

JOSÉ MANUEL PUREZA
JOSÉ JUSTE RUIZ
(COORDS.)

IMPRESA DA
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA
UNIVERSITY
PRESS

OS ESTADOS E A ORDEM INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA

ATAS DO V ENCONTRO LUSO-ESPANHOL DE
PROFESSORES DE DIREITO INTERNACIONAL E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

¿HACIA EL RECONOCIMIENTO DE UN ESTADO PALESTINO? ALGUNAS LUCES Y SOMBRAS

Romualdo Bermejo García

1. El conflicto israelo-palestino en la actualidad: de las guerras a las negociaciones

El conflicto que se conoce hoy en día como israelo-palestino *stricto sensu*, y con la dimensión que actualmente se le da, no tiene un siglo de historia, sino que en teoría se empieza hablar con esta terminología sólo a partir de los Acuerdos de Oslo de septiembre de 1993. Es cierto que en la Conferencia de Madrid de 1991 se lleva a cabo para establecer las bases de una solución al tema palestino, pero es muy importante recordar que no había estrictamente hablando una delegación palestina independiente, sino que esta formaba parte de la delegación jordana. Este hecho que no se suele recalcar, revela algo muy importante, y es que hasta esas fechas el tema palestino se debatía como si fuera un asunto árabe, y no sólo palestino, de ahí la clásica denominación de conflicto árabe-israelí. Esto también lo demuestra la denominación de las guerras “israelo-árabes”, como la llamada “Guerra de la Independencia en Israel” o “Primera Guerra israelo-árabe de 1948-49”¹, así como la

¹ Esta guerra de 1948 surgió tras la Declaración de Independencia de Israel, al ser este atacado por los cuatro países limítrofes de Israel, es decir Egipto, Jordania,

Guerra de los Seis Días de junio de 1967 o la del Yon Kippour de octubre de 1973.

Otras muchas guerras han tenido lugar en la zona, como la guerra de 1956 durante la cual las fuerzas israelíes, dirigidas por el entonces Comandante en jefe y prestigioso General Moshe Dayán, llegan a la orilla oriental del Canal de Suez en tres días, después de ocupar Gaza y la península del Sinaí. Esta operación se llevó a cabo en estrecha cooperación con las fuerzas francesas y británicas que ocuparon la orilla occidental del canal. Tampoco hay que olvidar la guerra de 1982, o primera guerra libanesa, en la que Israel invade el Líbano y ocupa Beirut, obligando a Yasser Arafat a exiliarse a Túnez. En realidad, todas las guerras han sido ganadas militarmente por Israel, tanto aquellas llevadas a cabo contra los países árabes, como aquellas que se han desarrollado contra organizaciones como Hezbollah en Líbano, quizás la más polémica², así como las desarrolladas contra Hamás en Gaza en diciembre de 2008 y enero de 2009 (Operación Plomo Fundido), o la del verano de 2014 (Operación

Siria y Líbano, y en la que participaron también tropas iraquíes. La guerra se terminó firmando Israel Acuerdos de Armisticio con cada uno de ellos, lo que le permitió ampliar su territorio en torno a unos 8.000 km² en relación con el territorio que el Plan de Partición de las Naciones Unidas había otorgado a los judíos de la zona para crear su Estado. La línea establecida tras estos Acuerdos de Armisticio es la denominada *Línea Verde*, por oposición a la *Línea Azul*, que era la establecida por las Naciones Unidas en el precitado Plan de Partición adoptado por la Resolución 181 (II) de la Asamblea General de noviembre de 1947, y que fue rechazado tajantemente por los árabes. Remárquese que todo este territorio estaba bajo Mandato británico. Ni que decir tiene que este rechazo fue un gran error histórico, cuyas consecuencias llegan hasta la actualidad. Para más detalles sobre este aspecto, cfr. BERMEJO GARCÍA, R.: *El conflicto árabe-israelí en la encrucijada: ¿es posible la paz?*, Eunsa, Pamplona, 2002, pp. 16-36. Conviene apuntar que el actual Presidente de la Autoridad Nacional Palestina, Mahmaoud Abbas, ha reconocido públicamente, el 31 de octubre de 2011, que fue un error. Fue un error árabe, totalmente. Pero nos castigan ellos, los israelíes, por ese error 64 años. Cfr. <http://israelen360.wordpress.com/2011/10/29abs-rabes-erraron-al-rechazar-la-par...> (02/11/2011).

² Esta guerra, también denominada “guerra de los 33 días”, se desarrolló en el Líbano, y ha sido desde el punto de vista militar la más controvertida de Israel por los fallos que se detectaron en muchos sentidos. No fue este el caso en las Operaciones posteriores.

Margen Protector), denominada también “guerra de los 56 días”, lo que significa que ha sido la segunda guerra más larga de Israel, tras la Guerra de la Independencia. Desde esta misma perspectiva, no conviene olvidar los numerosos ataques y atentados terroristas que diversos grupos y organizaciones de diversa índole y condición han llevado a cabo en Israel, lo que ha traído consigo que el conflicto nunca haya dejado de estar en el tapiz de la actualidad internacional. Dicho esto, otro dato importante que conviene retener es que a pesar de que hoy en día las relaciones de Israel con la mayoría de los países árabes ha mejorado considerablemente, tan sólo dos Estados limítrofes se han atrevido a firmar sendos tratados de paz: Egipto en 1981 y Jordania en 1994.

El acercamiento de Israel a los países árabes, o viceversa, tiene lugar con ocasión de la guerra desatada contra Iraq en 1991 para liberar Kuwait, en la que muchos de ellos participaron, mientras el “Rais” palestino Arafat sale en apoyo del dictador iraquí, y los palestinos toman las calles para apoyar al líder y al régimen de Bagdad. Así pues, mientras la mayoría de los países árabes apoyan las fuerzas de la coalición, incluidos Egipto y Siria, tan sólo Arafat, y el por aquel entonces Rey de Jordania, Hussein, apoyan a Iraq. Ni que decir tiene que esa crisis puso a Arafat contra las cuerdas, ya que el mundo vio qué clase de libertad y democracia quería para su pueblo. Desde esta perspectiva, no cabe duda de que la Guerra del Golfo de 1991 acercó Israel a los países árabes, ya que por primera vez en la historia, algunos de estos países e Israel estaban en la misma barrera contra otro país árabe, mientras que los palestinos veían cómo Arabia Saudí, Kuwait y otros países del Golfo les miraban con recelo, cuando no con un cierto desprecio, por su incomprensible alineamiento con el país agresor. Esta debilidad palestina en la esfera árabe³ propicio un

³ Esta debilidad no sólo era política, sino también financiera, al retirar los ricos países del Golfo las ayudas financieras a la OLP. Además, muchos de los palestinos

cierto acercamiento israelo-palestino, abriéndose el camino hacia un proceso de paz⁴.

1.1 Reseña sobre los inicios del proceso de paz israelo-palestino y su evolución

Estas circunstancias propiciaron que los Estados Unidos y la todavía Unión Soviética aprovecharan esta oportunidad para convocar una Conferencia de Paz que se desarrollaría en Madrid del 30 de octubre al 3 de noviembre de 1991, marcando un hito en el proceso de paz árabe-israelí. Es lo que se llamó Conferencia de Madrid, que culminaría en los Acuerdos de Oslo del 13 de septiembre de 1993. Sobre el proceso de Oslo conviene apuntar que fue Europa la que financió y alimentó en silencio el proceso, dejando a los Estados Unidos capitalizarlo⁵, al firmarse la Declaración de Principios en Washington entre Isaac Rabín y Yasser Arafat. Los principios adoptados en Oslo serían después completados en el Acuerdo de Taba de 1995, llamado también Oslo II, en donde se prevé claramente que los palestinos no tomarán ninguna medida que modifique el estatus de Cisjordania hasta el final de las negociaciones, ya que los

que trabajaban en estos países y que contribuían financieramente a la causa palestina fueron expulsados, instalándose muchos en Jordania, país que también perdió por su apoyo a Sadam importantes donaciones de los países del Golfo. A este respecto, cfr. MENÉNDEZ DEL VALLE, E.: "Oriente Próximo: ¿proceso de paz o de guerra?", *Tiempo de Paz*, n° 59, 2000, p. 23.

⁴ Hubo, además, otras muchas causas que influyeron en mayor o menor grado, como la descomposición que vivía la URSS, los cambios en la sociedad israelí, el acceso al Gobierno en Israel de una coalición de Izquierdas con Rabin, incluso el auge de ciertos grupos radicales durante la primera "intifada", como Hamás o la Yihad Islámica. Cfr. EISENDORF, R.: "The Middle East: the Peace and Security-building Process", *SIPRI Yearbook*, 1994, pp. 101 y sgs. y VALCÁRCEL, D.: "Israel y la OLP: un largo y desconocido camino hacia la paz", *Política Exterior*, 1993, n° 35, pp. 6-22, especialmente 20-21.

⁵ Cfr. BISHARA, M.: "Kadima y Hamás. 'Hoja de Ruta' del cambio político", *Política Exterior*, marzo/abril 2006, n° 110.

límites entre el futuro Estado palestino e Israel serán determinados en el marco de las negociaciones⁶. Esto mismo se recogería después en la Declaración Trilateral de Camp David, de 25 de julio de 2000, en la llamada Hoja de Ruta, de 30 de abril de 2003, así como en un dictamen emitido el 26 de junio de 2009 por el Cuarteto⁷, en el que se recoge que las “... acciones unilaterales de cualquier de las partes no pueden decidir de antemano el resultado de las negociaciones y la comunidad internacional no las reconocerá”.

Pero poco a poco el proceso de paz fue enfriándose al ver Israel que su seguridad y la contención del terrorismo palestino no estaba en la agenda de la ANP, lo que llevó al poder por primera vez a Benjamin Netanyahu en 1996⁸, sufriendo el proceso de paz un parón importante. Sin embargo, la llegada al poder del laborista Ehud Barak en las elecciones anticipadas del 17 de mayo de 1999 permitiría volver a retomar la esperanza en el proceso de paz. Barak, el militar más condecorado del ejército israelí, había prometido la paz, y supo impulsar la política de su país por esta senda cuando comprendió que era la mejor alternativa para Israel⁹. El Gobierno de Barak iría por etapas, abordando los complejos aspectos de las negociaciones y haciendo algunas concesiones, como la retirada

⁶ Este Acuerdo se llevó a cabo con presencia de representantes de los Estados Unidos, Egipto, Jordania, Naciones Unidas, Noruega, Rusia y la Unión Europea. En este Acuerdo se crea la figura de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) así como el estatuto jurídico de los territorios de Cisjordania (Judea y Samaria en Israel), en donde se delimitan las competencias administrativas y de seguridad de la ANP y de Israel.

⁷ El Cuarteto está compuesto por los Estados Unidos, Rusia, las Naciones Unidas y la Unión Europea.

⁸ Conviene destacar que en 1996 los atentados suicidas habían borrado las esperanzas creadas en Oslo. La mayoría de los israelíes creían y estaban por el proceso de paz, pero a la luz de todos los atentados empezaron a preguntarse que estaban pagando un precio muy alto. Todo esto llevó a la victoria de Netanyahu sobre Simón Peres por un margen de 29.452 votos. Así, uno de los principales líderes del proceso de paz veía cómo perdía el timón del Gobierno israelí a causa de los grupos terroristas palestinos.

⁹ A este respecto, cfr. HADAS, S.: “Firmar la paz: una tarea titánica”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente* (Tel Aviv), 1999, n° 11, p. 22.

del sur del Líbano. Por eso, tanto Barak como el Presidente Clinton quisieron jugar sus últimas bazas, dejando al margen a la Unión Europea, convocando la cumbre tripartita de Camp David para el 11-24 de julio de 2000. En las negociaciones, nunca Israel había hecho mayores concesiones, hoy en día de todas conocidas¹⁰, concesiones que el “Rais” palestino rechazó asumiendo así la responsabilidad del fracaso de las negociaciones, hecho que propiciaría la llegada al poder de Ariel Sharon, al ganar las elecciones del 6 de febrero de 2001¹¹.

Pero entre Camp David y las elecciones que ganó Ariel Sharon tuvo lugar el desencadenamiento de la “Intifada” de Al-Aqsa¹² a raíz de la visita que el propio Sharon llevó a cabo al Monte del Templo el 28 de septiembre de 2000, siendo por aquel entonces el jefe de la oposición. La visita contó con la aprobación del Primer Ministro Ehud Barak, pero fue considerada como una provocación por los árabes. La “Segunda Intifada” produjo miles de muertos, generalizándose los ataques terroristas suicidas y desencadenando

¹⁰ Entre estas concesiones conviene apuntar la devolución por Israel del 95 % del territorio ocupado, mientras que el otro 5 % Israel se lo cedería en otros lugares, ya que se quedaba para Israel los territorios donde se encuentran los grandes asentamientos; se proponía también la renuncia a plantear cualquier cuestión relacionada con la soberanía de los Santos Lugares; y la partición de Jerusalén-Este entre israelíes y palestinos. También hubo una propuesta interesante en relación con los refugiados palestinos. Conviene apuntar también a este respecto que tanto israelíes como palestinos barajaron en el transcurso de esas negociaciones la creación de un Estado palestino para el año 1999, cosa que no se pudo conseguir, en gran medida por el terrorismo palestino, del que Hamás fue uno de los actores más relevantes. Este problema hubiera podido superarse si las negociaciones de Camp David y posteriores entre Barak y Arafat hubieran dado sus frutos, aunque al invocar este último la cuestión de los refugiados, una vez que ya tenían negociados más o menos las futuras fronteras, e incluso la capitalidad del futuro Estado palestino, ese futuro Estado palestino nunca llegó a ser realidad.

¹¹ La llegada al poder de Ariel Sharon supuso uno de los períodos más complejos y más duros en las relaciones entre Israel y la ANP, llegando Israel a bombardear el Palacio de la Mukata de Yasser Arafat, manteniéndole aislado.

¹² Esta Intifada también ha sido denominada “Segunda Intifada, recordando así la “Primera”, que tuvo lugar entre 1987-1993. Sin embargo, la Segunda fue mucho más violenta y sangrienta que la Primera.

éstos acciones militares de las fuerzas armadas israelíes. Es en estas tensas circunstancias cuando, el 24 de junio de 2002, el Presidente Bush lanza en un discurso un programa de acción para resolver el conflicto israelo-palestino, que fue presentado al Cuarteto de Madrid aceptándolo como tal, y a lo que se denominó, a iniciativa europea, la “Hoja de Ruta”¹³. Pero la “Hoja de Ruta” se convirtió en algo más que un plan del Cuartero, ya que se convirtió en un proyecto al que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se vinculó por la Resolución 1515 de 19 de noviembre de 2003. Poco a poco se fue comprobando que los pasos necesarios para llevarla a buen puerto no se cumplían. Y es que una vez más se tropezó con el rechazo de las autoridades palestinas a luchar contundentemente contra el terrorismo, algo previsto en la primera fase. En estas circunstancias, ¿cómo se iba a poder crear el Estado palestino en mayo de 2005 tal y como estaba previsto?

El interés por encontrar una solución al conflicto trascendió la esfera oficial y se planteó también a nivel privado. Este fue el caso con lo que se ha denominado el “Acuerdo de Ginebra” de 1 de diciembre de 2003. Y es que, a la sombra de la siempre discreta, pero eficaz diplomacia suiza, se vinieron reuniendo con el patrocinio del Gobierno helvético, que asumía los gastos, sendas delegaciones privadas de israelíes y palestinos durante aproximadamente unos dos años. Por lo tanto, los denominados “Acuerdos de Ginebra” no salían de “la Nada”¹⁴, sino que son el resultado de largas negocia-

¹³ Sobre la “Hoja de Ruta”, ver el texto en doc. S/2003/529, de 7 de mayo de 2003. La “Hoja de Ruta” propone tres fases: la primera (hasta mayo de 2003) impone el compromiso a poner fin inmediatamente a la violencia; la segunda (junio-diciembre 2003) alude a la creación de un Estado palestino con fronteras provisionales, estableciendo al respecto diversas medidas y pasos concretos; y la tercera que implica un acuerdo definitivo y general, que prevé un estatuto permanente, con el fin de terminar con el conflicto, pp. 2-7.

¹⁴ Expresión utilizada por el Profesor GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “¿Un ‘muro’ para la ‘Hoja de Ruta’ y el ‘Acuerdo de Ginebra’?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2004, pp. 151-162, especialmente pp. 151-152.

ciones secretas entre políticos, militares, diplomáticos, intelectuales, etc., israelíes y palestinos, que procedían al margen de sus autoridades respectivas, con el fin de encontrar un punto de encuentro, y quizás un resultado, después del rechazo de Arafat en Camp David y a las propuestas posteriores de Clinton de 23 de diciembre de 2000. Es cierto que en enero de 2001, en las negociaciones de Taba, fue cuando se estuvo más cerca del acuerdo, pero, como ya se ha apuntado, el tema de los refugiados fue invocado por Arafat de una forma irresponsable, y no pudo cerrarse el acuerdo.

Dicho esto, no conviene ocultar que no hay nada nuevo bajo el sol en los “Acuerdos de Ginebra”, ya que recogen y siguen al cien por cien las propuestas de Clinton-Barak en Camp David y negociaciones posteriores que Arafat rechazó, como magistralmente ha difundido y publicado Shlomo Ben Ami, por aquel entonces Ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno de Ehud Barak, señalando lo siguiente: “... más que un líder que asume la difícil y grave responsabilidad de elegir entre opciones siempre imperfectas, Arafat parece ser un reflejo mitológico de la voluntad colectiva de su pueblo. Es incapaz de tomar decisiones divisorias porque eso significaría la destrucción del mito”¹⁵.

Estas eran las circunstancias cuando muere Arafat en París el 11 de noviembre de 2004, tal y como lo habían pronosticado y anunciado las autoridades israelíes¹⁶, llegando al poder el actual Presidente de la ANP, Mahmoud Abbas, más conocido por aquel entonces como Abu Mazen, y que fue apoyado tanto por los Estados Unidos como por la UE e Israel. Sin embargo, también estos fallaron en su

¹⁵ De este autor, cfr. *Quel avenir pour Israël?*, París, PUF, 2001, p. 100.

¹⁶ Según estos pronósticos no viviría más allá de tres meses, y así sucedió. Como se sabe, su muerte abrió muchas especulaciones, aunque la más conocida fue que había sido envenenado por parte de Israel o espías al servicio del Estado hebreo. Tras su muerte, pronto se vio la herencia de corrupción y de confusión que había generado en la administración palestina a niveles que incluso los mejor informados, se vieron sorprendidos.

elección, ya que tras las primeras medidas adoptadas para frenar o impedir ataques bien fuera a los asentamientos israelíes en Gaza o bien hacia territorios israelí, algo que nunca hizo Arafat, pronto las esperanzas puestas en él se fueron evaporando¹⁷. Pero tampoco la llamada “Desconexión de Gaza” que ordenó¹⁸ Sharon de forma unilateral en 2005, y que fue bien vista por todos los miembros del Cuarteto (incluso por la UE), logró apaciguar la situación, a pesar de que evacuaba físicamente su presencia en este territorio y zonas del Norte de Cisjordania¹⁹. La Desconexión suscitó una gran oposición en amplios sectores israelíes y en muchos líderes del Likud, entre ellos el de Netanyahu. Desde esta perspectiva, no faltaron opiniones en Israel que señalaban que la Desconexión le saldría cara a Sharon²⁰. Y esta advertencia se cumplió rápidamente

¹⁷ El nuevo Presidente palestino fracasó rotundamente en su lucha contra las facciones radicales palestinas, al no lograr detener ni los atentados terroristas ni los ataques contra Israel, mientras que de lado palestino era considerado demasiado blando, e incluso como una especie de colaborador de los planes israelíes. En esta situación, Israel no encontraba un “interlocutor” válido para las negociaciones tal y como estaban previstas por la “Hoja de Ruta”, y surge el “plan unilateral de desconexión” de Gaza.

¹⁸ Esta Declaración también comprendía algunas zonas del norte de Cisjordania.

¹⁹ Una vez el Plan de Desconexión terminado, la policía palestina empezó a ocupar las zonas evacuadas dentro de un marco que había sido previamente establecido con las autoridades israelíes. Desde esta perspectiva, conviene apuntar que el Plan de Desconexión no dejaba a Israel sin posibilidad de llevar a cabo determinadas acciones sobre las zonas evacuadas de Gaza y del Norte de Cisjordania al prever el Plan lo siguiente: Israel continuará vigilando el perímetro de la Franja, controlando el espacio aéreo y patrullando el mar fuera de la costa de Gaza; la Franja será desmilitarizada y carecerá de armas que no figuren en los acuerdos israelo-palestinos; e Israel se reserva el derecho de legítima defensa, tanto preventiva como reactiva. En relación con los asentamientos evacuados del Norte de Cisjordania (Samaría para los israelíes), no permanecerá en la zona ninguna presencia militar israelí permanente, reservándose sin embargo el derecho de legítima defensa preventiva y reactiva. Además, Israel se compromete a coordinar la asistencia y el entrenamiento de las fuerzas de seguridad palestinas por parte de expertos estadounidenses, británicos, egipcios, jordanos u otros, con el fin de reforzar la lucha contra el terrorismo y mantener el orden público, sin olvidar la posibilidad de establecer un puerto y un aeropuerto en Gaza. Tanto uno como otro se construyeron, pero el aeropuerto sería, unos años después, hecho cenizas por los bombardeos israelíes.

²⁰ A este respecto, cfr. RUBINSKY, A.: “La desconexión le puede costar el puesto a Sharon”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, septiembre de 2005, p. 10.

al irrumpir de forma estrepitosa en Gaza Hamás, ganando de forma inesperada las elecciones palestinas del 26 de enero de 2006²¹.

Este hecho estuvo muy presente en las elecciones israelíes que tendrían lugar el 28 de marzo de 2006, de las que resultó ganador Ehud Olmert, del partido Kadima que acababa de crear Sharon²². Para los líderes de Kadima en el gobierno israelí la nueva situación no suponía cerrar el diálogo ni las negociaciones con los palestinos, a pesar de que reconocían que imponían nuevas condiciones. No era esto lo que pensaba por aquel entonces el líder del Likud, y perdedor en las elecciones, Netanyahu, que advirtió de la gravedad de la situación, declarando sin ningún complejo que el “Estado de Hamastán ha sido creado ante nuestros propios ojos: un Estado satélite de Irán a imagen y semejanza de los talibanes... Olmert y Kadima facilitan el establecimiento de un Estado terrorista dirigido por Hamás que será un vástago de Irán”²³. Lo cierto es que el Gobierno de Ehud Olmert abrió negociaciones con Hamás, y según se pudo saber, estuvieron a punto de llegar a un resultado positivo tras unas negociaciones mantenidas muy en secreto por ambas partes. Después esas negociaciones se prosiguieron en la Cumbre de Anápolis de noviembre de 2007²⁴, negociaciones que no dieron ningún resultado, a pesar de que Olmert llegó incluso más lejos que Ehud Barak en Camp

²¹ Estas elecciones sorprendieron también tanto en los Estados Unidos como en Europa, y más todavía cuando Sharon estaba en coma en el Hospital Hadasa de Jerusalén. Para un análisis de estas elecciones, cfr. AGHA, H. y MALLEY, R.: “Elecciones de alto riesgo en Oriente Próximo”, *Le Monde diplomatique* (en español), enero 2006, p. 9.

²² Como se sabe, Ehud Olmert ha sido juzgado y condenado por corrupción, y está actualmente en prisión.

²³ Estas opiniones fueron publicadas por el diario israelí *Haaretz*, de 26 de enero de 2006. Ver también, el artículo de Manuel Coma, en *La Razón*, de 10 de abril de 2006, con el título “Israel el desconcierto”; y LÓPEZ ALONSO, C.: *Hamás. La marcha hacia el poder*. Ed. Los libros de la Catarata, 2007.

²⁴ Sobre estas negociaciones, cfr. VIDAL, D.. “Entre las bambalinas de Anápolis”, *Le Monde diplomatique* (en español), noviembre de 2007, p. 13.

David. Finalmente, un proyecto de paz presentado por Olmert en septiembre de 2008 quedó sin respuesta²⁵

1.2 Las difíciles negociaciones israelo-palestinas tras la llegada de Obama en los Estados Unidos y de Netanyahu en Israel

La llegada al poder de Obama en los Estados Unidos tras las elecciones del 4 de noviembre de 2008 volvió a poner las esperanzas sobre la mesa de las nuevas negociaciones que se abrirían con Netanyahu ya en el poder²⁶. En esta ocasión, sin embargo, no se llegó muy lejos, al hacer de la construcción de nuevos asentamientos una cuestión por la que el Presidente palestino no estaba dispuesto a aceptar. Este planteamiento, que también era apoyado por Obama, topó con el posicionamiento de Netanyahu, quien sólo suspendió la construcción de los asentamientos, pero se opuso a no desarrollar los ya existentes y a terminar los que ya se habían comenzado. Entre estos asentamientos los más problemáticos eran aquellos situados alrededor de Jerusalén. Y es que mientras Mahmoud Abbas veía en ello una especie de usurpación de su territorio para

²⁵ Según Gabriel Ben-Tusgal, el plan de Olmert incluía “la anexión isrealí de los principales bloques de asentamientos judíos y, a cambio, acordaba ceder territorios soberanos israelíes. Jerusalem sería dividida según los principios del ex presidente Bill Clinton. Olmert aseguró en declaraciones a la prensa israelí haber alcanzado un acuerdo preliminar con Abbas sobre los refugiados palestinos. En febrero de 2010, Olmert afirmó que Abbas nunca le había respondido a su oferta de paz”. De este autor, cfr. “Posibles consecuencias de la declaración unilateral del Estado palestino”, en: <http://blogs.periodistadigital.com/totalitarismo.php/2011/06/15/p297272> (07/12/2011). Ver también: <http://www.haaretz.com/news/olmert-abbas-never-responded-to-my-peace-offer-1.263328>.

²⁶ Conviene apuntar que Obama llega al poder un año más tarde de las negociaciones que tuvieron lugar en la Cumbre de Anápolis de noviembre de 2007, con Ehud Olmert, como Primer Ministro israelí y ya el actual Presidente palestino, Mahmoud Abbas, negociaciones que no dieron ningún resultado a pesar de que Ehud Olmert llegó incluso más lejos que Ehud Barak en Camp David. Sobre estas negociaciones, cfr. VIDAL, D.: “Entre las bambalinas de Anápolis”, *Le Monde diplomatique* (en español), noviembre de 2007, p. 13.

el futuro Estado palestino, para Netanyahu Jerusalén es la “capital eterna de Israel”, y nada ni nadie podía quitarle ese derecho. Y es Netanyahu quien lleva muy dentro el hecho de que a pesar de que Israel se ha retirado de territorios, como del Líbano en el año 2000, y de Gaza en 2005, la calma no sólo no ha llegado, sino que la violencia se ha incrementado mucho más desde esos territorios, al triunfar en ellos los islamistas radicales sobre los moderados²⁷.

En esta situación, es obvio que las pretensiones de Obama chocaban frontalmente con las de Netanyahu, y los hechos terminaron imponiéndose, dando la razón a Netanyahu. Pero el Presidente Obama venía con ganas de poner fin al conflicto entre israelíes y palestinos como lo dejó bien claro en el discurso que dio en la Universidad de Al-Azhar, de El Cairo, el 4 de junio de 2009, en el que afirmó que “la situación del pueblo palestino es intolerable” y que “no dará la espalda a la legítima aspiración palestina a su dignidad, sus oportunidades y un Estado propio”. Pero el Presidente norteamericano no se olvida de los problemas inherentes al pueblo palestino y pide que renuncien a la violencia. No se olvida de Hamás, que ya controla Gaza y le pide que reconozca el derecho de Israel a existir. Cabe apuntar que Hamás no sólo no reconoce a Israel, sino que en su Carta constitutiva se propone destruir Israel²⁸.

²⁷ A esta cuestión se refiere en su discurso ante la Asamblea General de la ONU, el 23 de septiembre de 2011, cuando dice: “But Israel did more than just make sweeping offers. We actually left territory. We withdrew from Lebanon in 2000 and from every square inch of Gaza in 2005. That didn’t calm the Islamic storm, the militant Islamic storm that threatens us. It only brought the storm closer and make it stronger. Hezbollah and Hamas fired thousands of rockets against our cities from the very territories we vacated. See, when Israel left Lebanon and Gaza, the moderates didn’t defeat the radicals, the moderates were devoured by the radicals. And I regret to say that international troops like UNIFIL in Lebanon and UBAM (ph) in Gaza didn’t stop the radicals from attacking Israel”. Cfr. <http://www.israelpolitid.org/2011/09/23/full-transcript-of-pm-netanyahus-address-bef...> (07/12/2011).

²⁸ A este respecto, cfr. BERMEJO GARCÍA, R.: “Es Hamás una organización terrorista? Consecuencias sobre el reconocimiento del Estado palestino”, en GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.J.: *Nosotros y el Islám*, Ed. Diego Marín, Murcia, 2012, pp. 10-11.

Las buenas intenciones de Obama no iban por los derrotos que ya se planteaban los líderes palestinos. Y es que, en vez de negociar el todo por el todo de ese Estado palestino con Israel, como se había venido haciendo desde el Proceso de Oslo, el Presidente palestino decide quemar las naves de la negociación e ir directamente a las Naciones Unidas, con el fin de presentar el problema ante lo que él considera la más alta instancia internacional. Lo primero que conviene apuntar a este respecto es que este paso no se ha dado en realidad de un día para otro, sino que se venía gestando, al menos la idea, desde hacía algún tiempo, de ahí que las propuestas de negociación de Ehud Olmert, e incluso de Netanyahu quedaran sin respuesta²⁹. Pensaba el Presidente palestino que ahora era el momento, y que los Estados Unidos, con Obama en el poder, y tras su discurso en El Cairo, no se opondría. Esto que acabamos de apuntar se vislumbra claramente a partir de 2009, ya que a partir de entonces se empieza a trabajar en algunos ámbitos en lo que se ha denominado “The Palestinian State-Building Agenda”, con el fin de ver los pros y los contras de la que después ha estado sucediendo³⁰.

El discurso del Presidente Obama en El Cairo causó grandes sorpresas en Israel, pues se habían puesto de manifiesto algunos

²⁹ El actual Primer Ministro Netanyahu hace alusión tanto a las negociaciones de Camp David, como a esta última en su discurso del 23 de septiembre de 2011 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuando respondiendo a aquellos que le indican que haga una oferta de paz importante y todo estará acabado, señala lo siguiente: *“These people say to me constantly: Just make a sweeping offer, and everything will work out. You know, there’s only one problema with that theory. We’ve tried it and it hasn’t worked. In 2000 Israel made a sweeping peace offer that met virtually all of the Palestinian demands. Arafat rejected it. The Palestinians then launched a terror attack that claimed a thousand Israeli lives. Prime Minister Olmert afterwards made an even more sweeping offer, in 2008. President Abbas didn’t even respond to it”*. Cfr. <http://www.israelpolitid.org/2011/09/23full-transcript-of-pm-netanyajus-address-bef> (07/12/2011).

³⁰ Por ejemplo, ver el estudio de ROCHA MENOCA, A.: *The Palestinian State-Building*. Report prepared for the United Nations Development program/program of Assistance to the Palestinian People (UNDP/PAPP),. March 2011, 33 p. Véase igualmente IBISH, Hussein. “While No One’s Looking, the Palestinians are building a State?”, *Foreign Policy*, June 2010.

choques, entre Obama y Netanyahu, sobre todo en torno a los asentamientos. Por eso en Israel no fue una gran sorpresa el hecho de que el Presidente Obama anunciara en la 65ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de septiembre de 2010 de que su objetivo era que para la próxima sesión de 2011, se debía admitir como miembro a un Estado palestino, Estado, eso sí, que debería ser el resultado de unas negociaciones directas entre israelíes y palestinos, que deberían desarrollarse bajo la mediación de los Estados Unidos. La apuesta de Obama era arriesgada, como luego se comprobaría, pero comprensible y bastante racional, tomando en consideración el contexto político existente en la zona. Sin embargo, el Presidente palestino tenía ya previsto su propio proceso, que consistía ni más ni menos en solicitar a las Naciones Unidas la admisión como Estado miembro, cosa que hizo el 21 de septiembre de 2011 con ocasión de la 66ª sesión de la Asamblea General, justificando su decisión en el bloqueo de las negociaciones.

1.3. El sueño de las Naciones Unidas

El Presidente palestino no parece estar satisfecho con las negociaciones directas con Israel, y siguiendo las líneas de algunos analistas, incluidos algunos israelíes, que piensan que la solución al conflicto israelo-palestino sólo puede llegar por una gran presión de la comunidad internacional, está dispuesto a preparar la batalla no de Jerusalén, sino la de Nueva York. A esto se refiere expresamente el propio Mahmoud Abbas en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 23 de septiembre de 2011, en el que deja bien claro cuáles eran sus objetivos³¹. Y es que lo que se

³¹ El líder palestino dice lo siguiente: ““Despite the unquestionable right of our people to self-determination and to the independence of our State as stipulated in

ha querido hacer ahora es dar la oportunidad a la comunidad internacional de que se involucre más en el proceso israelo-palestino, pensando los que lo promueven, es decir los líderes palestinos que controlan Cisjordania, sacar partido de una forma o de otra³². Decimos los líderes palestinos de Cisjordania porque lo que ni se dice ni se explica claramente es que Hamás se opone frontalmente a este paso dado por el Presidente palestino³³. Y es que parece que Mahmoud Abbas quiere ignorar u olvidar quizás ambas cosas,

international resolutions, we have accepted in the past few years to engage in what appeared to be a test of our worthiness, entitlement and eligibility. During the last two years our national authority has implemented a program to build our State institutions. Despite the extraordinary situation and the Israeli obstacles imposed, a serious extensive project was launched that has included the implementation of plans to enhance and advance the judiciary and the apparatus for maintenance of order and security, to develop the administrative, financial, and oversight systems, to upgrade the performance of institutions, and to enhance self-reliance to reduce the need for foreign aid. With the frank support of Arab countries and donors from friendly countries, a number of large infrastructure projects have been implemented, focused on various aspects of service, with special attention to rural and marginalized areas". Cfr. Texto del discurso en inglés, en: <http://www.haaretz.com/mise/article-print-page/full-transcript-of-abbas-speech-at-un-...> (17/12/2011). Sobre el discurso de Mahmoud Abbas, ver además *infra*.

³² Esta es la perspectiva que mantiene Alina Rocha Menocal, cuando señala lo siguiente: "So even if the Israeli-Palestinian conflict and the occupation can be pointed to as the fundamental obstruction to establishing a workable Palestinian state, it remains incumbent upon the international community to engage pro-actively with the challenges contained within the PN itself. The question therefore may not be whether to engage in state-building or whether to focus on the occupation, but rather how to support state-building in a meaningful and effective way – while taking into account the very real political dynamics at play (global, regional, and also internal) and acknowledging that the room for maneuver is limited. In effect, the vision of a future Palestinian state laid out by the PNA offers the international community a critical window of opportunity to support state-building efforts more strategically and coherently – but not without a firm understanding of the contextual challenges that oPt (occupied palestinian territory) confronts". De esta autora, cfr. *The Palestinian State-Building Agenda...*, op. cit. p. 6.

³³ A este respecto, cfr. BYMAN, D.. "How to Handel Hamas: The Perils of Ignoring Gaza's Leadership", *Foreign Affairs*, september/october 2010. Este autor sostiene que el mayor obstáculo que existe actualmente para la paz entre israelíes y palestinos no son los asentamientos, ni la Valla de seguridad, ni el actual Gobierno israelí, sino Hamás. E insiste en que si se le margina o excluye del proceso de paz, no habrá paz ni entre los palestinos ni entre israelíes y palestinos. Esto se ha visto tanto en 2012 como en el verano de 2014 con la Operación "Margen Protector" contra la Franja, como ya se ha apuntado.

ya que el auténtico drama palestino es el control *efectivo* de Gaza por Hamás. Esto lo reconocen hasta aquellos que defienden la tesis de dos Estados y están trabajando por reforzar las estructuras palestinas con ese fin³⁴.

Con estos objetivos, el Presidente Palestino iría poco a poco desbrozando sus reales intenciones, manteniendo tesis que, sin lugar a dudas, parecen ser tesis maximalistas para ese Estado palestino, aunque dejando claro que la solicitud de reconocimiento de un Estado palestino era el camino para internacionalizar el conflicto desde el punto de vista jurídico y no sólo político, ya que le permitiría presentar reclamaciones contra Israel en las Naciones Unidas, invocando los tratados internacionales en materia de derechos humanos y recurrir a la Corte Internacional de Justicia³⁵. Otro elemento que estaba en la mente de Abbas era que una vez que fuera reconocido por las Naciones Unidas, partiendo de los límites de la Línea Verde, sería un país ocupado, y en ese caso el punto donde se debatiría

³⁴ En el Informe de Alina Rocha Menocal se ve esta situación como el problema más grave en las reivindicaciones del Presidente palestino, cuando dice lo siguiente: “The strongest opposition to the state-building vision espoused by the PNA, however, comes from Islamic groups, particularly Hamas. These groups oppose the state-building not only because it is being carried under Israeli occupation but also by what they consider the ‘illegitimate’ government of Fayyad. The Islamists perceive this process as dangerous because, in their view, it leaves the impression that the Israeli occupation is less destructive than it actually is, and it aims to bestow legitimacy on Fayyad’s government and its policies to the exclusion of other alternatives. Through its opposition to the PNA’s state-building efforts, Hamas in particular is seeking to differentiate its political platform from that of Fatah and Salam Fayyad, opposing negotiation and preferring resistance. Additionally, part of Hamas opposition to the state-building agenda stems from the fact that such efforts are focused almost exclusively on the West Bank while Gaza is considerably neglected, a situation that may have a negative political impact on Hamas political standing and credibility among Palestinians if state-building efforts in fact end up making a positive difference”. Cfr. *The Palestinian State-Building Agenda...*, op. cit., p. 20.

³⁵ El presidente palestino dejó esto muy claro en un artículo que publicó en *The New York Times*, el 17 de mayo de 2011, con el título “The Long Overdue Palestinian State”, en el que decía: “Palestine’s admission to the United Nations would pave the way for the internationalization of the conflict as a legal matter, not only a political one. It would also pave the way for us to pursue claims against Israel at the United Nations, human rights treaty bodies and the International Court of Justice”.

la cuestión sería las Naciones Unidas, lo que le permitiría plantear el tema de la ocupación a la luz del artículo 4 del cuarto Convenio de Ginebra relativo a la protección de la población civil³⁶. Claro, que para que se le reconociera como Estado, ese Estado palestino debía cumplir los requisitos exigidos por el Derecho internacional según el Convenio de Montevideo de 26 de diciembre de 1933, sobre derechos y deberes de los Estados, requisitos que según él cumple a pesar de que Israel le siga denegando esa capacidad³⁷.

Yendo el Presidente palestino como un caballo desbocado, es evidente que este posicionamiento radical significaba en realidad romper unilateralmente el marco negociador previsto, por lo que tanto Israel como los Estados Unidos le advirtieron no sólo de lo que esto implicaba para el futuro de las negociaciones sino que además los Estados Unidos le hicieron saber que si llegaba a plantearse la cuestión en las Naciones Unidas, opondrían su veto en el seno del Consejo de Seguridad, posición a la que se sumaría después el Reino Unido, mientras que Francia comunicaba que se abstendría. China y Rusia³⁸, por su parte, hicieron saber que estaban por el reconocimiento del Estado palestino en el seno onusiano.

Este planteamiento estadounidense no sólo era de esperar, sino que parece ser coherente con las tesis mantenidas por este país

³⁶ Un estudio interesante sobre estos aspectos es el elaborado por SAMSON, E.: "Palestinian Statehood and international Law", in *Focus*, Fall 2011, Vol. V. n° 3, que recoge unas declaraciones hechas por el Presidente palestino según las cuales: "When Palestine gains international recognition of a Palestinian state within the 1967 borders, it will be a country under occupation, thus our reference will be the United Nations (UN), and we will discuss our issues there according to article four of the Geneva convention".

³⁷ Sobre esta cuestión, cfr. *infra*.

³⁸ Para Rusia, el reconocimiento del Estado palestino tanto en la Asamblea General como en el Consejo de Seguridad no plantea ningún problema, ya que como hicieron saber, desde 1981, la Unión Soviética reconoció su soberanía tras proclamarse el Estado palestino, y "desde entonces hay una embajada del Estado palestino en Moscú, encabezada por un embajador de pleno derecho...". A este respecto, cfr. <http://www.abc.es/20110923/internacional/abci-rusia-apoya-palestina-201109230310...> (23/09/2011).

en el seno del Cuarteto según las cuales ese Estado palestino debe salir de las negociaciones directas entre las partes. Es más, esto se ha dicho por activa y por pasiva, en el sentido de que ni era el momento adecuado ni la solicitud acarrearía elementos positivos para las negociaciones³⁹.

Pero si los Estados Unidos tenían las ideas claras al respecto, a pesar de los malentendidos y rifirrafes que ha tenido con Netanyahu, este no sería el caso de Francia que ha estado debatiéndose sin saber muy bien qué cartas jugar. De una posición de aceptación al Estado palestino, el barco francés, con su capitán a bordo, Sarkozy, no se ha dirigido esta vez a Libia para salvar el honor galo, sino que ha tenido que hacer malabarismos al ver que Obama iba por otro camino. Por eso, ante el bloqueo que se avecinaba, el Presidente francés propondría ante la Asamblea General que los palestinos fueran admitidos como Estado observador y se estableciera un plazo de un mes para la reanudación de las negociaciones entre las partes. Además, proponía otros dos plazos: uno de seis meses para la obtención de un compromiso sobre seguridad y defensa (esto

³⁹ Desde esta perspectiva, no es extraño que en su discurso ante la Asamblea General, el 21 de septiembre de 2011 el Presidente Obama señalara lo siguiente: *“One year ago, I stood at this podium and called for an independent Palestine. I believed then --and I believe now-- that the Palestinian people deserve a state of their own. But what I also said is that genuine peace can only be realized between Israelis and Palestinians themselves. One year later, despite extensive efforts by America and others, the parties have not bridged their differences. Faced with this stalemate, I put forward a new basis for negotiations in May. That basis is clear, and well known to all of us here. Israelis must know that any agreement provides assurances for their security. Palestinians deserve to know the territorial basis of their state. I know that many are frustrated by the lack of progress. So am I. But the question isn't the goal we seek – the question is how to reach it. And I am convinced that there is no short cut to the end of a conflict that has endured for decades. Peace will not come through statements and resolutions at the UN – if it were that easy, it would have been accomplished by now. Ultimately, it is Israelis and Palestinians who must live side by side. Ultimately, it is Israelis and Palestinians – not us- who must reach agreement on the issues that divide them: on borders and security; on refugees and Jerusalem”*. Cfr. Remarks of President Barack Obama – As Prepared for Delivery Address to the United Nations General Assembly. New York City, september 21, 2011. Ver también: <http://abenews.go.com/Polities/transcript-president-obamas-speech-united-nations-ge...> (07/12/2011).

es clave par Israel), y otro de un año para la firma de un acuerdo definitivo⁴⁰. Sarkozy pensaba mediante este procedimiento meter un poco de presión a las partes para que llegaran a poner fin, de una vez por todas, a las negociaciones.

Cabe preguntarse ahora qué es lo que llevó al Presidente palestino a adoptar esta posición tan radical, sobre todo después de que los Estados Unidos le hicieran saber que no sólo no apoyaba esa solicitud de reconocimiento sino que se opondría abiertamente si, llegado el caso, la solicitud se presentaba ante el Consejo de Seguridad⁴¹. Sobre esta cuestión, los que defienden la iniciativa palestina suelen invocar varias razones, e incluso algunos muchas, que justificarían el reconocimiento de un Estado palestino en la ONU. Entre los que han invocado muchas están Martti Ahtisaari y el español Javier Solana, quienes han dado diez razones para que Europa diga “sí” a ese reconocimiento. En un artículo publicado en el *The New York Times*, de 26 de septiembre de 2011, estas dos grandes personalidades internacionales, más conocidos en realidad por sus desaguisados e incoherencias que por sus aciertos, pretenden que para que Europa tenga una mayor influencia en el Medio Oriente, el reconocimiento de un Estado palestino sería una ocasión de oro para presentar un frente único por parte de los 27 Estados miembros, de entonces, basándose en el principio de dos Estados. Para ello se divertieron en articular diez razones que han puesto en el título del artículo, cuando en realidad dan once y que han

⁴⁰ Cfr. <http://www.elpais.com/articulo/internacional/lideres/mundiales/presionan/Netanyahu...> (22/09/2011).

⁴¹ En este aspecto, conviene apuntar que la diplomacia estadounidense contaba con no tener que oponerse emitiendo el veto en el Consejo de Seguridad, al no poder contar los palestinos con los nueve votos necesarios para que sea inevitable el veto. Y es que no hay que olvidar que desde que los Estados Unidos e Israel son auténticamente aliados, es decir desde 1970, los primeros han tenido que ejercer su derecho de veto en el Consejo de Seguridad desde 1972 hasta 2011 en 31 ocasiones, con el fin de que determinadas propuestas de resolución no vieran la luz.

sido analizadas unas semanas más tarde por Michael Emerson en un comentario en donde añade algunas apreciaciones personales, guardando siempre las ideas previas de Ahttisaari y de Solana⁴².

Al margen de que las razones dadas son un poco “naïves”, parece que los autores tienden a dar más importancia a utilizar la ocasión que se les presenta a la hora de reconocer un “Estado palestino” para conseguir o eventualmente reforzar el papel de la Unión Europea en el Medio Oriente, que al propio “Estado palestino”. Que venga ahora Javier Solana con esta misma canción, pues ya lo hizo siendo Alto Representante, revela una gran hipocresía ya que o se defiende el reconocimiento de un Estado palestino sin más, pensando que es lo correcto e incluso lo justo, o se dice que no es todavía el momento más oportuno. Para señalar que hay que reconocerlo porque interesa a la Unión Europea revela un egoísmo demencial y baja catadura moral. En cuanto a Ahttisaari, ya conocemos lo que hizo con Kosovo, por lo que entre el desaguisado que preparó entonces el finlandés, y la incoherencia también demostrada en muchas ocasiones por Solana, parece que entre esas razones hay muchos gatos encerrados.

Otros, sin embargo, han invocado razones más prácticas e incluso se podría decir más pragmáticas, como la eternidad en las negociaciones, el hecho de que los Estados Unidos hayan venido bloqueando sistemáticamente cualquier intento de internacionalizar

⁴² De este autor, cfr. *The Political and Legal Logic for Palestinian Statehood*, Centre for European Policy Studies (DEPS), Bruselas, 3 p. Esas razones son las siguientes: “1. To keep the two-state solution alive; 2. The EU has already invested hugely in a two-state solution, around €1 billion per year; 3. To respond to President Abbas’s state-building achievements; 4. To avoid double standards in the context of the Arab Spring; 5. European interests in security of energy supplies and countering terrorism; 6. To strengthen the hand of the US administration in dealing with Israel; 7. In opening up negotiation options, it might help Israel; 8. It would not necessarily give Palestine easier recourse to the International Criminal Court; 9. It would not make Palestinian violence more likely; 10. A ‘yes’ at the UN does not entail recognition, which requires bilateral action; 11. It could be a positive, unified foreign policy act by the EU”.

el conflicto, ya que piensan que si esto se diera, se podría imponer una solución justa basada en los principios del Derecho internacional, etc., etc.⁴³. Sin embargo, hay que señalar que algunos de estos análisis no parece que sean muy realistas y, en nuestra opinión, quizás equivocados.

Desde este prisma, no se puede decir que el conflicto israelo-palestino depende sólo de los Estados Unidos, ni que la comunidad internacional hace bastantes trampas en su mediación”, sin más⁴⁴, pues hay que ver el conflicto en toda su complejidad y dimensión. Ya se sabe cómo negoció Arafat... Sabemos que ha sido y qué es Hamás. Pretender que Israel sigue como un perrito faldero a los Estados Unidos, es una ironía, y sino que se lo pregunten a Obama que ha tenido que tirar la toalla en sus rifirrafes con Netanyahu a causa de los asentamientos en torno a Jerusalén. Esto no quiere decir que los Estados Unidos no sean el principal aliado de Israel. Pero ¿Quién es el mejor aliado de los Estados Unidos en esa zona convulsa del Próximo y Medio Oriente? ¿Son acaso los palestinos

⁴³ A este respecto, cfr. por ejemplo, TORREBLANCA, J.I.: “Harto de trampas”, en <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Hartos/trampas/elpepiint/20110923elpep...> (23/09/2011) y MANGAS MARTÍN, A.: “Palestina: ¿milagro en Tierra Santa?”, *El Mundo*, de 23 de septiembre de 2011.

⁴⁴ A este respecto, José Ignacio Torreblanca señala lo siguiente: “La ecuación resultante es bastante evidente. Por un lado, tenemos una increíble asimetría entre el poder negociador de israelíes y palestinos (pues unos lo tienen prácticamente todo y los otros prácticamente nada). Aunque demográficamente el tiempo juegue a favor de los palestinos, política y económicamente Israel es cada día más fuerte y sus asentamientos más numerosos y asfixiantes para los palestinos. Por otro lado, la comunidad internacional hace bastantes trampas en su mediación: mientras que a los israelíes se les intenta persuadir con buenas formas y sin levantar la voz, a los palestinos se les presiona y exige sin disimulo alguno. Si a todo ello añadimos las dos magníficas muletas diplomáticas (regional e internacional) proporcionadas por Estados Unidos, el resultado final (un proceso de paz estancado) adquiere bastante sentido. No cabe extrañarse de que los palestinos se hayan cansado de jugar a un juego donde todas las cartas están marcadas de antemano y se hayan dirigido a Naciones Unidas a que les proporcione una baraja de cartas nueva”. Cfr. “Harto de trampas”, op. cit. Salvo para la Asamblea General que ya aprobó en 1988 la proclamación del Estado palestino que hizo entonces el Consejo Nacional Palestino. Sobre esta cuestión, cfr. *Infra*.

que se regocijaron de los atentados del 11-S? ¿Con quién cuentan los Estados Unidos en las crisis serias que hay en la zona? Por otro lado, se invoca la eternidad de las negociaciones, pero sin explicar muy bien por qué. Y es que conviene siempre tener presente que el conflicto ha sido más un conflicto árabe-israelí que israelo-palestino. ¿A quién ocupó Israel la Cisjordania en 1967 sino a Jordania? ¿Quién administraba Gaza sino Egipto? ¿Antes no eran territorios ocupados y ahora sí? ¿Desde cuándo y por qué existen los asentamientos? ¿Quién gobierna actualmente en Gaza sino Hamás?

Pero esto no detuvo al Presidente palestino. Es más, en su discurso que pronunció en árabe ante la Asamblea General de las Naciones Unidas de 23 de septiembre de 2011, el líder palestino parece ir por las tesis maximalistas ya conocidas⁴⁵.

Como se puede ver, nada nuevo bajo el sol, pero que la comunidad internacional se las entienda como pueda. Y es que aunque en el discurso sí que hace alusión a las negociaciones, en realidad es casi más para rechazarlas que para aceptarlas como medio de solución al conflicto, al señalar que “no es posible ni práctico ni tampoco aceptable que las cosas sigan como siempre... Es inútil celebrar negociaciones sin parámetros claros, y debido a la falta de credibilidad y un calendario específico, la negociación no tendrá sentido si el ejército de ocupación continúa ampliando su ocu-

⁴⁵ El Presidente palestino pone en su discurso como objetivos para ese Estado palestino los siguientes: *“The goal of the Palestinian people is the realization of their inalienable national rights in their independent State of Palestine, with East Jerusalem as its capital, on all the land of the West Bank, including East Jerusalem, and the Gaza Strip, which Israel occupied in the June 1967 war, in conformity with the resolutions of international legitimacy and with the achievement of a just and agreed upon solution to the Palestine refugee issue in accordance with resolution 194, as stipulated in the Arab Peace Initiative which presented the consensus Arab vision to resolve the core the Arab-Israeli conflict and to achieve a just and comprehensive peace. To this we adhere and this is what we are working to achieve. Achieving this desired peace also requires the release of political prisoners and detainees in Israeli prisons without delay”*. Cfr. <http://www.haaretz.com/misc/article-print-page/full-transcript-of-abbas-speech-at-un-...> , op.cit.

pación en lugar de reducirla, y si sigue cambiando la demografía de nuestro país para crear una nueva base sobre la cual alterar las fronteras. Esto es totalmente inaceptable. Nuestra gente está esperando escuchar la respuesta del mundo. ¿Permitirá a Israel continuar la última ocupación en el mundo? Somos el último pueblo que permanece bajo ocupación...”. Como se puede ver, parece que para el líder palestino, el único problema del mundo de hoy en día es el palestino. Pero es que, además, que diga esto en la Asamblea General de las Naciones Unidas es no sólo absurdo⁴⁶, tal y como estaba ya la zona.

2. La solicitud de reconocimiento de un Estado palestino ante las Naciones Unidas y la UNESCO: fracaso en la ONU, éxito en la UNESCO

La decisión del Presidente de la Autoridad Nacional Palestina, Mahmoud Abbas de llevar el tema del reconocimiento de un Estado palestino a las Naciones Unidas puso tanto a Israel como a los Estados Unidos contra las cuerdas, sobre todo desde el punto de vista diplomático. Y es que, evidentemente, ambos Estados tuvieron que movilizar sus medios diplomáticos para contrarrestar la iniciativa palestina. No hay que olvidar que unos 130 Estados ya han reconocido bilateralmente al Estado palestino, aunque no se sabe sobre qué territorio y si consideran que las autoridades palestinas ejercen un control efectivo sobre ese territorio. Sin embargo, al margen de estas cuestiones sobre las que volveremos después, los Estados Unidos no se dejaron intimidar, haciendo público su veto en el seno del Consejo de Seguridad si la solicitud llegaba a este Órgano. Y

⁴⁶ A declaraciones y situaciones de este tipo se refería precisamente Netanyahu en su discurso. Cfr. *Infra*.

es que según el artículo 27.3 de la Carta de las Naciones Unidas, la decisión del Consejo sólo se podría adoptar por una mayoría de nueve votos y ningún veto de un miembro permanente. Conviene recalcar, a este respecto, que la solicitud palestina nunca llegó a plantear el dilema del veto estadounidense, pues sólo contaba con el voto de seis Estados (China, India, Marruecos, Pakistán, Rusia y Sudán), por lo que la solicitud palestina quedó en un salto al vacío.

La batalla palestina se iba a trasladar, sin embargo, de Nueva York a París, en cuya ciudad tiene su sede la UNESCO. Es aquí donde la iniciativa palestina tendría más éxito al recomendar el Consejo Ejecutivo, con el voto afirmativo de 40 miembros de los 58 que lo componen, a la Conferencia General de admitir a Palestina como Estado miembro, basándose en el artículo 2 del Convenio constitutivo de la UNESCO, que prevé que Estados no miembros de las Naciones Unidas puedan ser admitidos en la Organización siempre que cuenten con la recomendación del Consejo Ejecutivo, adoptada por la mayoría simple de sus 58 miembros, y con el voto favorable de la mayoría de los 193 miembros que componían la Conferencia General. Fue así como, el 31 de octubre de 2011, Palestina se convirtió en Estado miembro de esta Organización, al obtener 107 votos a favor, 14 en contra y 52 abstenciones. Respecto a los Estados miembros de la Unión Europea, una vez más se dividieron, pues mientras España y Francia votaron a favor, Alemania e Italia votaron en contra.

Evidentemente, la admisión de Palestina en la Unesco dejó bien claro el camino a seguir para los líderes palestinos, pues comprendieron cómo evitar el veto estadounidense en las Naciones Unidas, al mismo tiempo que constataban un cierto apoyo diplomático y político evidente no sólo entre los países árabes e islámicos, sino también en muchos Estados latinoamericanos e incluso europeos, como España. Y es que el ejemplo de la UNESCO les indicaba las sendas a seguir, ya que hay organizaciones como la FAO y la OIT

que no exigen ser estrictamente Estados para ser miembros. Sin embargo, los líderes palestinos no se olvidaban de las Naciones Unidas, y a ella volverían a dar una vez más la batalla estatal.

En efecto, la Autoridad Nacional Palestina vuelve a las Naciones Unidas en 2012 para solicitar esta vez a la Asamblea General que se acepte a Palestina como “Estado observador no Miembro”, estatuto que consigue mediante la Resolución 67/19, de 29 de noviembre de 2012⁴⁷, uniéndose así con este estatuto al Estado de la Ciudad del Vaticano. La Resolución fue adoptada por 138 votos a favor, 9 en contra y el resto se abstuvo, por lo que hubo un número importante de abstenciones⁴⁸. Respecto al contenido de la Resolución, el párrafo 2 “decide conceder a Palestina la condición de Estado Observador no miembro en las Naciones Unidas, sin perjuicio de los derechos adquiridos, privilegios y papel de la Organización de Liberación de Palestina en las Naciones Unidas como representante del pueblo palestino, de conformidad con las resoluciones y la práctica pertinentes”. Y es que, como ya hemos apuntado, no es

⁴⁷ Sobre esta cuestión, ver GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J.: “Sobre el reconocimiento de Palestina por la Asamblea General de Naciones Unidas como Estado Observador no miembro”, *REDI*, 2013, pp. 255 y sgs.; BERMEJO GARCÍA, R. y FERNÁNDEZ LIESA, C.: “El futuro de Israel y Palestina tras el reconocimiento de ésta como Estado observador no miembro de las Naciones Unidas”, *ídem*, pp. 213 y sgs.; y LÓPEZ-JACOISTE, E.: “El reconocimiento de Palestina como ‘Estado Observador no miembro’ en las Naciones Unidas y sus efectos jurídico-políticos”, *ídem*, pp. 270 y sgs.

⁴⁸ Respecto al voto de los miembros permanentes en el Consejo de Seguridad, China, Francia y Rusia votaron a favor, el Reino Unido se abstuvo, y los Estados Unidos votaron en contra. El Reino Unido tenía pensado votar a favor, pero cambió el voto al no conseguir de la Autoridad Nacional Palestina la promesa de no intentar adherirse al Estatuto de la Corte Penal Internacional, lo que el Presidente palestino acaba de hacer el 31 de diciembre de 2014 al firmar la solicitud de adhesión a dicho Estatuto, dando así ya el primer paso. Por su parte, los países de la UE se dividieron como de costumbre, ya que 14 Estados votaron a favor (Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Grecia, España, Portugal, Austria, Suecia, Finlandia, Chipre y Malta), 12 se abstuvieron (Alemania, Países Bajos, Reino Unido, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Rumanía, Bulgaria) y uno votó en contra (República Checa). Hay que reconocer el amplio número de abstenciones que suman 41 Estados, más 5 ausentes: Guinea Ecuatorial, Kiribati, Líbano, Madagascar y Ucrania.

ni mucho menos la primera vez que el tema palestino se debate en este foro. Por lo demás, la Resolución no dota de ningún contenido concreto a la concesión que se hace en ella de que a Palestina se le otorga la condición de Estado observador no miembro, y es que, como señalan los Profesores Gutiérrez Espada y Cervell Hortal, “a 29 de noviembre de 2012, Palestina no reúne los elementos constitutivos que el Derecho internacional exige para el Estado”⁴⁹. Por su parte, la Profesora López-Jacoiste comparte esta opinión al apuntar que el estatuto que otorga a Palestina la Resolución “no significa, sin embargo, un reconocimiento por el conjunto de los Estados miembros de la ONU de que Palestina sea ya Estado, ya que a todas luces no lo es”⁵⁰. Por lo tanto, por mucho que se quiere estrujar esta Resolución, hay que poner de relieve que no reconoce, no puede hacerlo, la existencia de un Estado palestino desde un punto de vista jurídico, ya que esto es pura y simplemente el derecho del gobierno de un Estado frente a la entidad que quiere reconocer como tal, es decir como Estado, como clara y llanamente se ha expuesto en relación precisamente con Palestina⁵¹. Y esto fue lo que también expresó ya el representante israelí, Ron Grosor, al explicar el voto en contra de Israel⁵².

Pero al margen de esta cuestión, que desde el punto de vista jurídico es obvia, se podría decir que lo más relevante es las ambigüedades e imprecisiones recogidas en el texto. Una de ellas atañe al denominado

⁴⁹ De estos autores, cfr. “Sobre el reconocimiento de Palestina por la Asamblea General de Naciones Unidas como Estado observador no miembro”, op. cit., p. 256. Véase también GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “De ‘protectorado internacional’ a ‘Estado protegido’ (¿Es Kosovo un Estado?)”, en BARRANCO AVILÉS, M^a.C.; CELADOR ANTÓN, O. y VACAS FERNÁNDEZ, F. (coords.): *Perspectivas actuales de los sujetos de Derecho*, Madrid, Departamento de Derecho Internacional Eclesiástico y Filosofías del Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 2012, en pp. 201-214.

⁵⁰ De esta autora, cfr. “El reconocimiento de Palestina como ‘Estado observador no miembro’ en las Naciones Unidas y sus efectos jurídico-políticos”, op. cit., p. 270.

⁵¹ DE RIVIÈRE, N. y GORJESTANI, T.: “La question de la Palestine aux Nations Unies et dans les organisations internationales”, *RGDIP*, 2012, pp. 549 y sgs.

⁵² Cfr. GA/11317, de 29 de noviembre de 2012.

“Plan de Reparto” que la Resolución 181 (II), de 22 de noviembre de 1947, estableció en su momento para Palestina, Resolución recordada en la actual Resolución 67/19 de una forma silenciosa. Sin embargo, no hay que olvidar que ya en ese momento la Asamblea General a la que ahora han recurrido les dio la posibilidad de crear un Estado sobre un territorio mayor que el que ahora pone sobre la mesa la Autoridad Nacional Palestina. Es decir se vuelve ahora a la misma Institución décadas después a reivindicar un estatuto menor que el que en 1947 se les quiso otorgar, pero que rechazaron, como ya hemos apuntado. ¿Acaso no debería explicar este hecho la Resolución?⁵³.

Otras ambigüedades e imprecisiones se constatan fácilmente con una simple lectura de la Resolución, como cuando se hace alusión al “principio general de la inadmisibilidad de la adquisición de territorios por la fuerza” dando a entender que los denominados “territorios ocupados” se ocuparon a un anterior Estado palestino cuando este *nunca ha existido*. Y es que esos territorios se ocuparon a Jordania (Cisjordania) y Egipto, que administraba Gaza. Es más, nadie puso en duda antes de 1967 esa ocupación, ni mucho menos los países árabes. Lo mismo cabe decir de la Jerusalén Oriental, es decir la denominada ciudad vieja. Pero ¿quién ocupaba esta ciudad sino Jordania? ¿No había antes de 1967 palestinos en estos territorios?

Esto que acabamos de apuntar se ve claramente en el párrafo 4 del dispositivo que recoge “su determinación a contribuir al logro

⁵³ En efecto, la vuelta ahora a las Naciones Unidas de los palestinos no les debe hacer olvidar aquella Resolución 181(II) de 1947 que estableció el “Plan de Reparto” de Palestina para que se crearan dos Estados, uno judío y otro árabe, Plan que fue rechazado como se sabe por los árabes y que dio lugar a la primera guerra árabe-israelí de 1948-1949, durante la cual Israel tomó en torno a unos 8.000 km² de territorio de la parte reservada para que los palestinos crearan su propio Estado. Así, más de sesenta años después, los palestinos vuelven a pedir lo que ya se les había concedido. Evidentemente, todo hubiera sido distinto sin ese error histórico, aunque ahora hay que saber superarlo, cosa que está por ver, ya que varios grupos radicales palestinos siguen reivindicando todo el territorio de la antigua Palestina y la destrucción del Estado judío, entre ellos Hamás.

de los derechos inalienables del pueblo palestino y la consecución de un arreglo pacífico en el Oriente Medio que ponga fin a la ocupación que comenzó en 1967 y hacer realidad la visión de dos Estados, con un Estado palestino independiente, soberano, democrático, viable y contiguo que coexista junto con Israel en paz y con seguridad sobre la base de las fronteras anteriores a 1967". Pero ¿cómo se habla de fronteras cuando estas no existen? Se sabe además que los líderes palestinos han aceptado ya en anteriores negociaciones ciertas modificaciones a lo que hoy se denomina Línea Verde. Por lo demás, lo único que está claro es que los 59 países que han patrocinado la Resolución son conscientes de dos cosas: una, que es muy importante, y que consiste en reconocer que los territorios tomados por Israel tras la denominada Guerra de la Independencia no están en litigio y que forman parte de la soberanía israelí; la otra es que son conocidas las negociaciones que se hicieron en Camp David en 2000, y en otras posteriores, incluso en 2008, según las cuales tanto los israelíes como los palestinos habían aceptado intercambios de territorios para soslayar así el problema de los grandes asentamientos⁵⁴.

El panorama que plasmó la Resolución no es pues muy halagüeño por mucho que fuera considerado como un gran éxito, sería en este caso sólo político, por los líderes palestinos. Este fue el caso del Ministro de Asuntos Exteriores palestino, Riyad al Maliki, quien ha considerado a la Resolución como un auténtico referéndum internacional sobre la causa palestina, aunque también señala que "el futuro de Palestina es un camino legal, más que un camino político"⁵⁵. Y es que hasta el mismo Al Maliki reconoce la compli-

⁵⁴ Cfr. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: "El reconocimiento de Palestina como 'Estado Observador no miembro' en las Naciones Unidas y sus efectos jurídico-políticos", op. cit., p. 275.

⁵⁵ Cfr. http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/19/actualidad/1355927652_595.

cada situación, al señalar lo siguiente: “Tras el reconocimiento de la Asamblea General de la ONU, trabajamos en dos líneas de actuación: una, interna, acabar con la división entre Cisjordania y Gaza y con el objetivo de celebrar elecciones conjuntas en breve; esa es la más importante. La otra prioridad es conseguir el apoyo de la comunidad internacional, en especial la UE y Estados Unidos, para reactivar el proceso de paz y entablar negociaciones directas con Israel”⁵⁶. Ni que decir tiene que esta última prioridad ha estado presente en el voto de varios Estados como lo apuntó precisamente el representante suizo a la hora de motivar el voto favorable de Suiza⁵⁷. Y esto fue lo que apuntó también el propio Secretario General de las Naciones Unidas cuando dijo claramente que nada podía sustituir a las negociaciones⁵⁸. El Secretario General de las Naciones Unidas se alía así con las tesis estadounidenses e israelíes según las cuales el Estado palestino debe salir del resultado de unas negociaciones directas con los israelíes, fruto de las cuales puedan convivir los dos Estados en paz y seguridad. Romper sin más las negociaciones e ir por sendas unilaterales para imponer una parte a la otra un determinado resultado no parece ser el camino adecuado, y los palestinos, como parte más débil, tienen que comprender esto los primeros.

3. Las últimas negociaciones israelo-palestinas y la Operación Margen Protector

Los derroteros unilaterales adoptados por las autoridades palestinas con el fin de que la sociedad internacional reconociera ese tan deseado Estado palestino no impidieron que se reiniciara entre

⁵⁶ *Ibid.*, p. 2.

⁵⁷ Cfr. GA/11317, de 29 de noviembre de 2012.

⁵⁸ *Ibid.*

israelíes y palestinos nuevas negociaciones entre las partes en agosto de 2013, una vez más impulsadas por los Estados Unidos. El marco de negociaciones debía resolver en un período de nueve meses, es decir, hasta abril de 2014 los grandes temas ya conocidos que constituyen el meollo duro de las negociaciones, es decir las fronteras, los asentamientos, el marco de seguridad, Jerusalén, los refugiados, etc. Desde esta perspectiva, los numerosos viajes que a este respecto llevó a cabo el Secretario de Estado norteamericano John Kerry tanto a Israel como a Palestina son bien conocidos, así como los que hizo a otros países de la región, como Egipto o Jordania.

En el transcurso de estos viajes fueron importantes las discrepancias que John Kerry mantuvo con Netanyahu y su Gobierno en relación sobre todo con los asentamientos, y en parte también sobre Jerusalén, pero nunca llegaron a paralizar las negociaciones. La sensación dada por los medios era que el Secretario de Estado estadounidense se encontraba más cómodo en Ramala que en Jerusalén, aunque pronto se vería donde iba a encontrar los reales problemas a la hora de llevar a buen puerto las negociaciones. Y es que el Presidente palestino pronto empezó a perder la esperanza de conseguir lo que él se proponía, olvidando que su situación era muy delicada, ya que negociaba en nombre de los palestinos sin que ejerciera su autoridad y, lo que es peor, su control sobre Gaza. Esto que hubiera podido ser una justificación perfecta para que Israel no negociara con el Presidente palestino, pues como ya hemos apuntado Hamás, controla Gaza y jura destruir Israel, acepta sin embargo negociar en una especie de “package deal” todos los problemas pendientes, y no son pocos, con los palestinos. Pero la desesperanza fue más fuerte que la esperanza, y el Presidente palestino que había llegado a concluir en abril de 2013 un “acuerdo de unidad” con Hamás decide no prolongar el plazo de las negociaciones que terminaba este mismo mes de abril, por mucho que tanto los Estados Unidos como Israel insistieran en una prórroga.

Todas las demandas a Mahmoud Abbas para que cambiara de opinión quedaron sin respuesta, quedando estas negociaciones en el baúl de los recuerdos.

Las cosas, sin embargo, no iban a quedar ahí, pues a partir de entonces la situación sobre el terreno se iba a complicar, al comenzar Hamás y otros grupos radicales a lanzar ataques de distinta naturaleza sobre Israel. El secuestro de tres jóvenes israelíes que vivían en Cisjordania (Judea y Samaria para Israel) y su posterior asesinato⁵⁹ vendría a poner la crisis al borde de una nueva confrontación sobre el terreno, incrementándose los ataques con misiles desde Gaza sobre las ciudades y otras zonas pobladas sobre todo del sur de Israel, ataques que a pesar de las distintas respuestas armadas de la aviación israelí no se detuvieron, llevando a Israel a movilizar en torno a unos setenta mil reservistas para lanzar la operación “Margen Protector” contra Gaza durante los meses de julio y agosto de 2014. No es este el momento de analizar jurídicamente el desarrollo y alcance de la operación, pero sólo queremos destacar que desde Gaza se lanzaron 4000 misiles de forma *indiscriminada* contra Israel, lo que constituye una gran violación del Derecho internacional humanitario, mientras que a Israel se le ha acusado, como casi siempre, de un uso *excesivo* de la fuerza en algunas ocasiones, a pesar de que la mayoría de los países europeos y no europeos le reconocían el derecho a defenderse de estos ataques. El conflicto produjo en torno a 2200 muertos de lado palestino (de los cuales unos 950 milicianos de Hamás según fuentes del ejército israelí) y 71 de lado israelí, de ellos 66 soldados y cinco civiles⁶⁰.

⁵⁹ Este hecho fue condenado por el Presidente palestino, mientras que Hamás se ha responsabilizado meses después del secuestro y asesinato. Posteriormente, extremistas judíos mataron a un adolescente palestino quemando el cadáver en un bosque cercano a Jerusalén. Sus autores fueron rápidamente detenidos por la policía israelí. La diferencia es pues importante entre un caso y el otro.

⁶⁰ Otras cifras, un poco diferentes en cuanto a la calificación de los muertos, han sido dadas por las Naciones Unidas, concretamente por la OCHA, con el apoyo

El número importante de soldados israelíes muertos se debe sobre todo a los túneles construidos por Hamás con el fin de atacar y secuestrar a civiles y soldados en territorio israelí. Y es que la destrucción de estos túneles fue uno de los principales objetivos de las fuerzas armadas israelíes, que habían desplegado sobre la zona tres de sus famosas brigadas: la conocida y reputada Golani; la no menos reputada brigada Nahal de paracaidistas y la brigada Givati.

4. Los últimos pasos de las autoridades palestinas para que se reconozca un Estado palestino en la ONU

Tras el alto el fuego firmado el 26 de agosto de 2014 después de varios rechazos de Hamás, alto el fuego obtenido con la ayuda inestimable de Egipto y de los Estados Unidos, la paz no ha llegado a la zona, aunque tampoco a las Naciones Unidas, que ha tenido que volver a tratar, una vez más, el tema palestino. Parece que los líderes

de ONG's, según las cuales habría habido 2131 muertos palestinos, entre los cuales 1473 civiles, incluyendo 501 menores. Cfr. www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_stvip_o4_09_2014.pab Las cifras parecen coincidir en el sentido de que muchos de los civiles muertos no menores son militantes de Hamás que combaten con esta organización y que Israel considera como combatientes de Hamás, mientras que la OCHA no. Hay que recalcar que nadie mejor que Israel tiene una información más fidedigna sobre Hamás. Por otro lado, es sabido que muchas oficinas de la UNRWA (Oficina de las Naciones Unidas de ayuda a los refugiados palestinos) han sido utilizadas por Hamás para lanzar los misiles y, sobre todo para esconder depósitos de armas. Las bajas israelíes son muy importantes, si se las compara con la operación "Cast Lead" o "Plomo Fundido", ya que en esta última hubo tan sólo 13 muertos israelíes, de los cuales 4 por fuego amigo. Sobre la operación "Plomo Fundido", que tuvo lugar entre finales de diciembre 2008 y enero 2009, cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P.: *Una tierra, dos Estados. Análisis jurídico-político del conflicto árabe-israelí*, Eunsa, Pamplona, 2011, pp. 327-338. La operación "Plomo Fundido" fue analizada por todos los expertos militares, dado el alto nivel de táctica militar utilizada, advirtiendo a la población civil, incluso por teléfono, a huir porque se iba a llevar a cabo ataques sobre ese objetivo, y así se ha hecho también en la operación "Margen Protector". No nos consta que esto se lleve a cabo por ningún otro ejército del mundo, aunque siempre habrá bajas civiles producidas por los denominados "daños colaterales".

palestinos quieren obtener en el foro onusiano, lo que no pueden obtener en el campo de batalla, ya que si este lo ganaran, no irían a las Naciones Unidas. Y es que una vez más han vuelto al Consejo de Seguridad⁶¹, de la mano de 22 países árabes que, liderados por Jordania, han presentado un proyecto de resolución⁶² el 17 de diciembre de 2014 sin que se diera la posibilidad de que se debatiera sosegadamente en el Consejo, órgano que es sobre todo un “foro diplomático”, como apunta Philipp Weckel⁶³. Pero es que además el contenido del proyecto de resolución es bastante estrambótico.

En efecto, en el preámbulo se recuerda la ya citada Resolución 181 (II) de 29 de noviembre de 1947, que adoptó el “Plan de Reparto” que los árabes rechazaron, recordando además la prohibición de adquisición de territorios por la fuerza, la ilegalidad de los asentamientos y saca a relucir la necesidad de encontrar una solución a los refugiados. Señala, además, que Gaza es parte integrante del territorio palestino, lo que nadie pone en duda, salvo quizás Hamás, y condena el terrorismo. Pero es el dispositivo el que a todas luces se sale del guión, al proponer en el párrafo 1 la necesidad de llegar a un acuerdo en 12 meses para llegar a la solución de dos Estados, mientras que en el párrafo 2 se alude a la necesidad de llegar a acuerdos de seguridad entre las partes, e incluso con terceros Estados, y retirada israelí de los territorios palestinos, lo más tarde al final de 2017. En este párrafo se señala que las futuras fronteras se trazarán sobre la base de las líneas de 4 de junio de 1967, mutuamente consentidas e incluyendo cambios

⁶¹ Como ya hemos apuntado en 2011, la solicitud palestina de ser admitida en la ONU como Estado miembro fue rechazada. Para un sucinto análisis de la evolución del estatuto de Palestina en las Naciones Unidas, cfr. TAVERNIER, J.: “Vers une évolution du statut de la Palestine aux Nations Unies”, *Bulletin Sentinelle*, n° 318 du 7/10/2012.

⁶² A este respecto, cfr. S/2014/916.

⁶³ De este autor, cfr. “Non adoption du projet palestinien au Conseil de sécurité: urgence d’agir et patience contrainte”, *Bulletin Sentinelle*, n° 416, del 4/01/2015.

territoriales (“equivalent land swap”) ⁶⁴, y pide una solución a los refugiados sobre la base de la llamada Iniciativa Árabe, el Derecho internacional y las resoluciones de las Naciones Unidas, incluida la resolución 194 (III) de la Asamblea General. Por su parte, el párrafo 3 recoge que se llegue a un acuerdo final que ponga fin a la ocupación y a cualquier reclamación, así como un acuerdo de reconocimiento mutuo. Conviene mencionar también los párrafos 10 y 11, referentes el primero a abstenerse de acciones unilaterales e ilegales, incluidos los asentamientos, mientras que el segundo insta a promover los esfuerzos de forma inmediata con el fin de reconstruir Gaza.

El proyecto de resolución fue presentado a voto en el Consejo de Seguridad el 30 de diciembre de 2014, siendo rechazado, al contar sólo con 8 votos, y no nueve, como eran necesarios ⁶⁵. Haciéndose eco del resultado obtenido en el Consejo de Seguridad, el periódico estadounidense *The Washington Post* del 31 de diciembre de 2014, recogía una declaración del Departamento de Estado según la cual “the action was entirely counterproductive and does nothing to further aspirations of the palestinian people for a sovereign and independent state”. Por su parte, el portavoz del Departamento de Estado, Jeff Rathke, calificó la acción palestina como “an escalatory step that will not achieve any of the outcomes most palestinians have long hoped to see for their people”. Para los líderes palestinos, sin embargo, el rechazo al proyecto de resolución ha sido

⁶⁴ Como se puede comprender, sobre la base de la llamada “Línea Verde” no quiere decir que esta sea la futura frontera, señalando además que tendrá que ser consentida.

⁶⁵ El proyecto de resolución contó con el apoyo de Argentina, Chad, China, Chile, Francia, Jordania y Rusia, mientras que los Estados Unidos y Australia votaron en contra. Por otro lado, Lituania, Nigeria, República de Corea, Reino Unido y Ruanda se abstuvieron. Entre estas abstenciones sorprenden la de Nigeria y Ruanda, desmarcándose de defender los intereses palestinos, pues es un paso novedoso, sobre todo el de Nigeria. A este respecto, el papel que ha desempeñado el Ministro de Asuntos Exteriores israelí, Avigdor Lieberman, ha sido, parece, determinante.

considerado como una agresión, al señalar que “there’s aggression against us, against our land. The Security Council disappointed us”. Por su parte, en Israel, el rechazo del proyecto de resolución, no por esperado, fue bienvenido, agradeciendo al Gobierno estadounidense el apoyo prestado al estar dispuesto a vetar la resolución en el caso de que hubiera obtenido los 9 votos⁶⁶.

Desde esta misma perspectiva, conviene recalcar que los 8 votos obtenidos, favorables al proyecto de resolución, no revelan realmente que incluso los que han votado favorablemente lo hayan hecho convencidos de que lo tenían que hacer. Y es que como apunta Philippe Weckel, algunos miembros que han votado por el proyecto, se oponían en realidad a que obtuvieran la mayoría de 9 votos⁶⁷. Rusia, por ejemplo, ha justificado su voto argumentando que de todas formas no iba a salir adelante, a causa del veto anunciado estadounidense, mientras que Francia, que ha defendido su propio proyecto de resolución que preveía un acuerdo de paz en dos años⁶⁸, lo ha hecho para paliar la abstención de Nigeria⁶⁹.

Dicho esto, hay que insistir sobre el hecho de que no parece que los líderes palestinos hayan comprendido bien el funcionamiento del Consejo de Seguridad, pues la práctica revela que los proyectos de resolución se debaten y se someten a negociación en el seno del Consejo, pues, como ya hemos apuntado, es un foro diplomático por excelencia. Pero es que además el momento no era adecuado, y este es también un elemento importante que conviene sopesar, algo que unos días más tarde ha sido reconocido por los líderes palestinos. Así las cosas, no es de extrañar que la Autoridad

⁶⁶ Para más comentarios en Israel, cfr. *The Jerusalem Post*, del 3 de enero de 2015.

⁶⁷ De este autor, cfr. “Nou adoption du projet palestinien du Conseil de sécurité: urgence d’agir et patience contrainte”, op. cit.

⁶⁸ Para el proyecto de resolución presentado por Francia, cfr. S/2014/916.

⁶⁹ Para más detalles, sobre todos estos aspectos, ver las distintas declaraciones de los representantes de los Estados miembros en el Consejo de Seguridad, en S/PV.7354.

Nacional Palestina haya decidido el 2 de enero de 2015 volver a presentar el proyecto de resolución rechazado, esperando poder obtener los 9 votos con el cambio que se acaba de producir en el Consejo, en el que han tomado asiento Angola, España, Malasia, Nueva Zelanda y Venezuela. Esto implicaría en teoría que Jordania volviera a endosar el proyecto de resolución, situándose así en una posición muy delicada frente a los Estados Unidos⁷⁰. El paso por el Consejo de Seguridad, si no se cambiaba el proyecto de resolución, sería también un test para España, ya que si por su voto en favor del proyecto permitiera llegar a los 9 votos, sería un posicionamiento muy delicado frente a los Estados Unidos, del que se dice ser un gran país aliado. Y es que ser miembro no permanente en el Consejo de Seguridad trae estas consecuencias, que no siempre son buenas para una mediana potencia regional como es España, cada vez más debilitada por la crisis económica y financiera así como por las tendencias soberanistas de algunos territorios, que siempre conviene tenerlas presentes.

Esta reacción palestina tan rápida parece ser más un producto del despecho recibido que de una reflexión profunda, pues una de dos,

⁷⁰ La intención del Presidente palestino de volver a presentar el texto al Consejo de Seguridad no parece que contaba sin embargo con el beneplácito de Jordania, tal y como ha anunciado el 12 de enero el jefe de la diplomacia jordana, Nasser Judeh, aprovechando la visita del Ministro español García Margallo. Y es que el canciller jordano ha culpado al líder palestino del fiasco ante el Consejo de Seguridad, reconociendo que los países árabes “no lograron su objetivo”, y que el “propósito de ir al Consejo de Seguridad es conseguir un éxito, no fracasar. Ha justificado el fracaso señalando que el líder palestino tenía mucha prisa en presentar la propuesta, y ha recalado el hecho de que todavía oficialmente nadie le había pedido volver a plantear el tema de nuevo ante el Consejo de Seguridad, posponiendo cualquier decisión a la reunión que los Ministros de Asuntos Exteriores de la Liga Árabe tendrían el 15 de enero de 2015. Tampoco parece que era partidario de que la futura resolución incluyera la fecha límite de 2017, elemento que suscitó el rechazo frontal de los Estados Unidos y de Israel. Dicho esto, el canciller jordano no ocultó el hecho de que la iniciativa palestina no tenía como objetivo obtener un acuerdo aplicable al conflicto, sino el de obtener un respaldo internacional para el Presidente palestino, seriamente debilitado por la falta de resultados en las negociaciones con Israel y por la creciente popularidad de Hamás. Cfr. “Margallo insta a Jordania a buscar la unanimidad sobre Palestina en la ONU”, *El País* (digital), de 12 de enero de 2015.

o se cambia sustancialmente el proyecto de resolución o los Estados Unidos podrán su veto, esto siempre y cuando que obtenga los 9 votos, lo que por el momento no está claro a pesar del cambio de Estados miembros en el Consejo, pues puede ocurrir que algunos Estados que el 30 de diciembre votaron por el proyecto de resolución dejen de hacerlo la próxima vez. Y es que el tema israelo-palestino no sólo es complejo en su origen y desarrollo, sino que es también complejo en cuanto a la solución. El proyecto de resolución que acaba de ser rechazado no es consciente de esto, no sólo ya por su contenido, sino también porque no se puede dejar fuera de esa negociación a la otra parte más interesada, cuando para más *inri*, es la más fuerte. Pero es que, además, al olvidar el proyecto de resolución las exigencias de seguridad israelíes, es fácil sostener que es parcial, al no proponer un cierto equilibrio entre las partes.

5. La solicitud palestina al Estatuto de la Corte Penal Internacional

Pero la reacción palestina no ha quedado ahí, y ha dado otro paso que puede acarrear serios problemas no sólo a los líderes palestinos, sino también a algunas de las instituciones internacionales. En efecto, un día después de que el Consejo de Seguridad rechazara el proyecto de resolución que hemos comentado, el Presidente palestino ha firmado, el 31 de diciembre de 2014, la solicitud de adhesión al Estatuto de la Corte Penal Internacional⁷¹, de la que ya es Estado observador, estatuto que ha obtenido en la última sesión de la Asamblea de Estados Parte de diciembre de 2014⁷². El

⁷¹ Ver los comentarios de Luz Gómez a *El País* (digital) del 1 de enero de 2015, bajo el título “Nueva fase para la Justicia en Palestina”.

⁷² A este respecto, cfr. BOEGLIN, N.: “Palestina: Estatuto de Estado Observador acordado por Asamblea de Estados Parte, a la Corte Penal Internacional (ICC)”, en : <http://alainet.org.active/79378&lang=es>.

paso dado por las autoridades palestinas ha suscitado, en general, reacciones de rechazo, bajo el prisma de que lo que quieren los líderes palestinos es politizar la Corte Penal Internacional, reproche que ya se le está haciendo a la Corte por otras razones. De todas formas, el actual Gobierno israelí ya ha dicho que nunca entregará a la Corte a los soldados y mandos israelíes que defienden su país contra los ataques de organizaciones terroristas, y que los que tienen que estar ante la Corte son, entre otros muchos, los líderes de Hamás. No obstante, había previamente que dilucidar el caso, pues para adherirse al Estatuto de la Corte es requisito imprescindible ser Estado, y, para muchos, Palestina no lo es⁷³.

Dicho esto, no hay que ignorar, como lo hacen muchos medios de comunicación, que no es la primera vez que las autoridades palestinas acuden a esta Corte, pues, como apuntan los Profesores Gutiérrez Espada y Cervell Hortal⁷⁴, ya en enero de 2009, el Ministro de Justicia palestino presentó una solicitud de aceptación de su jurisdicción, tal y como está previsto en el artículo 12.3, con el fin de que la Corte pudiera investigar los hechos cometidos en el territorio de Palestina desde el 1 de julio de 2002⁷⁵. El principal objetivo de las autoridades palestinas era que la Corte pudiera investigar los presuntos crímenes de guerra que hubiera podido cometer el ejército israelí en la operación Cast Lead (o Plomo Fundido), a la que ya hemos hecho alusión, contra la Franja de Gaza, ya bajo el control de Hamás, entre finales de diciembre de 2008 y enero de 2009. Como apuntan los autores precitados, el Fiscal inició una

⁷³ Esta es también la opinión del antiguo Embajador estadounidense ante las Naciones Unidas bajo el Gobierno de Bush junior, al insinuar que la iniciativa palestina podría ser rechazada porque “to be part of the treaty, you need to be a state, and the Palestinian Authority is not a state”. Cfr. *The Washington Post*, de 31 de diciembre de 2014.

⁷⁴ De estos autores, cfr. “Sobre el reconocimiento de Palestina por la Asamblea General de Naciones Unidas como Estado Observador no miembro”, op. cit., pp. 259-261.

⁷⁵ Se mencionaban unas 400 acciones.

investigación de conformidad con el artículo 15 del Estatuto, para examinar si se cumplían los elementos razonables previstos en el artículo 12 para iniciar un procedimiento, lo que le llevaría a la espinosa cuestión de saber si Palestina era o no un Estado.

Tras tres años de examen, y habiendo oído a las partes interesadas, la Fiscalía publicó su decisión en la que se señalaba que corresponde a los órganos de las Naciones Unidas o a la Asamblea de Estados Parte de la propia Corte Penal Internacional determinar si Palestina puede ser calificada como Estado o no, ya que la Fiscalía no tiene competencia para hacerlo⁷⁶. Y es que el artículo 125 del Estatuto de la Corte Penal Internacional es claro, al declarar que está abierto a la adhesión de cualquier Estado. Por lo tanto, la vía elegida por las autoridades palestinas de basarse en el artículo 12.3 del Estatuto según el cual un Estado puede formular una declaración *ad hoc* de aceptación de la jurisdicción, en vez de la adhesión, tampoco cumplía el requisito principal que es el de ser un Estado. Tomando en consideración estos elementos, la Fiscalía consideró en su decisión que cuando una entidad expresa su deseo de adherirse a un tratado y surgen incertidumbres sobre si es o no realmente un Estado, el Secretario General de las Naciones Unidas, que es el depositario del Estatuto de la Corte Penal Internacional, es el que debe decidir tomando como guía las directrices de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es más, en caso de duda, puede replantear la cuestión a la precitada Asamblea General o a la Asamblea de Estados Parte para poder resolver la cuestión.

Pues bien, el 6 de enero de 2015, por lo tanto tan sólo seis días después de que las autoridades palestinas presentaran su solicitud de adhesión, el Secretario General de las Naciones Unidas ha decidido que Palestina será miembro de la Corte Penal Internacional

⁷⁶ Para todos estos aspectos relacionados con Palestina en la Corte Penal Internacional, cfr. www.icc-cpi.int/f-menus/icc...pe-cdnp/Palestine.

a partir del 1 de abril de 2015, lo que ha sorprendido a propios y extraños, sobre todo por la rapidez con la que ha adoptado una decisión tan polémica, sobre todo tomando en consideración las características de los territorios palestinos. Y es que no se puede olvidar que la Autoridad Nacional Palestina no tiene jurisdicción penal sobre todo el territorio de Cisjordania, ya que en un 60 % es competencia israelí en todo aquello relacionado con la seguridad, y en los llamados territorios B, los palestinos tienen competencias de administración, pero no militar, tal y como se acordó en el Acuerdo de Taba, de 26 de septiembre de 1995. Es más, en materia de terrorismo se acordó la obligación para las autoridades palestinas de detener aquellos que cometan actos terroristas en aquellos territorios que caen bajo su jurisdicción, sin excluir, sin embargo, la posibilidad de que lo hagan los propios israelíes. Si a esto añadimos la cuestión de los asentamientos, que son, hoy por hoy, de soberanía israelí, y la Franja de Gaza que está bajo el control de Hamás, el campo de maniobra de las autoridades palestinas es complicado.

Desde esta perspectiva, todo apunta a que los líderes palestinos quieren mantener vivo el conflicto para que esté presente en el tapiz de la sociedad internacional, enredando la madeja diplomática y política de algunas organizaciones en vez de centrarse en resolver de buena fe el complejo conflicto mediante negociaciones directas con Israel. Conociendo las grandes limitaciones que tiene la Corte Penal Internacional, como se está poniendo de manifiesto un día sí y otro también, pretender que la Corte se ocupe ahora de este conflicto tan enrevesado, es poner una bomba de relojería en una Institución a la que hay que elogiar por los altos fines y objetivos que tiene que cumplir, pero que no se la puede politizar. Es evidente, además, que Israel no sale malparado de los informes serios que han llevado a cabo las Naciones Unidas en muchas circunstancias y que sabe sancionar las eventuales violaciones del Derecho Internacional Humanitario a nivel interno de una forma ejemplar, lo que resta

posibilidades, en virtud del principio de subsidiariedad al que está sometida la Corte, de intervenir. Es cierto que hay informes en donde se señala que tanto Israel como Hamás han cometido crímenes de guerra, tanto por parte del Consejo de Derechos Humanos de la ONU como de algunas ONG's. Sin embargo, comparar los casos de uno y otro contendientes, parece ser producto de campañas parecidas a la que se ha producido con el cantante judeoamericano Matisnahu al prohibirle participar en el festival Rototon de Benicassin por negarse a participar en una campaña de boicot y sanciones contra Israel. El desaguisado ha sido, como se sabe, magistral, y la imagen de España por los suelos.

6. Pero ¿es Palestina un Estado?

Es sabido que para que se pueda reconocer a un Estado son necesarios tres elementos: territorio, población y gobierno que controle efectivamente ese territorio y que pueda decidir de forma exclusiva y soberana. ¿Se puede considerar que existen estos tres elementos en los territorios palestinos? ¿Se puede reconocer un Estado que no controla parte de ese territorio y que además, ese territorio está bajo el control de una organización que para muchos es terrorista? ¿O sólo se podría reconocer ese Estado sobre el territorio no gobernado por la organización terrorista, siempre y cuando que ejerza sobre él un control efectivo? ¿Tiene la Autoridad Nacional Palestina realmente un control efectivo sobre Cisjordania?

En una curiosa e interesante comparación uno se puede preguntar por qué Mahmoud Abbas no se ha fijado en Sudán del sur, que es el último Estado que se ha adherido a la ONU. Sudán del Sur obtuvo su independencia no a través de una declaración o resolución de las Naciones Unidas, sino mediante negociaciones. A principios del año 2011 votó en un referéndum su separación, referéndum que se

negoció en un tratado de 2005, después de más de dos décadas de guerra atroz. Aquí, no hubo por lo tanto iniciativas unilaterales ni otras medidas similares, ni la ONU creó a Sudán del Sur, sino que sólo lo aceptó como un nuevo Miembro. Pero, además, ¿se puede reconocer un Estado, cuyo territorio se considera administrado u ocupado, sin que nunca haya existido ese Estado? Estas son algunas de las cuestiones que pone sobre la mesa la cuestión del reconocimiento palestino, que no pueden ser resueltas sin recurrir a la teoría del reconocimiento según el Derecho internacional.

En efecto, como es sabido, en el orden jurídico internacional existen situaciones que pueden suscitar entre los Estados reacciones de distinta naturaleza, reacciones que van a producir determinados efectos jurídicos. Ni que decir tiene que el “reconocimiento” cae de lleno en esta situación⁷⁷. No es este el lugar de analizar las ricas teorías que sobre este tema se han llevado a cabo por la doctrina⁷⁸. Sin embargo, sí que queremos apuntar que el reconocimiento, a pesar de que se afirma que es un acto unilateral facultativo e irrevocable, esto no significa que la discrecionalidad del Estado a la hora de reconocer⁷⁹ pueda caer en la arbitrariedad, tal y como ha afirmado contundentemente el Profesor Virally⁸⁰, bien sea para reconocer Estados inexistentes en la realidad o bien para no reco-

⁷⁷ A este respecto, cfr. JACQUE, J.P.: “Acte et norme en droit international”, *Recueil des Cours*, 227 (1991-II), pp. 382 y sgs.

⁷⁸ Para un análisis de las teorías clásicas al respecto, ver, entre otra muchas, BROWNLIE, L.: “Recognition in Theory and Practice”, *British Yearbook of International Law*, LIII (1982), pp. 197-211; CHARPENTIER, J.: *La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens*, Pedone, París, 1956; GRANT, TH.D.: *The recognitions of States: Law and Practice in Debate and Evolution*, Praeger, Westport, 1999; SALMON, J.A.: *La reconnaissance d'Etats*, A. Colin, París 1971; y VERHOEVEN, J.: *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Pedone, París, 1975.

⁷⁹ Sobre el carácter discrecional del reconocimiento, cfr. RICH, R.: “Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union”, *European Journal of International Law*, 4 (1993), n. I, pp. 36-65.

⁸⁰ Cfr. VIRALLY, M.: “Panorama du droit international contemporain”, *Recueil des Cours*, 184 (1983-V), p. 54.

nocer Estados que cumplen con todos los requisitos exigidos por el Derecho internacional⁸¹.

Es evidente, a nuestro entender, que la Autoridad Palestina no es el gobierno de un territorio en el que pueda decidir de forma efectiva y soberana sin contar con Israel. Es más, como se sabe, por los acuerdos contraídos, una parte importante del territorio de Cisjordania, en todo lo relativo a la seguridad, es competencia israelí, como ya hemos apuntado. Además, sobre ese territorio existen, como es sabido, decenas de asentamientos israelíes, que en el caso de reconocer a Palestina como Estado, seguirían estando de forma efectiva bajo administración israelí. Pero es que si se reconoce a Palestina como Estado, otro problema, que ya hemos apuntado, sería saber sobre qué territorio ese Estado sería *efectivamente* soberano, ya que sobre Gaza se sabe que está gobernada por Hamás, y por lo tanto, no está bajo el control efectivo de la Autoridad Palestina de Mahmoud Abbas. Es más, Hamás no sólo se opone a las negociaciones con Israel y a la existencia de Israel, sino también a la solicitud de reconocimiento del Estado palestino ante las Naciones Unidas. Estamos pues ante un auténtico galimatías fáctico y jurídico de difícil solución, que sólo puede llevar a la conclusión de que no es posible reconocer, jurídicamente hablando, hoy por hoy un Estado palestino, ya que es a todas luces inexistente. Así las cosas, ¿cómo es posible que el Presidente palestino Mahmoud Abbas, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas de 23 de septiembre, por cierto en árabe, pueda pretender ahora y sin negociaciones que se le reconozca un Estado palestino?

Desde esta perspectiva, es evidente que a pesar de que el reconocimiento sea discrecional, esto no quiere decir que se pueda reconocer una entidad como Estado cuando no lo es, pues esto constituiría una arbitrariedad y un abuso de Derecho, uno de los

⁸¹ Sobre todos estos aspectos, ver también Duggard.

principios generales reconocidos por el Derecho internacional⁸². Por estos senderos parece dirigirse H. Ruiz Fabri, quien se plantea si el reconocimiento es absolutamente discrecional o no y si existen ciertos límites legales⁸³.

Y es que, como señala el Profesor Virally, “el reconocimiento depende de la efectividad. Esto implica por un lado la efectividad del aparato del Estado y por lo tanto el control del territorio que reivindica, o por lo menos una parte importante de él, y por otro la efectividad de su independencia. A falta de esta doble efectividad, el Estado no está constituido a la luz del Derecho internacional y el estatuto internacional del Estado no puede ser válidamente aplicado. Desde ese momento, el reconocimiento es prematuro. Se va a situar así en el campo de la ficción política y está desprovisto de valor jurídico... Ese reconocimiento es también un acto ilícito si se lleva a cabo en violación de una regla o de un principio de Derecho internacional”⁸⁴. Un ejemplo de esta situación que plantea el Profesor Virally en toda su agudeza, y con la claridad que le caracterizaba, es precisamente en el caso que nos ocupa el reconocimiento prematuro llevado a cabo por la Asamblea General de las Naciones Unidas, utilizando el voto de la mayoría automática al aceptar en la Resolución 43/177, de 15 de diciembre de 1988, la proclamación de un Estado palestino independiente, justo un mes más tarde de que el por aquel entonces Consejo Nacional Palestino

⁸² A este respecto, cfr. KISS, A.: *L'abus de droit en droit international*, París, 1952, p. 190.

⁸³ A este respecto, señala: “... *De telles limites ne sont pas indubitablement pas identifiées. Néanmoins, on admettra qu'en fonction de leur nature, les conditions posées peuvent paraître plus ou moins légitimes ou plus ou moins dangereuses et que 'cette pratique... dangereuse surtout lorsqu'elle est unilatérale et ne vise qu'à protéger des interest particuliers' le paraît beaucoup moins quand elle vise à obtenir le respect de principes du droit international*” “Genèse et disparition de l'Etat à l'époque contemporaine”, *Annuaire français de droit international*, 1992, p. 172.

⁸⁴ “Panorama du Droit international...”, op. cit., p. 56.

lo proclamara⁸⁵. ¿Cómo se puede reconocer un Estado palestino en 1988, cuando ese Consejo Nacional Palestino estaba exiliado en Túnez, y por lo tanto no tenía ningún control efectivo sobre el territorio? Pues bien, porque en algunas situaciones las Naciones Unidas, como algunos han señalado, son en algunos casos “el teatro del absurdo”, como es el caso de la Asamblea General, ya que las mayorías automáticas pueden decidir cualquier cosa⁸⁶.

Pero en torno al reconocimiento como Estado, de Palestina, conviene recordar también que el Dictamen número 10 de la comisión de Arbitraje de la Conferencia Europea para la Paz en Yugoslavia (Comisión Badinter), de 4 de julio de 1992, señalaba que si el reconocimiento no supone un elemento constitutivo del Estado y tiene efectos puramente declarativos, tiene sin embargo que respetar “las normas imperativas del Derecho internacional general, particularmente aquellas que prohíben el uso de la fuerza en las relaciones con otros Estados o que garantizan los derechos de las minorías

⁸⁵ Cfr. texto en *International Legal Materials*, 1988, pp. 1660 y sgs.

⁸⁶ A este respecto, una vez más, el Primer Ministro israelí Netanyahu pone el dedo en la yaga, al indicar en su discurso del 23 de septiembre de 2014 ante la Asamblea General, lo siguiente: “*And it’s here year after year that Israel is unjustly singled out for condemnation. It’s singled out for condemnation more often than all the nations of the world combined. Twenty-one out of the 27 General Assembly resolutions condemn Israel – the one true democracy in the Middle East. Well, this is an unfortunate part of the UN institution. It’s the – the theater of the absurd. It doesn’t only cast Israel as the villain; it often casts real villains in leading roles: Gadhafi’s Libya chaired the UN Commission on Human Rights; Saddam’s Iraq headed the UN Committee on Disarmament. You might say: That’s the past. Well, here’s what’s happening now – right now, today. Hezbollah controlled Lebanon now presides over the UN Security Council. This means, in effect, that a terror organization presides over the body entrusted with guaranteeing the world’s security. You couldn’t make this thing up. So here in the UN, automatic majorities can decide anything. They can decide that the sun sets in the west or rises in the west. I think the first has already been pre-ordained. But they can also decide – they have decided that the Western Wall in Jerusalem, Judaism’s holiest place, is occupied Palestinian territory*” <http://www.israelpolitid.org/2011/09/23/full-transcript-of-pm-netanyahus-address-bef...> (07/12/2011). Ver también CARMONA Y CHOUSAT, J.F.: “Hora de reconocer un Estado judío”, *Aurora*, 27 de septiembre de 2011.

étnicas, religiosas o lingüísticas”⁸⁷. Pensamos que la prohibición del uso de la fuerza es una de esas normas imperativas, al menos eso es lo que se dice ¿Significa esto, por ejemplo, que la Autoridad Nacional Palestina va a impedir que, desde Gaza, territorio que no controla, puesto que está bajo el gobierno de Hamás, se siga atacando a Israel? ¿*Quid* de los grupos radicales palestinos que todavía actúan desde Cisjordania? ¿Se responsabiliza la Autoridad Nacional Palestina de estos ataques?

Respecto a las minorías, el mundo está contemplando cómo en muchos Estados del Próximo y Medio oriente no se respetan sus derechos. Israel protege los derechos de todas las minorías, incluyendo la de casi dos millones de ciudadanos árabes israelíes. Ya hemos apuntado que las autoridades palestinas nunca han reconocido el carácter judío de Israel, o dicho de otra forma la existencia de un Estado judío, por mucho que las autoridades israelíes lo han puesto sobre la mesa en muchas ocasiones. Es más, últimamente el Embajador de la Organización para la Liberación de Palestina en los Estados Unidos, Maen Areikat, dejó bien claro, cuando se le preguntó si toleraría a las minorías, dijo que por supuesto, ya que Palestina sería un Estado laico, y que no iba a ser un Estado basado en la religión. Sin embargo, matizó diciendo que esa tolerancia no se aplicaría a los judíos. “Todo judío que se encuentre dentro de nuestras fronteras tendrá que salir”⁸⁸.

Estas declaraciones que se hicieron justo una semana antes de presentar la solicitud de reconocimiento del Estado palestino ante la ONU no sólo son desafortunadas, sino que causan pavor y revelan

⁸⁷ Texto en *Revue Générale de Droit International Public*, 1973, p. 595. Sobre esta cuestión, ver también, VERHOEVEN, J.: “La reconnaissance internationale: déclin ou renouveau?”, *Annuaire Français de Droit International*, 1993, pp. 7-40, especialmente p. 21.

⁸⁸ <http://israelen360.wordpress.com/2011/09/13embajador-de-palestina-en-estados-unid...> (08/12/2011).

la sinrazón de algunos posicionamientos. Por eso, no es extraño que el Ministro israelí para Asuntos de la Diáspora respondiera a estas declaraciones diciendo que después de una interminable campaña de deslegitimación e intentos de achacar a Israel el “mote de Estado *apartheid*, parece que los que de verdad procuran el *apartheid* son los palestinos”⁸⁹. A esta cuestión, que evidentemente no pasó desapercibida en Israel, hizo también alusión el Primer Ministro Netanyahu en su discurso precitado en la Asamblea General de la ONU, al señalar lo siguiente:

*“... I wish I could say the same thing about a future Palestinian state, for as Palestinian officials made clear the other day – in fact, I think they made it right here in New York – they said the Palestinian state won’t allow any Jews in it. They’ll be Jew-free – Judenrein. That’s ethnic cleansing. There are laws today in Ramallah that make the selling of land to Jews punishable by death. That’s racism. And you know which laws this evokes”*⁹⁰

7. Conclusión: Algunos comentarios y reflexiones sobre el reconocimiento de Palestina como Estado

Es evidente que la solicitud de reconocimiento de un Estado palestino ante las Naciones Unidas plantea cuestiones de calado

⁸⁹ http://www.aurora-israel.co.il/imprimir.php?art_id=40162 (08/12/2011).

⁹⁰ También en el discurso ya citado de Abbas se habla de *apartheid*, cuando dice: “... Our efforts are not aimed at isolating Israel or de-legitimizing it; rather we want to gain legitimacy for the cause of the people of Palestine. We only aim to d-legitimize the settlement activities and the occupation and *apartheid* and the logic of ruthless force, and we believe that all the countries of the world stand with us in this regard”. Como se ve, tanto en los conceptos como en su significado hay grandes divergencias entre las partes. ¿Cómo se les puede poner de acuerdo si no es mediante negociaciones?.

tanto a nivel jurídico como político, que el Presidente palestino no ha tomado bien en consideración. Si quiere crear ese Estado solicitando reconocimiento a diestra y siniestra en organizaciones internacionales, como ha hecho con la UNESCO⁹¹, y con la Corte Penal Internacional, ignorando su principal socio, que en este caso es Israel, no irá muy lejos. Ni que decir tiene que esto es otro error histórico de entre los ya muchos llevados a cabo por los líderes palestinos. Es evidente que tanto por razones de confianza, como de seguridad en la zona, ese Estado palestino sólo podrá ser viable mediante negociación, ya que sino todo apunta a que será una entidad fantasma. Y es que como señaló Tarik Ramadan,

“The Palestinian request for recognition will be discussed in the coming months. We know already that nothing will happen except – as Netanyahu suggested – a new round of the endless peace talks that have achieved nothing... We can blame Israel; we can blame the United States and the West. But ultimate responsibility lies with the lack of consistency and courage of the Arab leadership... Today the Arabs’ worst enemies are neither Israel nor the West. They are the Arabs themselves”⁹²

Es evidente que los últimos pasos dados por los líderes palestinos son, en nuestra opinión, más amargos que dulces. Y es que si

⁹¹ El 31 de octubre de 2012 pasado, esta organización aceptó a Palestina como Miembro. España, ha votado a favor, como Francia, mientras que los Estados Unidos, Alemania o Canadá votaron en contra. En total hubo 107 Estados que votaron favorablemente, 52 abstenciones y 14 votos en contra. Los votos necesarios para incorporarse como Miembro eran 87. Conviene apuntar que España ha votado a favor aunque sigue sin reconocer a Kosovo, mientras que Francia sí que lo ha hecho. Discrecionalidad política para el reconocimiento, por supuesto, pero incoherencia que queda una vez más demostrada también.

⁹² De este autor, profesor de Estudios Islámicos Contemporáneos en Oxford, cfr. “A Palestinian State and the Future of the Arab Awakening”, *ABC Religion and Ethica*, 7 de octubre de 2011.

se examina el resultado de las medidas unilaterales a las que han recurrido ante diversas organizaciones internacionales no es muy halagüeño, a pesar de que hayan conseguido adherirse a la UNESCO y a la Corte Penal Internacional, adhesión esta última que puede tener más efectos negativos que positivos no sólo en relación con el conflicto israelo-palestino propiamente dicho sino incluso para la propia Corte. Y es que habrá que esperar a ver qué nos depara esta última adhesión, ya que ni los Estados Unidos, ni Rusia ni China la aprecian demasiado, sin contar los países árabes de los que sólo son Partes, Jordania, desde el 11 de febrero de 2002 y Túnez desde el 24 de junio de 2011, por lo que no se puede decir que haya tenido mucho éxito entre estos países sino sobre todo problemas. Pero habrá que ver también cómo reacciona Israel ante una eventual demanda, y ya ha anunciado que no entregarán ni a sus soldados ni a sus mandos. Dicho esto, es evidente que el presunto éxito diplomático y político obtenido por las autoridades palestinas puede volverse en su contra sobre el terreno, envenenando aún más el conflicto. Y es que en la zona, sin Israel poco se puede hacer, así que el único camino es el de continuar negociando sin romper la baraja al mínimo problema que se encuentre. Sorprende que pudiera llegar a acuerdos de paz con Egipto y Jordania, y no se pueda hacer lo mismo con los líderes palestinos... Las intransigencias nunca han sido buenas, así que todo apunta a que si no se reinician de una forma o de otra las negociaciones, la situación empeorará en la zona.