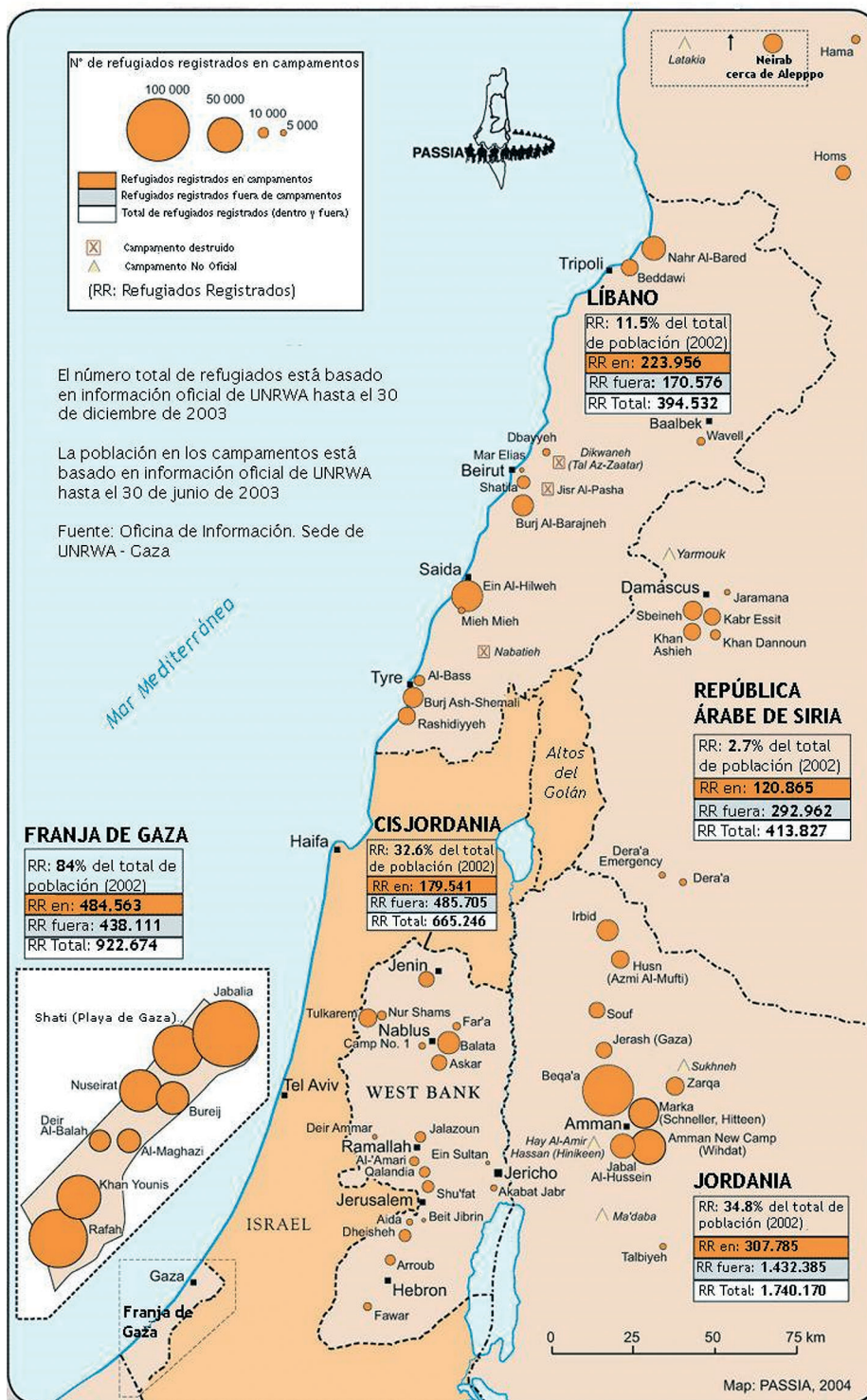
Anexo

Reported Settlement Expansion Plans
in East Jerusalem - March 2010



Fuente: Foundation for Middle East Peace

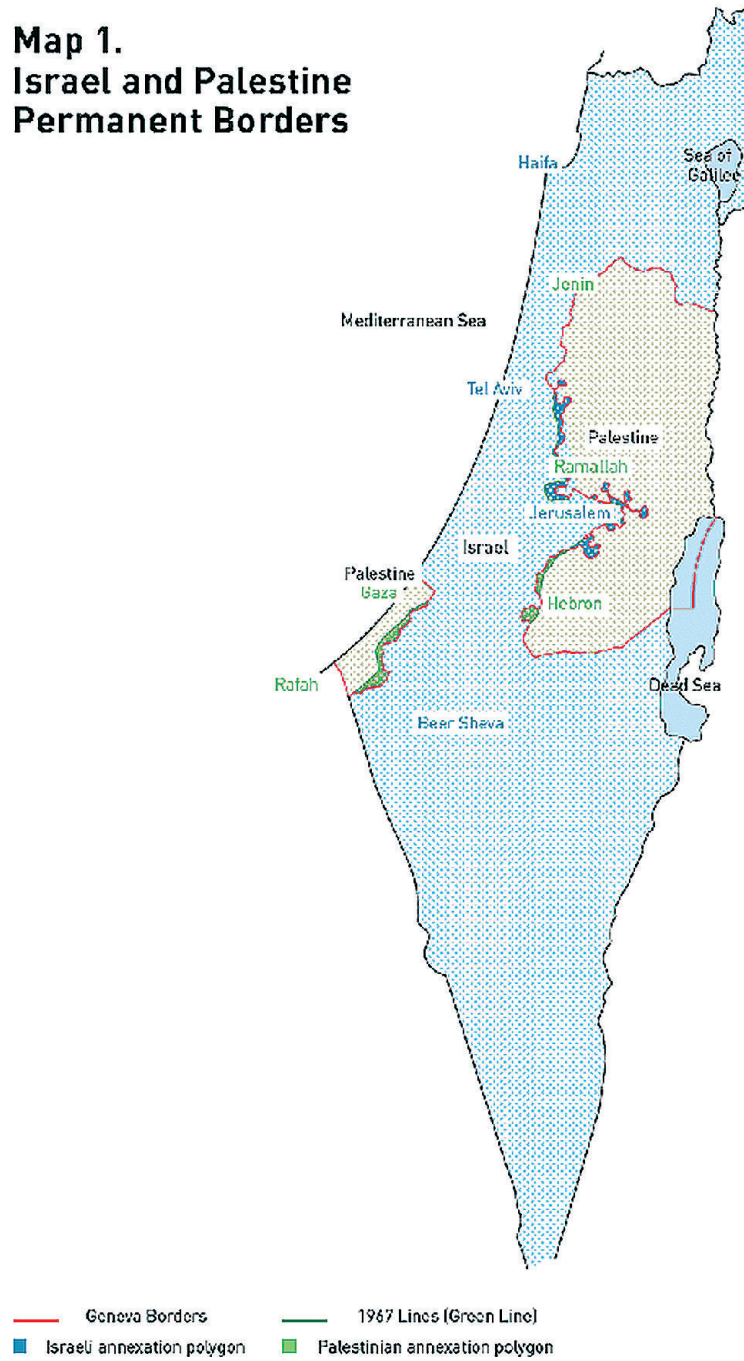
REFUGIADOS PALESTINOS - AREA DE OPERACIONES DE UNRWA



Fuente: The Palestin Academic Society for the Study of International Affairs (PASSIA)
 Traducción: Delegación General de Palestina en Argentina

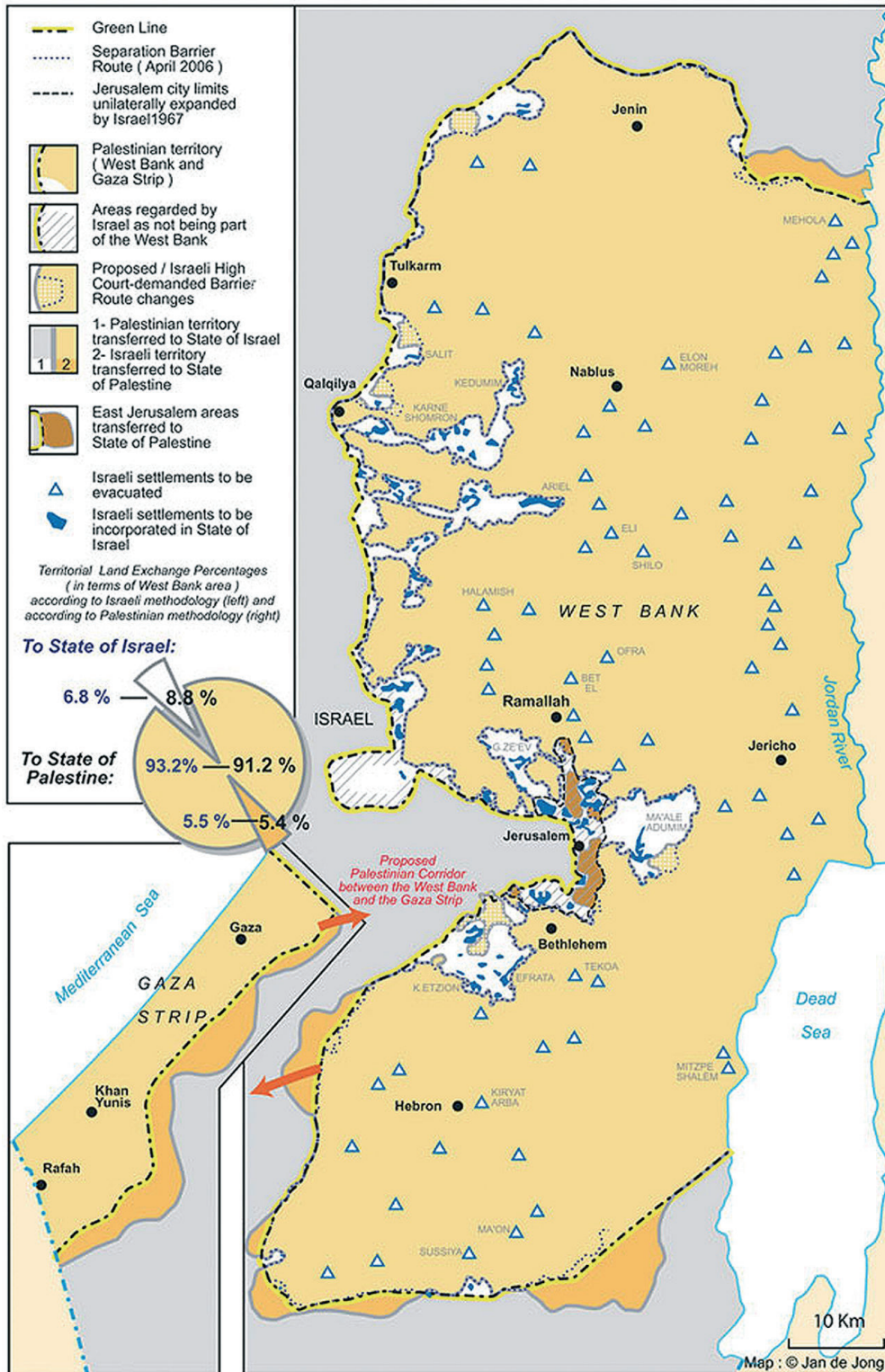
Iniciativa de Ginebra

Map 1.
Israel and Palestine
Permanent Borders



Fuente: Geneve Accord

Projection of Prime Minister Olmert's Final Status Map - October 2008



Fuente: Jan de Jong

L'archipel de Palestine orientale



Fuente: Julien Bousac

Índice de Gráficos y Tablas

Gráficos

Gráfico 1. Camiones de mercancías que entran en Gaza	19
Gráfico 2. Crecimiento anual del empleo público (1995-2003)	22
Gráfico 3. Producto interior bruto en Cisjordania y Gaza (1997-2008)	23
Gráfico 4. Índice de natalidad tota por grupos religiosos en Israel (1955-2008)	75

Tablas

Tabla 1. Colonización israelí en Cisjordania, Gaza y Jerusalén (1972-2007)	12
Tabla 2. Colonos al oeste y al este del muro de separación (2000-2008)	14
Tabla 3. Refugiados registrados en la UNRWA (2009)	26
Tabla 4. El “crecimiento natural” en Israel y asentamientos de Cisjordania (2005-1995)	37
Tabla 5. Estimación de la población en Israel y Territorio Ocupado	76

Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española.** Propuestas para Perú y México. Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: signatura pendiente de la Cooperación Española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la Cooperación Española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irarrázabal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
- 28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
- 28*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.
- 29/2008. **Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana.** José Manuel Albares.
- 30/2008. **El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior.** Borja Lasheras.
- 31/2008. **Informe-País: Nigeria ¿Por qué es importante la estabilidad de Nigeria para España?** Panel África Subsahariana de Opex.
- 32/2008. **La regulación del pañuelo islámico en el espacio público español.** Alternativas a legislar. Eva Francés Bruno.
- 33/2008. **Protección civil y fuerzas armadas: la unidad militar de emergencias.** María Gómez Escarda y Enrique Vega Fernández.

- 34/2008. **Los biocombustibles en el marco de la crisis alimentaria, energética y ambiental. Reflexiones y propuestas para España.** José Luis Vivero Pol y Carmen Porras Gómez.
- 35/2008. **Integración económica en Centroamérica: retos, oportunidades y escenarios para España.** Fernando Rueda Junquera y Diego Sánchez Ancochea.
- 36/2009. **El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA.** Ainhoa Marín Egoscozabal (Dir.), Carmen Lafuente Ibáñez y Patricia Garrido Llamas.
- 37/2009. **La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España.** Xira Ruiz Campillo y Francisco Salvador Barroso Cortés.
- 38/2009. **A Future Agenda for the European Security and Defence Policy (ESDP).** Borja Lasheras, Enrique Ayala, Jean-Pierre Maulny, Fabio Liberti, Christos Katsioulis y Sven Biscop.
- 39/2009. **Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas.** Javier Morales Hernández.
- 40/2009. **La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España.** Raúl Compés López y José María García Álvarez-Coque.
- 41/2009. **Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010.** Cristina Churrua Muguruza y Beatriz Pérez de las Heras.
- 42/2009. **Las medidas de apoyo a las familias de los militares desplegados en misiones internacionales.** María Gómez Escarda.
- 43/2009. **Realidades y espejismos del "Socialismo del siglo XXI" en Venezuela.** Manuel Hidalgo Trenado.
- 44/2009. **La Presidencia Española de la Unión Europea ante la Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 2010.** Inmaculada Marrero Rocha.
- 45/2010. **México: quince años del TLCAN. 1994-2009: entre la crisis del efecto tequila y la crisis global.** Ciro Murayama.
- 46/2010. **El Servicio de Acción Exterior Europeo: Implicaciones para la Reforma del Servicio Diplomático Español.** Clara Portela.
- 47/2010. **Las consecuencias institucionales más relevantes de la ratificación del Tratado de Lisboa.** Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal.
- 48/2010. **Presidencia española de la Unión Europea 2010. Prioridades para el cambio climático y una economía baja en carbono.** Joaquín Nieto y Domingo Jiménez.
- 49/2010. **El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: una aportación española.** Enrique Muñoz García y Antonio Ortiz.
- 50/2010. **Propuesta para un área eurolatinoamericana de comercio justo, fondos de convergencia y cohesión social.** Juan de Dios Izquierdo Collado, Rubén Darío Torres Kumbrián.
- 51/2010. **La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad.** María Fernández Carcedo y Carmen Sánchez-Miranda Gallego.

