

El reconocimiento español del Estado palestino puede marcar la diferencia

Alon Liel | Doctor y embajador (retirado), miembro del *Policy Working Group* (PWG).

Tema

El autor, exdirector general del Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel, expone los motivos que justifican el reconocimiento del Estado de Palestina a fin de generar las condiciones necesarias para crear una paz duradera entre israelíes y palestinos.

Resumen

La “Guerra del 7 de octubre” constituye un punto de inflexión estratégico en las relaciones entre Israel y Palestina, así como en las alianzas regionales e internacionales de Israel. La noción preconizada por el gobierno israelí de que se había logrado controlar y disuadir a Hamás y de que Israel podría integrarse en la región de Oriente Medio sin abordar la cuestión palestina –una idea convenientemente aceptada por los dirigentes occidentales– se vino abajo ese día. En medio de tanto derramamiento de sangre y habida cuenta de la magnitud de la destrucción, se está volviendo a hablar de la necesidad de optar por la solución de los dos Estados. Cabe esperar que las conversaciones internacionales posteriores al enfrentamiento acaben determinando una salida estratégica a esta guerra que propicie un acuerdo de paz israelo-palestino sobre la base del paradigma de los dos Estados. En estos momentos, el reconocimiento del Estado de Palestina por parte de España podría dar pie a un reconocimiento generalizado en Europa y en las Naciones Unidas.

Análisis

La ocupación israelí: un comentario personal

A título personal, a mí que formé parte del servicio diplomático de Israel durante más de tres décadas, no me resulta nada fácil posicionarme con claridad a favor del reconocimiento inmediato de Palestina en choque directo con la postura de mi Gobierno. Conviene dar algunas explicaciones.

Cuando me incorporé al servicio diplomático de Israel a principios de la década de 1970, cumplí el sueño de servir a mi país en calidad de diplomático. No vislumbraba otra opción y no me planteaba ninguna alternativa. Entré a formar parte del gobierno cuatro años después de la Guerra de los Seis Días, de 1967, en la que combatí como soldado y oficial en las divisiones acorazadas de Israel. Habiendo nacido en Israel de padres de ascendencia alemana que se vieron obligados a huir de su patria, tenía la impresión de que mi joven país se merecía ocupar un lugar digno entre las naciones. Centré mi atención sobre todo en Oriente Medio, que en aquel momento parecía una zona tan remota y tan distinta a nosotros en cuanto a cultura, religión y política. Sentía la firme

convicción de que debíamos integrarnos en nuestro entorno inmediato y la mayoría de mis compañeros compartían esa opinión.

Desde el primer día de mi carrera diplomática, descubrí un servicio diplomático orientado a la paz. Israel ya controlaba y administraba los territorios ocupados, pero el objetivo declarado era devolver esos territorios a cambio de paz. Supuso una gran frustración constatar que ningún país árabe llegó a plantearse el reconocimiento de Israel durante ese periodo. En noviembre de 1977, nos encontramos por primera vez con un cambio de tendencia en el mundo árabe cuando recibimos en Jerusalén al presidente egipcio Anwar Sadat en Jerusalén y fuimos haciendo las paces con Egipto de manera paulatina. Fui de los primeros diplomáticos que llevaron a cabo una visita oficial a El Cairo en lo que parecía un sueño hecho realidad. El ambiente en el Ministerio de Asuntos Exteriores a raíz de nuestro acuerdo con Egipto era de euforia. Al mismo tiempo, fuera del gobierno, la sociedad civil cada vez más favorable a la paz contaba entre sus filas con muchos amigos personales de mis años de estudiante. A su movimiento le dieron el nombre de “Paz Ahora”.

A principios de los 80, me enviaron en calidad de joven diplomático a Ankara, capital de Turquía, el otro país musulmán con el que manteníamos lazos diplomáticos en aquella época. El objetivo era fortalecer y seguir ampliando nuestra representación diplomática en Oriente Medio. Por desgracia, no hubo avances en toda esa década. La oleada de violencia israelo-palestina entre 1987 y 1989 supuso una ralentización de las iniciativas de paz en la región.

Durante mis años en Ankara, algunos elementos religioso-nacionalistas en el seno de Israel consiguieron que el gobierno diese su brazo a torcer y permitiese los asentamientos civiles en Cisjordania y Gaza. Era gente muy motivada y organizada. Viendo el proceso desde la distancia, a mí me pareció un error histórico. Sin embargo, los dirigentes israelíes consiguieron convencernos a los diplomáticos jóvenes de que esos asentamientos resultaban necesarios por motivos de seguridad, de que serían estrictamente temporales y de que servirían como moneda de cambio a su debido tiempo. El plan declarado consistía en evacuar los asentamientos una vez que el proceso de paz entre Israel y Palestina estuviese maduro. “Tierra por paz” era la consigna diplomática que pregonábamos con orgullo por todos los rincones del planeta. Yo creía de todo corazón en ese planteamiento. La política oficial declarada era “dos Estados para dos pueblos”.

Nada de eso se hizo realidad en los años siguientes. Los asentamientos no se abandonaron ni cuando firmamos con los palestinos la Declaración de Principios de los Acuerdos de Oslo en septiembre de 1993. De hecho, crecieron en tamaño y población, lo que no hizo sino impedir en mayor medida que se pudiese llegar a un acuerdo justo y duradero con los palestinos. En noviembre de 1995, el primer ministro Yitzhak Rabin fue asesinado cuando intentó impulsar el proceso de paz entre Israel y Palestina. En consecuencia, un proceso de paz con tan buenas intenciones como el de Oslo quedó paralizado por completo durante todo un lustro. En mayo de 1999, ganó las elecciones Ehud Barak al frente del Partido Laborista. Poco después, me pidió que ocupara el cargo de director general del Ministerio de Asuntos Exteriores.

A mí se me antojó una oportunidad de oro. Conocía a Barak personalmente y veía en él al político que podría dar un giro de 180 grados a las tendencias religioso-nacionalistas y llevar a la opinión pública hacia un acuerdo de paz duradero con Yasir Arafat. Estaba convencido de que las intenciones de Barak eran sinceras. Sin embargo, las negociaciones celebradas en Camp David bajo los auspicios del presidente estadounidense Bill Clinton en 2000 no llegaron a buen puerto. El resultado fue un nuevo episodio de violencia devastadora (2000-2003) que hizo añicos las esperanzas de paz.

Israel volvió a aferrarse a una deriva religioso-nacionalista ahora fortalecida y durante las dos décadas siguientes amplió los asentamientos hasta crear una realidad que empezaba a parecer irreversible. A principios del otoño de 2023, ya fuera del servicio diplomático de Israel, mi estado de ánimo era muy extraño. Dejé de creer en la creación de un Estado palestino como una posibilidad viable (de hecho, hacía ya tiempo que el objetivo de los dos Estados había desaparecido de la agenda oficial israelí), pero, al mismo tiempo, estaba seguro al cien por cien de que el control por parte de Israel de cinco millones de palestinos en Cisjordania y Gaza (zonas aún asediadas) era algo insostenible. Se antojaba una situación trágica y explosiva. Los asentamientos en Cisjordania siguieron ganando terreno mientras la comunidad internacional los aceptaba en la práctica, incluso en el caso de algunos países destacados del mundo árabe. Desde mi perspectiva de diplomático profesional, debo admitir que el 6 de octubre de 2023, un día antes del ataque sorpresa, la imagen internacional de Israel era la mejor hasta la fecha.

Todo eso cambió radicalmente a partir de las 6.30 de la mañana del sábado 7 de octubre, cuando las sirenas nos sacaron de la cama a todos los israelíes para que entrásemos a toda prisa en los refugios incluidos en nuestros hogares. Las alarmas de aquella mañana y sus consecuencias nos han cambiado la vida en lo personal y también han alterado la imagen general de Israel.

La imagen internacional de Israel y Palestina

La “Guerra del 7 de octubre” (nombre provisional) supone ya un punto de inflexión estratégico en las relaciones bilaterales israelo-palestinas, así como en las alianzas regionales e internacionales de Israel. El ataque perpetrado ese día por Hamás acabó siendo el episodio militar más sombrío en la historia moderna de Israel. La sociedad israelí se rompió en pedazos y se sumió en un estado de aturdimiento que hizo aflorar la sed de venganza entre muchos israelíes. Al mismo tiempo, la comunidad internacional, y en particular Estados Unidos (EEUU) y Occidente, tomaron conciencia de la situación. La noción preconizada por el gobierno israelí de que se había logrado controlar y disuadir a Hamás y de que Israel podría integrarse en la región de Oriente Medio sin afrontar la cuestión palestina –una idea convenientemente aceptada por los dirigentes occidentales– se vino abajo ese día.

Los acontecimientos del 7 de octubre y las fechas posteriores pusieron de manifiesto la gran irresponsabilidad de la comunidad internacional al haber descuidado una de las zonas de conflicto más peligrosas y volátiles del planeta. En estos últimos seis meses, hemos visto pasar a la acción a los principales actores internacionales, con EEUU a la cabeza, para poner coto a los combates y evitar que se extendieran sin control a nivel

regional y mundial. Al mismo tiempo, vuelve a cobrar impulso la necesidad de optar por la solución de los dos Estados. Cabe esperar que las conversaciones internacionales posteriores al enfrentamiento acaben determinando una salida estratégica a esta guerra que propicie un acuerdo de paz israelo-palestino sobre la base del paradigma de los dos Estados.

Es lamentable que haya hecho falta derramar tanta sangre y llegar a una destrucción de esta magnitud para que la comunidad internacional recuperase la cordura en lo que atañe al conflicto entre Israel y Palestina.

Por desgracia, hasta la fecha no se aprecian indicios en ninguno de los bandos en liza de querer acudir a la vía diplomática con la idea de solucionar el conflicto. Por el contrario, el presidente de la Autoridad Nacional Palestina, Mahmud Abás, parece más preocupado por proteger su influencia política, mientras que el líder de Hamás, Yahya Sinwar, sigue insistiendo en mantener bajo control de Hamás la administración civil y militar de la Franja de Gaza. El primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, continúa descartando el reconocimiento de Palestina como Estado y ha declarado que Israel mantendrá “el control de la seguridad” en Gaza cuando termine la guerra. Netanyahu convenció a la Knéset (el Parlamento de Israel) de aprobar por una amplia mayoría la decisión de rechazar cualquier tentativa exterior de imponerle a Israel la creación de un Estado palestino. Además, el discurso político en Israel está plagado de conversaciones sobre trasladar a la población palestina de la Franja de Gaza y restablecer los asentamientos judíos en ese territorio.

Este panorama tan sombrío no debe disuadir a la comunidad internacional a la hora de actuar. De hecho, no hace sino corroborar las conclusiones expresadas por el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, en el sentido de que “la solución debe imponerse desde fuera”.

Cuando acaben los combates, y esperemos que sea pronto, el sufrimiento y la devastación en Gaza, donde dos terceras partes de sus habitantes son ahora desplazados internos y donde al peligro de los bombardeos israelíes hay que sumar la propagación de enfermedades y la amenaza de la hambruna, exigirá una atención máxima e inmediata y requerirá de una buena planificación a largo plazo. No obstante, la reconstrucción de Gaza ya no puede desligarse de la estrategia política que se diseñe para solucionar el conflicto. Además de las víctimas mortales y los daños materiales, las hostilidades están cimentando día a día la animadversión y el odio entre ambos pueblos, lo que hace más necesario y urgente si cabe que se ponga fin a los combates.

Resulta acuciante crear las condiciones necesarias para implantar una paz sostenible que se base en los principios que se detallan a continuación:

- Hay que poner fin a la guerra en Gaza a la mayor brevedad posible. Debe tratarse del último enfrentamiento bélico entre israelíes y palestinos. Con ese fin, todo acuerdo de paz deberá marcarse como objetivo la coexistencia estratégica entre las partes implicadas sobre la base de una solución de dos Estados, en consonancia con todas las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas.

- Las relaciones entre Israel y Palestina deberán desarrollarse dentro de los cauces impuestos por el derecho internacional y el respeto de los derechos humanos. Estos principios son innegociables y deberán considerarse el marco fundamental de las iniciativas políticas para transformar la enemistad histórica entre israelíes y palestinos en una coexistencia viable.
- El reconocimiento internacional del Estado de Palestina y su aprobación como miembro de pleno derecho de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) deben preceder al proceso de paz con Israel y ser independientes de su éxito o fracaso. Los dos protagonistas de las negociaciones deben gozar del mismo reconocimiento internacional. El Estado palestino deberá estar conformado por Cisjordania y la Franja de Gaza, con Jerusalén Oriental como capital oficial.
- La pertenencia de Palestina a la ONU como miembro de pleno derecho se basará en el cumplimiento de la Carta de las Naciones Unidas, en concreto de los artículos 4.1 y 4.2 de su Capítulo 2 sobre la admisión de miembros. En caso de que se considere que la Autoridad Nacional Palestina presenta carencias en cuanto al cumplimiento de las condiciones correspondientes, se elaborará una hoja de ruta orientativa para emprender las reformas necesarias.
- La comunidad internacional deberá confeccionar una hoja de ruta política en la que se fijen los términos de referencia de las negociaciones y se establezca el calendario para su finalización. Asimismo, deberá ofrecer incentivos –e imponer medidas disuasorias– a las partes negociadoras para reforzar el apoyo a las negociaciones por parte de la opinión pública interna.
- Se deberá revisar y fortalecer la Resolución 2334 del Consejo de Seguridad de la ONU por medio de una nueva resolución basada en los principios aprobados en diciembre de 2016 que se adapte a la evolución geopolítica desde su aprobación. Del mismo modo, hay que actualizar la Iniciativa Árabe de Paz de 2002 para plasmar los cambios ocurridos en la región en las últimas dos décadas. En su conjunto, esa nueva resolución del Consejo de Seguridad de la ONU y la actualización de la Iniciativa Árabe de Paz deberían constituir la base de las iniciativas diplomáticas.

La postura de España

El Parlamento español instó al gobierno a reconocer el Estado de Palestina el 18 de noviembre de 2014. Apenas un mes antes, la coalición de centro-izquierda sueca liderada por el Partido Laborista había reconocido el Estado palestino al poco de llegar al poder. Además, la decisión española se produjo pocas semanas después de que los parlamentos británico e irlandés hicieran un requerimiento similar a sus gobiernos.

Un día antes de la votación en Madrid, dos terroristas palestinos atacaron una sinagoga israelí en Jerusalén y mataron a cuatro judíos mientras rezaban. Tras este atentado, se modificó el texto original de la proposición parlamentaria no vinculante. El texto inicial “instaba” al gobierno español “a reconocer” Palestina como Estado, pero el Partido Popular, a la sazón en el poder con mayoría absoluta en el Congreso, propuso una enmienda para suavizar la redacción. La resolución modificada se mostraba menos ambiciosa que la original y fue aceptada por mayoría general. El texto final decía: “El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a reconocer Palestina como Estado”, pero añadía: “Este reconocimiento debe ser consecuencia de un proceso de negociación entre las partes”. Ese añadido diluía en cierta medida el requerimiento. La amplia

atención mediática que recibió el texto edulcorado en español se debió sobre todo a la protesta contundente por parte de Israel.

La iniciativa española de 2014, que reflejaba la creciente frustración en España y en toda la Unión Europea (UE) ante la expansión de los asentamientos y el fiasco de las conversaciones de paz auspiciadas por EEUU, dio lugar a otros ocho llamamientos similares en distintos parlamentos de Europa Occidental a favor del reconocimiento del Estado de Palestina. Israel reaccionó de un modo muy negativo a estas iniciativas, lo que dejó entrever su miedo cada vez mayor a la legitimación de un Estado palestino. Puso de manifiesto también la erosión del apoyo en Israel a la solución de dos Estados.

La dinámica en Europa Occidental a favor del reconocimiento palestino a lo largo de 2014 quedó truncada el 5 de enero de 2015. El atentado terrorista perpetrado por Estado Islámico en París hizo aflorar sentimientos negativos hacia el mundo musulmán, por lo que la buena disposición a respaldar la causa palestina también fue desapareciendo. El ánimo en los parlamentos europeos cambió a raíz de la comparación efectuada por Benjamín Netanyahu, primer ministro de Israel, entre Estado Islámico y Hamás. En retrospectiva, el terrorismo de Estado Islámico perjudicó de un modo considerable a la causa palestina.

La dinámica de reconocimiento de Palestina de 2014 se paralizó por completo durante casi una década hasta la guerra catastrófica de Gaza en 2023 y 2024.

La cuestión del reconocimiento y las sanciones a los colonos en 2024

Hasta ahora, únicamente han reconocido a Palestina como Estado cuatro países de Europa Occidental: Islandia, Malta, Chipre y Suecia. De estos países, tres (Malta, Chipre y Suecia) son miembros de la UE y sólo uno (Suecia) reconoció a Palestina después de incorporarse a la Unión. En total, son nueve los Estados miembros de la UE que han reconocido a Palestina, pero cabría cuestionar la validez del reconocimiento por parte de algunos países de Europa del este al haberse producido hace mucho tiempo con otras circunstancias en el panorama internacional.

A nivel mundial, han reconocido el Estado de Palestina 139 de los 193 países que conforman las Naciones Unidas. Además, en 2012, la Asamblea General de la ONU reconoció su condición de Estado, si bien no se aceptó su incorporación como miembro de pleno derecho. Para lograrlo, Palestina debe contar como mínimo con el apoyo de dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea General de la ONU y al menos nueve de los 15 miembros del Consejo de Seguridad, sin que haya vetos por parte de los cinco miembros permanentes, lo que hasta ahora ha supuesto un escollo insalvable. Hoy en día, el Estado de Palestina puede asistir a las reuniones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en calidad de observador sin voto.

La guerra que estalló el 7 de octubre de 2023 ha cambiado por completo la imagen internacional de Israel. El mundo es ahora más crítico con Israel y manifiesta con una mayor firmeza su respaldo a la autodeterminación palestina. Pareciera que esta situación podría hacer resurgir la dinámica de reconocimiento del Estado palestino.

Algunos países de Europa Occidental ya se lo están planteando como opción, España entre ellos.

Para Israel, es muy preocupante el reconocimiento del Estado de Palestina por parte de países amigos. Lo último que quiere el gobierno israelí es ver legitimada a nivel internacional la condición de Palestina como Estado (me atrevería a decir que para los dirigentes israelíes actuales supondría una auténtica pesadilla). La equiparación de la condición jurídica de Israel y Palestina en la esfera internacional –que a nivel mundial se considera la antesala de la paz– se ve en Israel como un fracaso diplomático.

Llegado este punto, el reconocimiento de Palestina por parte de España podría servir de impulso para un reconocimiento generalizado en Europa y en las Naciones Unidas. El presidente del gobierno Pedro Sánchez hizo pública recientemente su intención de reconocer el Estado de Palestina antes del verano y de respaldar su condición de miembro de pleno derecho en la ONU. Si el Consejo de Ministros español acaba aprobando el reconocimiento de Palestina, España pasaría a ser un interlocutor de peso de cara a una nueva dinámica diplomática en el conflicto israelo-palestino, en la misma línea de iniciativas previas como la Conferencia de Paz de Madrid sobre Oriente Medio celebrada en 1991.

Otra preocupación actual algo menor para el gobierno israelí son las sanciones impuestas a los colonos extremistas israelíes que han atacado con violencia o conculcado los derechos humanos de los palestinos en Cisjordania. Israel lo considera vinculado a la cuestión del reconocimiento de Palestina. Los sectores nacionalistas de la sociedad israelí consideran a los líderes de los colonos israelíes como sus pioneros modernos, es decir, como sus héroes nacionales. Las restricciones impuestas a colonos destacados a la hora de viajar a países aliados o abrir cuentas bancarias se ven como un modo de deslegitimar a nivel internacional los asentamientos y, por ende, el control de Cisjordania por parte de Israel. Seis países ya han tomado medidas en ese sentido: EEUU, el Reino Unido, Canadá, Francia, Nueva Zelanda y España. Además, la UE alcanzó en marzo el acuerdo político de sancionar a los colonos extremistas israelíes. Resulta difícil saber si estamos en los albores de una nueva tendencia internacional, pero, en caso afirmativo, podría inclinar la balanza en Occidente a favor del reconocimiento de Palestina.

Conclusiones

Los acontecimientos del 7 de octubre y las fechas posteriores pusieron de manifiesto la gran irresponsabilidad de la comunidad internacional al haber descuidado una de las zonas de conflicto más peligrosas y volátiles del planeta. La guerra que estalló el 7 de octubre de 2023 ha cambiado por completo la imagen internacional de Israel. El mundo es ahora más crítico con Israel y manifiesta con una mayor firmeza su respaldo a la autodeterminación palestina. Parece que esta situación podría hacer resurgir la dinámica de reconocimiento del Estado palestino. Algunos países de Europa Occidental ya se lo están planteando como opción, España entre ellos.

Hay que poner fin a la guerra en Gaza a la mayor brevedad posible. Debe tratarse del último enfrentamiento bélico entre israelíes y palestinos. Con ese fin, todo acuerdo de

paz deberá marcarse como objetivo la coexistencia estratégica entre las partes implicadas sobre la base de una solución de dos Estados, en consonancia con todas las resoluciones pertinentes de la ONU.

Las relaciones entre Israel y Palestina deberán desarrollarse dentro de los cauces impuestos por el derecho internacional y el respeto de los derechos humanos. Estos principios son innegociables y deberán considerarse el marco fundamental de las iniciativas políticas para transformar la enemistad histórica entre israelíes y palestinos en una coexistencia viable.

El reconocimiento internacional del Estado de Palestina y su incorporación como miembro de pleno derecho de la ONU deben preceder a un eventual proceso de paz con Israel y ser independientes de su éxito o fracaso. Los dos protagonistas de las negociaciones deben gozar del mismo reconocimiento internacional. Si el Consejo de Ministros español acaba aprobando el reconocimiento de Palestina, España pasaría a ser un interlocutor de peso de cara a una nueva dinámica diplomática en el conflicto entre Israel y Palestina, en la misma línea de iniciativas previas como la Conferencia de Paz de Madrid sobre Oriente Medio celebrada en 1991.