

A) DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

Selección y coordinación a cargo de

Romualdo BERMEJO GARCÍA

Catedrático de Derecho Internacional Público

Universidad de León

SUMARIO: 1. SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE PALESTINA POR LA ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS COMO ESTADO OBSERVADOR NO MIEMBRO.—2. EL FUTURO DE ISRAEL Y DE PALESTINA TRAS EL RECONOCIMIENTO DE ÉSTA COMO «ESTADO OBSERVADOR NO MIEMBRO» EN LAS NACIONES UNIDAS.—3. EL RECONOCIMIENTO DE PALESTINA COMO «ESTADO OBSERVADOR NO MIEMBRO» EN LAS NACIONES UNIDAS Y SUS EFECTOS JURÍDICO-POLÍTICOS.

1. SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE PALESTINA POR LA ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS COMO ESTADO OBSERVADOR NO MIEMBRO

1. El estatuto de miembro no observador no figura expresamente regulado por la Carta de Naciones Unidas. Los arts. 3 a 6 de la misma diferencian únicamente entre los «miembros originarios» de la Organización (art. 3) y los que ingresaron en ella posteriormente («todos los demás Estados») (art. 4.1). De todos ellos por lo demás se deduce un mismo estatuto en cuanto a sus «derechos y privilegios» (términos que emplea el art. 5). Ha sido la práctica la que ha generado la figura del miembro «observador».

2. El 29 de noviembre de 2012, la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) decide «conceder a Palestina la condición de Estado observador no miembro» [A/RES/67/19, votación también en GA/11317, 29 de noviembre de 2012 (www.un.org)], que se une así, en dicha condición, al Estado de la Ciudad del Vaticano (la Resolución 58/314, de 1 de julio de 2004, incluye las modalidades de su participación en ese órgano), que, por cierto, hizo pública el viernes 30 de noviembre de 2012 una

declaración manifestando que «la Santa sede acoge con satisfacción la decisión de la Asamblea General» (<http://www.revistaecclesia.com/>). Tres comentarios pueden hacerse al texto de dicha resolución:

A) La Resolución 67/19 no dota de ningún contenido concreto a la concesión que expresamente se hace en ella a Palestina de la condición de «Estado observador no miembro». Se limita a decir que este estatuto que ahora reconoce lo es «sin perjuicio de los derechos adquiridos, privilegios y papel de la Organización de Liberación de Palestina en las Naciones Unidas [...], de conformidad con las resoluciones y la práctica pertinentes» (párr. 2).

B) Al menos en cinco (párrs. 1, 3, 4, 5 y 6) de los siete párrafos de que consta su parte dispositiva, la resolución parece, eso creemos, transmitirnos el mensaje de que el Estado de Palestina no existe aún formalmente desde un punto de vista jurídico. Que éste debe existir (párr. 1: «en el territorio ocupado desde 1967»), por supuesto; que estamos a la espera de que nazca, desde luego y que ese hecho debiera producirse cuanto antes, también. Pero (creemos, sí) nos dice la resolución, que eso sólo podrá suceder:

a) Con la «consecución de un arreglo pacífico en el Oriente Medio que ponga fin a la ocupación que comenzó en 1967» y haga realidad (luego aún no lo es) «la visión de dos Estados, con un Estado de Palestina [...] que coexista junto con Israel [...]», por lo que es «urgente que se reanuden y aceleren las negociaciones en el proceso de paz en Oriente Medio [...] a fin de lograr un acuerdo de paz general entre las partes palestina e israelí que resuelva todas las cuestiones fundamentales pendientes, a saber [...], las fronteras [...]». De modo que se «insta a todos los Estados, a los organismos especializados y a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que continúen prestando apoyo y asistencia al pueblo palestino en la pronta realización [ergo no se ha dado aún] de su derecho a [...] la independencia [...]» (párrs. 4-6).

b) Cuando, en fin, la Asamblea General «expresa la esperanza» de que el Consejo de Seguridad acoja favorablemente la solicitud de admisión (de 23 de septiembre de 2011) del Estado de Palestina como miembro de pleno derecho (párr. 3) está asumiendo, nos parece, el alcance sólo relativo de su decisión de reconocerle el estatuto de «Estado observador». El mismo Secretario General de Naciones Unidas, que intervino una vez acabada la votación, afirmó con meridiana claridad: «*there is no substitute for negotiations*» (GA/11317, 29 de noviembre de 2012).

A 29 de noviembre de 2012, Palestina no reúne los elementos constitutivos que el Derecho internacional exige para el Estado [véase 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 Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 2012, pp. 193-245, en pp. 201-214). Y una resolución de la Asamblea General no puede concedérselos, vino a decir el representante de Israel (Ron Grosor) al explicar el voto en contra de su país (GA/11317, 29 de noviembre de 2012); el texto adoptado, afirmó también, no cambia el hecho de que la Autoridad Nacional Palestina no controla la Franja de Gaza, o el 40 por 100 del territorio que clama representar. Si esto es así, que nos parece lo es como el texto de la propia Resolución 67/19, entendemos, acepta a su vez, el reconocimiento de Palestina como «Estado observador» es puramente «político» y de naturaleza meramente «embrionaria». Probablemente, la clave del voto a favor de muchos Estados al texto de la Resolución está en la explicación que avanzó el jefe de la diplomacia suiza, Didier Burkhalter, y repitió el representante de este país en

la motivación del voto favorable de la Confederación Helvética: «desbloquear el punto muerto y relanzar el proceso de paz» (*www.swissinfo.ch*, 28 de noviembre de 2012; GA/11317, 29 de noviembre de 2012).

C) Tres de los cinco miembros permanentes votaron a favor (Rusia, China y Francia), uno se abstuvo (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que cambió su inicial voto a favor al no obtener de Palestina la promesa de no intentar ratificar el Estatuto de la CPI o recurrir a la CIJ) y uno (Estados Unidos) votó en contra.

La Unión Europea demostró (de nuevo) que su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) es menos «común» de lo que su denominación proclama, pues catorce de sus veintisiete Estados miembros votaron a favor (Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Grecia, España, Portugal, Austria, Suecia, Finlandia, Chipre y Malta), doce se abstuvieron (Alemania, Países Bajos, Reino Unido, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Rumanía, Bulgaria) y un voto en contra (República Checa) (GA/11317, de 29 de noviembre de 2012).

3. La Asamblea General ya había reconocido a la Organización de Liberación de Palestina (OLP) el estatuto de entidad observadora. En su resolución de 22 de noviembre de 1974 (A/RES/3237, XXIX) (*http://www.un.org*), se invitó a este movimiento de liberación nacional:

— A «participar en los periodos de sesiones y en los trabajos de la Asamblea General» (párr. 1 de su parte dispositiva).

— «En las reuniones y en los trabajos de todas las conferencias internacionales convocadas bajo el patrocinio de la Asamblea General» (párr. 2).

— Y «en las reuniones y en los trabajos de todas las conferencias internacionales convocadas bajo el patrocinio de otros órganos de las Naciones Unidas» (párr. 3).

El estatuto de observador de la OLP, como vemos, se centra en su derecho a «participar» sin más en las reuniones y trabajos. Poco más, pues, que estar, ver, oír y hablar.

4. El 7 de julio de 1998, la Asamblea General (A/RES/52/250, *http://www.un.org*) concede a Palestina, en su calidad de observador, «derechos y prerrogativas adicionales» a los que nacieron de su Resolución de 1974 (párr. 1). Éstos, fueron (son) (apdos. 1-6 del Anexo a la Resolución):

— Derecho a participar en el debate general de la Asamblea General.

— Derecho a inscribirse en la lista de oradores para el examen de temas distintos de las cuestiones relativas a Palestina y el Oriente Medio, en cualquier sesión plenaria (Palestina habría de intervenir «después del último Estado miembro inscrito en la lista de oradores de la sesión»).

— Derecho de respuesta.

— Derecho a plantear cuestiones de orden en las actuaciones sobre cuestiones relativas a Palestina y el Oriente Medio (sin poder impugnar, en todo caso, la decisión del Presidente).

— Derecho a patrocinar proyectos de resolución y de decisión sobre cuestiones relativas a Palestina y el Oriente Medio (proyectos, no obstante, que «sólo podrán someterse a votación a petición de un Estado miembro»).

— Derecho a hacer intervenciones.

Palestina tendrá un lugar inmediatamente después de los Estados no miembros y antes de los demás observadores y tendrá a su disposición seis asientos en el Salón de la Asamblea General. No tendrá, sin embargo, derecho a votar ni a presentar candidatos (apdos. 7 y 8 del Anexo).

5. ¿Qué alcance, pues, tiene sobre la situación anterior al 29 de noviembre de 2012 la elevación del estatuto de observador que de Palestina aprueba la Asamblea General? ¿Qué consecuencias comporta, por tanto, el reconocimiento de Palestina por la Asamblea General de Naciones Unidas como Estado (observador no miembro)? Ya hemos avanzado antes que, a nuestro juicio, sólo efectos «políticos» se desprenden de esta decisión:

A) La Resolución, por importante que haya sido la mayoría obtenida (138 de los 147 votantes), cuando bastaba una mayoría simple de presentes y votantes (art. 18 de la Carta de Naciones Unidas), no convierte a Palestina jurídicamente en un Estado (*supra* párr. 2). Ni, en consecuencia, fuerza en su caso al Consejo de Seguridad a recomendar su aceptación como miembro de pleno derecho (como hemos apuntado ya, dos de los cinco miembros permanentes no han apoyado la resolución y uno de ellos ha votado en contra), lo que, de hacerse, sí abriría en este punto un escenario distinto; pero no se hará.

B) No creemos tampoco que dicho gesto contribuya particularmente al proceso de paz que, sí, en efecto, no avanza. De momento y por el contrario parece haberlo enconado. Israel considera el paso unilateral dado por la Autoridad Nacional Palestina «una flagrante violación de los acuerdos firmados con Israel» [el Primer Ministro israelí, Benjamin Netanyahu, que pronunciaba estas palabras el domingo 2 de diciembre (www.elmundo.es, lunes 3 de diciembre de 2012) se refería así a los Acuerdos de Oslo (véase BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La Unión Europea y el conflicto israelo-palestino desde la Conferencia de Madrid hasta la actualidad», en DE CASTRO RUANO, J. L. (dir.), *La contribución de la Unión Europea a un acuerdo definitivo de paz israelo-palestino: luces y sombras*, Eurobask/Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2007, pp. 141-264, en pp. 142 ss.]. Unos días después de la Resolución 67/19 de la Asamblea General, el Gobierno israelí ha anunciado dos medidas de respuesta a la nueva situación:

a) De un lado, su decisión de construir nuevos asentamientos en la zona de Jerusalén Este y Cisjordania. Alrededor de tres mil nuevas viviendas proyecta Israel edificar en territorio palestino, construcciones, además, que se llevarán a cabo, según declaraciones al Canal 10 de Israel de un oficial del gobierno, de acuerdo con el mapa estratégico de Israel para los territorios ocupados, esto es, con referencia a una franja de terreno que conecte Jerusalén con Cisjordania (www.abc.es, 2 de diciembre de 2012 y www.elmundo.es, 3 de diciembre de 2012). Ni que decir tiene, como el Secretario General de Naciones Unidas se ha apresurado a manifestar, que «esas construcciones representarían un golpe mortal para las esperanzas de una solución de dos Estados» (Centro de Noticias ONU, www.un.org, 3 de diciembre de 2012).

b) De otro, el Gobierno israelí bloqueó (diciembre de 2012) 460 millones de shekels (algo más de 90 millones de euros), que recauda para la Autoridad Nacional Palestina y transfiere a ésta mensualmente para pagar los sueldos de los funcionarios de la misma, y piensa destinarlos a sufragar la deuda palestina con ciertos organismos israelíes (como la Compañía eléctrica entre otras) (www.elmundo.es, de 3 de diciembre de 2012).

C) De manera reiterada se ha venido dando cuenta, en las noticias publicadas en todos los medios escritos y audiovisuales del mundo sobre la «histórica» decisión de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) al reconocer a Palestina como «Estado» (observador no miembro), que una de las consecuencias de la misma es haber abierto la posibilidad de que este flamante «Estado» pueda presentar demandas contra Israel ante la Corte Penal Internacional (CPI) por la comisión de crímenes de

guerra o contra la humanidad y que se allane así el camino para que su Fiscal pondere si es ya competente para investigar una solicitud planteada por este Estado (observador) de Naciones Unidas o que arranque de la propia iniciativa de la Fiscalía (pues el Fiscal puede «iniciar de oficio una investigación sobre la base de información acerca de un crimen de la competencia de la Corte», investigación que en todo caso debe ser autorizada por la Sala de Cuestiones Preliminares) (art. 15.1 y 15.4).

Se ha recordado en este contexto que la Corte Internacional de Justicia (CIJ) permitió, en el asunto sobre las *Consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en territorio (palestino) ocupado* (2004), que la Autoridad Nacional Palestina presentase documentos escritos (pese al dato de que según el art. 66 de su Estatuto eso sólo pueden hacerlo, en el marco de su competencia consultiva, los Estados o las Organizaciones internacionales) sobre la base de la posición privilegiada de observador que la Asamblea General le había otorgado en 1998.

A nuestro entender, ni la Resolución 67/19 de la AGNA tiene por objeto (ni genera) la atribución de la condición estatal a Palestina, ni la facultad de presentar en el marco de la jurisdicción consultiva de la CIJ documentos escritos parece comparable a la posibilidad de presentar denuncias contra nacionales de un Estado ante la CPI por la comisión de crímenes internacionales. Luego Palestina se encuentra en el mismo punto de partida que hace unos meses, cuando la Fiscalía de la CPI ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre la cuestión.

En enero de 2009, el Ministro de Justicia del *Gobierno de Palestina* presentó ante la Corte una declaración de aceptación de su jurisdicción, conforme al art. 12.3, para que se investigaran «los actos cometidos en el territorio de Palestina desde 1 de julio de 2002» (disponible en www.icc-cpi.int). Su intención inmediata era investigar los presuntos crímenes de guerra cometidos por el ejército israelí en su ofensiva militar [*Operación Cast Lead*, (*Plomo Fundido*)] contra la Franja de Gaza entre diciembre de 2008 y diciembre de 2009 [véase BERMEJO GARCÍA, R., «Desde el inicio del proceso de paz (Conferencia de Madrid) hasta la actualidad», en BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P., *Una tierra, dos Estados: Análisis jurídico-político del conflicto árabe-israelí*, Pamplona, EUNSA, 2011, pp. 203-361, en pp. 327-338].

El Fiscal, de acuerdo con el art. 15 del Estatuto, inició una investigación preliminar para determinar si había una base razonable para iniciar un procedimiento y como primer paso analizó si se cumplían los requisitos que aparecen en el art. 12. Según este, un *Estado* tiene dos vías (además de las remisiones por el Consejo de Seguridad que contempla el art. 13 letra b) para conceder jurisdicción a la Corte: adherirse a su Estatuto (art. 12.1) o formular una declaración *ad hoc* de aceptación de la jurisdicción (art. 12.3). Resolver, por tanto, si Palestina era o no un *Estado* y determinar así si, como pretendía, podía presentar una declaración aceptando la jurisdicción de la Corte, era la cuestión más inmediata.

Tras un largo periodo de más de tres años en los que las partes interesadas (también Palestina, puesto que la CPI así lo permitió para garantizar un proceso justo), pudieron aportar escritos y realizar intervenciones orales (un resumen se publicó en mayo de 2011, www.icc-cpi.int), el 13 de abril de 2012 la Fiscalía hacía pública su decisión (disponible también en la página de la Corte) en la que resolvía que eran los órganos de Naciones Unidas o la Asamblea de Estados Parte en la CPI a quienes correspondía determinar jurídicamente «si Palestina se califica como un Estado con el fin de acceder al Estatuto de Roma y permitir por tanto el ejercicio de la jurisdicción de la Corte», puesto que ella (la Fiscalía) no detentaba la autoridad necesaria para hacerlo (párr. 6 de la decisión).

En concreto, para evaluar el sentido del término Estado que aparece en el art. 12.3 del Estatuto (*Estado no parte* que formula una declaración de aceptación de la jurisdicción) la decisión opta por apoyarse en el art. 125 (que declara que el Estatuto está abierto a la adhesión de *cualquier Estado*), por más que Palestina sólo se había referido a la primera opción (declaración de aceptación de la jurisdicción). Así, considera que cuando una entidad pretende vincularse a un tratado en particular y surgen dudas sobre si es o no un Estado, la práctica del Secretario General (que es el depositario del *Estatuto de la Corte Penal Internacional*) es guiarse por las directrices de la AGNU sobre la cuestión y que, por tanto, es él quien debe decidir y en caso de duda replanteará la cuestión a la AGNU o, incluso, a la Asamblea de Estados Partes en el Estatuto de Roma (según el art. 112.2.g) del Estatuto). De esta manera, la Fiscalía eludía la cuestión dejando en manos de otros (Naciones Unidas o Asamblea de Estados Partes) la decisión final.

La Fiscalía se refería en su decisión a las directrices que el Secretario General sigue como depositario de numerosos tratados internacionales y que (véase *Summary of practice of the SG as depositary of multilateral treaties*, doc ST/LEG/7/Rev. 1, preparado por la Oficina de Asuntos Jurídicos de Naciones Unidas, 1999, párr. 81) le instan en el caso de situaciones de considerable dificultad a esperar instrucciones directas de la AGNU. Pero el problema para muchos (véase la opinión de D. AKANDE expresada en el blog *EJIL Talk* el 5 de abril de 2012 y la de W. SCHABAS en el blog *PhD Studies in Human Rights* el 8 de abril de 2012), es que partió de un planteamiento equivocado en tanto en cuanto aplicó un tratamiento incorrecto, válido para cuestiones que no eran las que estaban sobre la mesa. Refugiarse en la práctica consolidada por el Secretario General como depositario de tratados, afirmaban, es válido cuando de lo que se trata es de adherirse a una Convención (Estatuto de Roma, en este caso), pero ésa no fue la opción de Palestina que (sabedora quizás de que la respuesta negativa sería inmediata si éste era el camino elegido) optó por la fórmula de la declaración unilateral de aceptación del art. 12.3, con lo que la interpretación de qué es un Estado debía ir por otros derroteros y no necesariamente seguir de manera fiel la doctrina marcada por el Secretario General.

Otra cosa es, sin duda, cómo se hubiera interpretado el término Estado si el Fiscal hubiera optado por encarar la cuestión y resolverla él mismo. El art. 31 del *Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados*, al establecer que un tratado debe interpretarse «de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin», marca las pautas que deberían guiar cualquier interpretación de términos dudosos. Pero también una doble postura se observa en quienes aportaron comentarios al procedimiento que tenía lugar ante la CPI: ¿debía prevalecer una interpretación conforme al *objeto y fin* del Estatuto que allanaría la entrada de Palestina puesto que para muchos lo que se pretende es perseguir la impunidad, o una interpretación según el *sentido ordinario que debe darse al término* y analizar entonces si Palestina reúne realmente los elementos necesarios para ser Estado?

Por más que los defensores de la posibilidad de que Palestina acceda a la CPI prefirieran la primera opción, entendemos que ambas presentaban trabas. La centrada en el objeto y fin del Estatuto olvidaría que aunque el objetivo final sea perseguir los crímenes bajo la jurisdicción de la Corte y evitar la impunidad del Estatuto, la premisa de la que debe partirse es que los Estados acordaron hacerlo mediante la colaboración. El Estatuto de Roma era un texto pensado *por y para* Estados y no dirigido a entidades que no lo sean de manera inequívoca, pues son aquellos los únicos que ejercen las prerrogativas necesarias para detener y entregar a los culpables a la CPI.

De hecho, la CPI no se entiende sin este mecanismo, que es el único que garantiza la detención de aquellos contra quienes pesa una orden de arresto. La duda que surge es si Palestina sería realmente capaz de hacerlo, porque según los Acuerdos de Oslo ejerce una jurisdicción penal limitada que, además, no incluye a los ciudadanos israelíes, a lo que se une el hecho de la mencionada falta de control existente en la franja de Gaza.

Si se admitiera la segunda vía, la que hace prevalecer el sentido ordinario del término (Estado, en este caso), habría que dar entrada a un debate sobre el que ya nos hemos posicionado y sobre el que, por tanto, el lector conoce la respuesta: qué entiende el Derecho internacional por Estado y si Palestina reúne, hoy, los elementos necesarios para ser considerado como tal.

Por otro lado, en su decisión de 13 de abril de 2012 (párr. 7), la Fiscalía afirmaba que, aun siendo cierto que había sido reconocida por más de ciento treinta Estados y algunas organizaciones internacionales, incluidas ciertas instituciones u organismos especializados de Naciones Unidas, «el *status* actual concedido a Palestina por la Asamblea General de las Naciones Unidas es el de *observador*, no el de *Estado no miembro*». Y el párr. 8 parece esconder un compromiso de la Fiscalía a reconsiderar la cuestión de los crímenes cometidos en Palestina en el futuro «si los órganos competentes de Naciones Unidas o en su caso la Asamblea de Estados Parte resolviera la cuestión jurídica relevante sobre la valoración del art. 12 o si el Consejo de Seguridad de acuerdo con el art. 13.b) decidiera remitir la cuestión otorgando la jurisdicción».

A la luz del nuevo escenario que, según algunos, la resolución de la AGNU ha propiciado, la Fiscalía podría replantearse la cuestión, porque efectivamente Naciones Unidas la coloca ahora, junto a la Santa Sede, como Estado no miembro (<http://www.un.org/es/members/nonmembers.shtml>). Pero (insistimos) ya hemos expresado cómo creemos que ese cambio obedece más que nada a cuestiones políticas y que no atribuye a Palestina la estatalidad con efectos plenos.

Con todo, la Fiscalía (cuyo responsable máximo, por cierto, ha cambiado desde que se dictara la decisión de abril de 2012) podría reconsiderar la cuestión si Palestina, alentada por su nuevo *status*, decidiera realizar otra declaración de aceptación de jurisdicción o, incluso, adherirse al Estatuto. Podría incluso provocar que, en su caso, la Sala de Cuestiones Preliminares o la Asamblea de Estados Parte, pues en su derecho están, se pronunciaran al respecto. Ahora bien, todos ellos deberán ser conscientes del problema político que se crearía entonces para la CPI, sobre todo si se aceptara la propuesta. Y, ¿de verdad está interesada la Corte en politizarse hasta tal extremo y minar esa credibilidad que tan duro y con tantas trabas está intentando forjar?

Por otro lado, si finalmente se admitiera una declaración palestina de aceptación de jurisdicción de la Corte y dado que de ser así emergerían para ella ciertas obligaciones (entregar, cooperar, arrestar), ¿es este tribunal consciente de los problemas que se podrían originar dada la limitada capacidad de jurisdicción penal del Gobierno palestino? No se trata de favorecer la impunidad, sino de no crear falsas expectativas y respetar y hacer creíbles las instituciones que hacen posible el castigo de crímenes internacionales. El Estatuto no es, en realidad, una jurisdicción universal; es un sistema de cooperación entre Estados para detener a los criminales. Sería coherente con ello entender que sólo los Estados que lo garanticen deberían formar parte de ella y es significativo que no se haya intentado nunca la «entrada» de otras entidades, ni siquiera la de aquella que comparte sitio con Palestina en la página web de Naciones Unidas como Estado observador no miembro (Santa Sede).

Ítem más, dejar que Palestina acceda a la CPI supondría abrir una especie de caja de Pandora: ¿por qué no podrían imitarla otras entidades de estatalidad aún dudosa o al menos discutida (República Árabe Saharaui Democrática, Kosovo, Taiwán...)? Sin duda, hay otros medios de castigar a los culpables y la CPI no debería convertirse en el epicentro de una cuestión que es ante todo un problema político y un arma arrojadiza entre Estados (véase RÖNEN, Y., «ICC jurisdiction over acts ommitted in the Gaza strip. Article 12.3 of the ICC Statute and Non-state entities», *Journal of International Criminal Justice*, 8, 2010, pp. 3-27). Al menos no hasta que se llegue a un acuerdo general que permita afirmar sin lugar a dudas que Palestina es, al fin, un Estado. Pero aún así podríamos hacernos una última pregunta: si Palestina continúa insistiendo, ¿es realmente consciente de lo que se juega?, ¿se ha percatado de que también respecto de sus propios nacionales podrían emitirse órdenes de arresto?

Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA y María José CERVELL HORTAL
Universidad de Murcia

2. EL FUTURO DE ISRAEL Y DE PALESTINA TRAS EL RECONOCIMIENTO DE ÉSTA COMO «ESTADO OBSERVADOR NO MIEMBRO» EN LAS NACIONES UNIDAS

1. El reconocimiento de Palestina como «Estado Observador no Miembro» por la Resolución 67/19, de 29 de noviembre de 2012, de la Asamblea General de las Naciones Unidas ha sido considerado como un gran triunfo diplomático, jurídico y político no sólo por los palestinos sino también por todo el mundo árabe e islámico en general, así como por todos aquellos Estados que votaron a favor, entre los cuales catorce son de la Unión Europea. Es más algunos países que se abstuvieron, como Alemania, Países Bajos, etc. hicieron saber de una u otra manera que ya iba siendo hora de que israelíes y palestinos se pusieran a negociar una salida al conflicto de una vez por todas. Existía, pues, un cierto cansancio en algunos de estos países que, como Alemania, por razones de todos conocidas habían dado su apoyo a Israel en otras ocasiones, aunque también los Países Bajos, Italia o Polonia. Desde esta perspectiva, no es extraño que el Ministro de Asuntos Exteriores palestino, Riyad al Maliki, haya considerado la votación en la Asamblea General, en la que 148 Estados votaron a favor y sólo nueve en contra, 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» (http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/19/actualidad/1355927652_595).

No es ésta sin embargo nuestra opinión. Que el reconocimiento de Palestina como Estado Observador no Miembro de las Naciones Unidas pueda ser considerado como un cierto éxito político no plantea serias dudas. Sin embargo, pensar que es un gran éxito jurídico tras el parón que se dio el año pasado a la solicitud presentada el 21 de septiembre de 2011 en la que se pedía que se admitiera a Palestina como Estado miembro de las Naciones Unidas es ser demasiado optimista, sobre todo si se contempla la situación sobre el terreno. Y es que hasta el mismo Al Maliki reconoce la complicada 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» (*Ibid*, p. 2).

Este discurso optimista y esperanzador es el que se da para los medios, pero hay algo detrás que sigue preocupando a los palestinos. Y es que al margen de una gran retórica de victoria cuando surge algún conflicto con Israel y se llega a una tregua como la negociada tras la Operación «Pilar Defensivo» lanzada por el Estado hebreo tan sólo unas semanas antes de que se adoptara la Resolución 67/19, hay además, y esto es quizás lo peor, una cierta demagogia que rodea el conflicto palestino como ha apuntado el Prof. Ignacio Ruiz, de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (http://www.larazon.es/detalle_hemeroteca/noticias/LA_RAZON_495397/historico/37). Sin embargo, y a pesar de estos problemas que son conocidos, la vuelta 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 [véase BERMEJO GARCÍA, R., «Es Hamás una organización terrorista?», en GUTIÉRREZ ESPADA, C. (dir.) y CERVELL HORTAL, M. J. (coord.), *Nosotros y el Islám*, Murcia, Diego Marín, 2012, pp. 8-45).

Desde esta perspectiva es evidente que la Autoridad Nacional Palestina debe ser consciente de la responsabilidad que la Asamblea General le ha dado para gestionar correctamente la causa palestina. Y es que la Resolución 67/19 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 Palestina (véase DE RIVIÈRE, N. y GORJESTANI, T., «La question de la Palestine aux Nations Unies et dans les organisations internationales», *RGDIP*, 2012, pp. 549 y ss.).

2. Evidentemente, los palestinos quieren sacar el máximo provecho del triunfo diplomático recogido en la Asamblea General de las Naciones Unidas pues piensan que están ya más cerca de la creación de Palestina como Estado independiente. Además, piensan que hoy en día existe una corriente de simpatía nunca conocida hasta ahora que llevó a muchos europeos a apoyarles en las Naciones Unidas, de forma que incluso hasta Alemania le ha negado esta vez el sí a Israel. En nuestra opinión, los palestinos deberían mitigar un poco ese optimismo por dos razones: la primera es que no se sabe hoy en día a ciencia cierta los efectos que va a tener sobre el terreno, y si la reciente tregua pactada con Hamás se consolida o no; la segunda es que por mucho que esta vez hayan cosechado un relativo triunfo en Europa (decimos relativo porque doce países se abstuvieron en la votación, es decir Alemania, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Reino Unido y Rumania, mientras que la República Checa votó en contra) esto no tiene un gran significado para el desarrollo del conflicto, pues como reconoce el propio Ministro de Asuntos Exteriores palestino, Al Maliki, a pesar del sostén europeo, «sin los Estados Unidos no se puede mover ficha» (http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/19/actualidad/1355927652_595). Incluso en algunas cuestiones, nos atrevemos a decir que los Estados Unidos no tienen «barra libre», como ha demostrado Netanyahu a Obama en estos años pasados con la cuestión de los asentamientos. Y es que se quiera o no reconocer, Israel tiene trazadas determinadas líneas existenciales

que hace valer también frente a los Estados Unidos, aunque es conocido también el poco *feeling* existente entre Netanyahu y Obama. En torno a esta cuestión de los asentamientos es conocido el incidente surgido entre ambos a raíz del anuncio de la construcción de 1.600 viviendas en la zona este de Jerusalén durante la visita de cortesía que estaba realizando en marzo de 2010 el Vicepresidente estadounidense Joe Biden, considerado como el mejor amigo de Israel de la Administración de Obama, que fue considerado como una auténtica afrenta. Y es que por aquel entonces la Administración de Obama calificó el anuncio de la construcción de las viviendas como un intento deliberado de frustrar las inminentes conversaciones indirectas con los palestinos. A este respecto, Shlomo Ben-Ami, que precisamente ni era ni es un gran defensor de Netanyahu, señaló que la Administración de Obama exageró el incidente. Es más, sostiene que Netanyahu ha hecho «más que muchos antecesores para mejorar las condiciones de vida en Cisjordania» (véase de este autor «Jerusalén y más allá», *El País*, de 7 de abril de 2010, p. 27).

El peligro puede venir, pues, de que los palestinos piensen que ahora ya pueden presionar a Israel para conseguir unos, los de Al Fatah, sus objetivos y los otros, los de Hamás, los suyos. La reciente visita a Gaza que el líder histórico de Hamás en el exilio ha hecho tras el alto el fuego del 22 de noviembre es una buena prueba de ello, pues ha apelado una vez más a la destrucción de Israel. Pero al margen de la demagogia y de la retórica que hay en esta clase de declaraciones, habrá que reconocer que al menos los mensajes que lanzan no crean una atmósfera muy optimista ni entre los palestinos ni entre los israelíes, por lo que se debería pedir a los líderes palestinos e israelíes moderación y responsabilidad.

Desde esta perspectiva, hay que reconocer que el mapa político en la zona ha cambiado considerablemente y no sólo por las «Primaveras Árabes» (sobre esta cuestión véase BLANC ALTEMIR, A., «La Comunidad internacional ante la llamada "Primavera Árabe"», en GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J., *Nosotros y el Islam*, op. cit., pp. 46-84), sino porque Turquía, antiguo aliado de Israel, apoya ahora a Hamás, lo mismo que la otra potencia emergente en la zona, Catar, que parece apoyar más ahora a Hamás que a la Autoridad Palestina. Algo similar ocurre con Egipto, cuyo Gobierno islamista ha salido precisamente de una «Primavera Árabe» pero sin las rosas que algunos esperaban. Y ahí está Siria, el otro vecino de Israel, debatiéndose en una cruenta guerra civil, también surgida de esas «Primaveras», y que según las Naciones Unidas ya ha causado en torno a 60.000 muertos. Si a esto añadimos la famosa «Primavera» libia, cuyo territorio se ha convertido ya desde que se inició la guerra civil en uno de los focos importantes de provisión de armas para Hamás (el periódico austriaco *Kronen Zeitung*, de 5 de enero de 2013, p. 4, se hacía eco de esta situación con el título «US-Raketen aus Libyen für Gazastreifen») es evidente que el panorama es complicado. Por eso empieza a haber autores que piensan que la llamada «*Arab Spring has rapidly descended into an Islamist winter*» (véase HAFEEZ, K., «Israel should be proud», en: <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4285370,00.html>).

No faltan voces, sin embargo, tanto entre los palestinos como entre los israelíes, de que al fin y al cabo un acuerdo es posible. De lado palestino se ha comentado en numerosas ocasiones que Israel ha sacado en general provecho de la división palestina, y recalcan que tienen que trabajar por la unidad, ya que las bases de la reconciliación están sentadas en los Acuerdos de El Cairo y de Doha. Es más, si Hamás superara sus disensiones internas la unidad palestina sería una realidad en cuestión de horas, y en caso de elecciones palestinas conjuntas, las encuestas apuntan a que Mahmud Abbas (Fatah) sería elegido como Presidente, e Ismael Hanniyeh (Hamás) como Primer Ministro. Queda por ver, sin embargo, si esa reconciliación sería duradera o no. Y habría

que ver también como queda la Yihad Islámica y los grupos de Al Qaeda presentes en la zona.

Del lado israelí se ha pensado en general que tanto el momento como el modo elegido por los palestinos para recurrir a la Asamblea General a solicitar el estatuto que se les ha concedido al margen de la negociación directa con Israel, no eran idóneos, como señalaba el Portavoz de la Embajada de Israel en Madrid, Lior Haiat, a pesar de que apoya la incorporación del futuro Estado palestino como miembro de pleno derecho de las Naciones Unidas (véase *El Mundo Digital*, de 29 de noviembre de 2012). Pero existía también una corriente minoritaria en Israel de apoyar la solicitud palestina, lo que hubiera trastocado los planes palestinos. Hay que reconocer, sin embargo, que tras la aceptación en la Asamblea General de la solicitud palestina, Israel ha reaccionado con algo que se esperaba, al adoptar la decisión de no transferir temporalmente los fondos que recauda mensualmente en concepto de aduanas, cuestión ya dilucidada, y con otra decisión más polémica y más sensible que ha sido la de construir unas tres mil nuevas viviendas en la zona E-1 cerca de Jerusalén, pero fuera de la Línea Verde (véase *El Mundo*, de 3 de diciembre de 2012), aunque considerada como zona estratégica para Israel. Posteriormente, el propio Gobierno israelí aprobó la construcción de otras 1.500 viviendas en Ramat Shlomo, un barrio de colonos cercano también a Jerusalén Este, proyecto que se había congelado tras la crisis que se desencadenó con la Administración Obama tras la precipitada visita de Joe Biden a Jerusalén en marzo de 2010.

Todas estas decisiones han sido, de una forma o de otra, condenadas por la comunidad internacional, incluido el propio Secretario General de las Naciones Unidas, quien pidió a Israel que no continúe por esa peligrosa vía. También lo hicieron catorce Estados miembros del Consejo de Seguridad que en una acción poco usual condenaron públicamente, el 19 de diciembre de 2012, las decisiones israelíes. Sin embargo, según lo que explicó el Embajador de la India, se trataba en realidad de un «plan B», al no haber podido convencer a los Estados Unidos para adoptar una resolución (véase http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/19/actualidad/1355930735_718, p. 2). Por su parte, el Portavoz del Primer Ministro Netanyahu, Mark Regev, no da mucha importancia al asunto, y señala que son procedimientos preliminares y que no quiere decir que se vaya a construir mañana, aunque recuerda que Jerusalén es la capital de Israel y «nunca hemos prometido que no fuéramos a construir en Jerusalén».

Por otra parte, en el lado israelí hay también otras visiones más políticas que señalan que tras la transformación que está padeciendo el mundo árabe hay que saber adaptarse a las circunstancias cambiando los esquemas que hasta ahora han sido los más utilizados por Israel, sobre todo los militares. Éste es el caso una vez más de Shlomo Ben Ami, que en un reciente artículo de opinión, titulado «La ofensiva de paz que le falta a Israel» (véase elpais.com/elpais/2012/12/10/opinion/1355142394_843523.html) reprocha a Israel haber cometido errores diplomáticos garrafales, al no haber sabido mantener una firme diplomacia de paz, ya que el actual aislamiento israelí no se resolverá con exhibiciones de carácter militar. Sin embargo, habría que preguntar al antiguo Ministro de Asuntos Exteriores con Barak, por qué salió tan defraudado en Arafat durante las negociaciones de Camp David, que él mismo analizó después (véase BEN-AMI, SH., CHARLES ZARKA, Y., ANDREW BARASH, J. y YAKIRA, E., *Quel avenir pour Israel?*, París, Hachette, 2002). ¿Por qué no aplicó en ese momento las recetas que desde entonces no ha dejado de proponer? Y es que su receta es poner a prueba a Hamás negociando Israel con esta organización, ya que piensa que Hamás puede cambiar, y esto es algo que la diplomacia israelí debería esforzarse por lograrlo. La be-

nevolencia de este discurso, aunque políticamente hablando se pueda defender, traería consigo un giro de 180 grados en la estrategia israelí y también sobre el terreno, pues significaría que Israel debería reconocer a Hamás el derecho a gobernar en Gaza, y además, debería terminar con el bloqueo y el control de sus fronteras terrestres, aéreas y marítimas.

3. Así las cosas el problema que se avecina es dar cumplimiento a lo que la Resolución 67/19 de la Asamblea General expresa en su párr. 5, que no es ni más ni menos que «la urgente necesidad de que se reanuden y aceleren las negociaciones en el proceso de paz en el Oriente medio basándose en las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas, los principios de referencia de la Conferencia de Madrid, incluido el principio de territorio por paz, la iniciativa de Paz Árabe y la hoja de ruta del Cuarteto para una solución permanente biestatal del conflicto israelo-palestino a fin de lograr un acuerdo de paz general, justo y duradero entre las partes palestina e israelí que resuelva todas las cuestiones fundamentales pendientes, a saber, los refugiados de Palestina, Jerusalén, los asentamientos, las fronteras, la seguridad y el agua» (sobre estas cuestiones, véase BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTA DÍAZ, E., «El contencioso israelo-palestino y el bloqueo naval de Gaza», en HINOJO ROJAS, M. (coord.), *Liber amicorum: Profesor José Manuel Peláez Marón. Derecho Internacional y Derecho de la Unión Europea*, Córdoba, Universidad de Córdoba, Servicio de Publicaciones, 2012, pp. 109-131). Como se puede comprobar, este texto de la Resolución habla de unas negociaciones que permitan llegar a un «acuerdo de paz general, justo y duradero», y recoge una lista de cuestiones que son consideradas como fundamentales, a saber los refugiados palestinos, Jerusalén, los asentamientos, las fronteras, la seguridad y el agua. Fundamentales sí, pero no son nada novedosas, pues se están negociando desde hace más de una década. Cuestión distinta es que no se haya conseguido un acuerdo. Sin embargo, este texto hace alusión también a que esas negociaciones se tendrán que llevar a cabo «basándose» en las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas, los principios de la Conferencia de Madrid, el principio de territorio por paz, la iniciativa de Paz Árabe, la Hoja de Ruta del Cuarteto, y no menciona los famosos Acuerdos de Oslo. Estamos, pues, ante un texto con algunas lagunas, y además no vinculante, pues no hay que olvidar que es una Resolución de la Asamblea General. Además, a pesar de que haya recibido 138 votos de los 147 que han votado, no hay que olvidar que hay abstenciones muy importantes, y también algunos de los votos en contra. No estamos pues ante una de esas resoluciones de la Asamblea General que han sido objeto de un amplio consenso, y que han marcado el Derecho internacional. Esto conviene señalarlo para poner bien las cosas en su sitio.

Desde esta perspectiva, tanto israelíes como palestinos se han mostrado abiertos a entablar las negociaciones sin condiciones. Lo que ocurre es que más de veinte años después de la Conferencia de Madrid, y casi veinte desde los Acuerdos de Oslo, las negociaciones no pueden partir de cero, pues ya se han hecho concesiones de diverso tipo y las partes esperan, como es normal, negociar todo pero partiendo de esas bases. Además, la situación real sobre el terreno va a seguir teniendo un papel importante, pues no hay que olvidar, por ejemplo, que si en el año 2000 había en torno a unos 240.000 colonos en los asentamientos, hoy hay en torno al medio millón, algunos de los cuales son en la actualidad verdaderas ciudades cerca de Jerusalén. Pero al margen de esta cuestión, lo que Israel quiere, y lo ha querido siempre, es entablar negociaciones sin condiciones previas y de forma directa, si se quiere realmente llegar a la creación del Estado palestino. Y es que en este aspecto, el Netanyahu de 2013 es el mismo que el del 2010, cuando dijo: «*I want to make it clear that we don't want to govern the Palestinians. We want to live in peace with them. We want them to govern*

themselves, absent a handful of powers that could endanger the State of Israel» (<http://www.haaretz.com/hasen/spages/1092326.html>).

Es cierto, sin embargo, que desde hace ya más de dos años, los palestinos y los israelíes no se sientan cara a cara a negociar, aunque Abbas y Netanyahu se conocen muy bien, así como los medios con los que cuenta cada uno. Por eso, a pesar del bien vendido triunfo diplomático cosechado en la Asamblea General, Abbas no ha dudado, consciente de sus pocos medios, en ofrecerle las llaves de Cisjordania si después de las elecciones del 22 de enero en Israel continúa apartándole (*«If stalemate continues after elections, Netanyahu can take back the Keys to the West Bank»*, *Haaretz*, de 27 de diciembre de 2012). En realidad, no es la primera vez que Abbas lanza este reto a Netanyahu, consciente de que éste no quiere administrar ese territorio. En otras ocasiones ha dicho algo similar aunque con otras palabras, como que si Netanyahu no cambiaba le daría las llaves de la Mukata. La pregunta que se suscita entonces, es que si Netanyahu quiere que los palestinos se gobiernen ellos mismos, como ha señalado una y otra vez, y Abbas está dispuesto a ofrecerle Cisjordania si no mejoran las negociaciones, entonces el tema es que están de acuerdo en lo principal, la creación de un Estado palestino, pero que discrepan en el cómo y no tanto quizás en el cuándo.

Desde esta perspectiva, los palestinos parece que ya se han puesto a trabajar en una propuesta que según Saeb Erekat, conocido negociador palestino, presentarán en enero, y que consistirá en lo siguiente: retomar las negociaciones de paz donde las dejaron en 2008, siempre y cuando Israel deje de construir en los asentamientos y libere a los prisioneros palestinos anteriores a los Acuerdos de Oslo. A estas dos condiciones añade otra: las negociaciones deben durar un plazo máximo de seis meses, durante los cuales se tiene que alcanzar un acuerdo marco. Pero después de poner estas condiciones, lanza un ultimátum, según el cual si Israel no acepta y sigue construyendo en los asentamientos, incluido el que proyecta construir en la zona E-1, los palestinos, dice, nos defenderemos con otros medios que son la legislación internacional y las instituciones internacionales (véase http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/17/actualidad/1355763394_228, pp. 1-5). Como se puede ver hay quizás demasiadas condiciones en el planteamiento palestino, aunque habrá que ver en qué queda todo esto, pues las cosas en la zona pueden cambiar de la noche a la mañana. Por ejemplo, según se ha anunciado por los medios israelíes, Netanyahu ha decidido postergar la decisión de crear las viviendas problemáticas en la zona E-1. Por otro lado, el viernes 5 de enero, el diario *Yediot Ahronot* anunciaba que el Presidente de la Autoridad Palestina Mahmud Abbas, había firmado el decreto por el que se crea el «Estado de Palestina», y que así se denominará en adelante. ¿Con qué competencias? ¿Con qué territorio? Hoy por hoy, no se puede predecir si lo sabremos pronto...

Por parte israelí no se ha respondido a estas «propuestas» y condiciones palestinas, ya que están en periodo electoral (el 22 de enero de 2013 se celebran elecciones), pero sí han hecho saber que están dispuestos a negociar directamente con los palestinos que es lo que siempre han defendido. Sin embargo, es previsible que, dado el paso palestino en las Naciones Unidas, al margen de Israel y con el fin de marginarlo, la confianza no será la misma. Éste va a ser en nuestra opinión el efecto más directo para las negociaciones israelo-palestinas de acudir por parte palestina a las Naciones Unidas, así que requerirá un tiempo para digerirlo. Sin embargo, Israel no hará de esta cuestión una especie de muralla para no negociar, aunque esto no significa que vaya a dejar de lado los temas que considera esenciales para su seguridad.

4. Si nos centramos ahora en las cuestiones fundamentales antes apuntadas que recoge la Resolución 67/19, es evidente que no se va a partir de cero, pues son cues-

tiones sobre las que las partes ya han negociado y saben más o menos el marco ya aceptado y lo que es objeto todavía de discusión. Si empezamos por el tema de los refugiados, lo primero que conviene hacer notar es que se habla expresamente de «los refugiados de Palestina», por oposición por ejemplo a la Resolución de la Asamblea General 194 (III), de 11 de diciembre de 1948, o de la Resolución 242 del Consejo de Seguridad, de 22 de noviembre de 1967, en las que se habla sólo de «refugiados», sin especificar. Y es que tras las líneas del armisticio de 1949, no quedó un solo judío más allá de la «Línea Verde», mientras que dentro se quedaban 150.000 palestinos. Por otro lado, se calcula que en torno a 650.000 judíos tuvieron que abandonar los países árabes tras la guerra de 1948. Respecto a las causas que promovieron este éxodo de refugiados hay que apuntar que unos fueron forzados por el conflicto de 1948 y otros empujados y engañados por los países árabes prometiéndoles que volverían para echar a los judíos de Palestina. Un número importante de palestinos salió ya tras la adopción de la Resolución 181 (II) que establecía el reparto de Palestina, y aunque la situación era tensa, todavía no había estallado el gran conflicto. Respecto al número de refugiados árabes que salieron de Palestina, las cifras varían y van entre las 538.000 según fuentes israelíes, 720.000 según las Naciones Unidas y las 850.000 según las fuentes palestinas. Sin embargo en 2001 ya se hablaba de 3,5 millones, y en 2010 la UNRWA, creada por la Resolución 302 (IV) de 8 de diciembre de 1949, para prestar socorro a estos refugiados hasta la primavera de 1950, que se ha prolongado después indefinidamente, habla ya de 4,9 millones. Es decir que mientras el número de refugiados disminuye en general en el resto del mundo, el de los palestinos aumenta. Es más, si las cosas no cambiaran hasta 2060, la propia UNRWA prevé que para ese año habría 19.413.735 millones de refugiados (véase Wio, M., «UNRW, los refugiados y el doble rasero (I Parte)», *Revista de Medio Oriente*, 12 de diciembre de 2012, en http://www.revistamo.org/article/art%C3%ADculo_de_fondo_unrwa_los_refugiados_pp.1-3).

En materia de refugiados, la cuestión principal es saber si tienen lo que se denomina «el derecho al retorno» o no, y dónde. Ya en diciembre de 2000, Bill Clinton, como mediador entre israelíes y palestinos, se pronunció en favor de ese derecho, pero no al territorio israelí, es decir, dentro de la «Línea Verde», sino al territorio palestino. Israel aceptó, sin embargo, que una cantidad de varias decenas de miles (la cantidad no fue cifrada) podrían ser aceptados en Israel en el marco de una reunificación familiar o motivos similares, aunque sí que accedió a dar compensaciones. No hay que olvidar que si todos esos denominados refugiados palestinos pudieran volver al territorio israelí de dentro de la «Línea Verde», Israel podría perder el carácter judío del Estado. Además, no hay que olvidar que los refugiados palestinos han sido los grandes olvidados de los países árabes, que los han mantenido en esa situación durante décadas al no otorgarles ni su nacionalidad ni derecho al trabajo. Es más, según se ha difundido el 4 de enero de 2013, las Naciones Unidas han solicitado a Hamás y a Al Fatah de aceptar 150.000 refugiados palestinos de Siria, a lo que se han negado rotundamente.

Respecto a los asentamientos y a Jerusalén, también son temas en los que las negociaciones estaban muy avanzadas, y es que estas dos cuestiones están íntimamente ligadas a las fronteras. Dicho de otra forma, se podrá hablar de fronteras una vez que las otras dos cuestiones estén resueltas. En el tema de los territorios y los asentamientos, ya se llegó en teoría a un principio de acuerdo en Camp David y negociaciones posteriores, en las que Israel se comprometió a devolver en torno al 95 por 100 de los territorios de Cisjordania y Gaza, mientras que el otro 5 por 100, que era donde se encontraban los grandes asentamientos, sería anexionado por Israel, territorio que sería compensado por otros territorios en la zona despoblada próxima al sur de la Franja de Gaza. Ésta era la propuesta más próxima a los límites de antes de la Guerra de los Seis

Días que Israel había aceptado, y que los palestinos, en realidad, no rechazaron. En cuanto a Jerusalén Este, también se llegó a un acuerdo de principio con Clinton según el cual los barrios árabe y cristiano pasarían a soberanía palestina, mientras que los barrios armenio y judío continuarían siendo de soberanía israelí. Para este reparto de Jerusalén, la propuesta de Clinton se basó en el criterio de la población, método que se adoptó ya en el plan de reparto de 1947, como ya hemos apuntado. Como se sabe Barak aceptó estas propuestas de Clinton a pesar del reto que suponía en un momento delicado para Israel, pues hacía ya tres meses que se había desencadenado la llamada «Segunda Intifada». Éste no fue el caso de Arafat que se sacó como excusa la vuelta de los refugiados a Israel. Shlomo Ben Ami lo explicó muy bien por aquel entonces, al señalar que Barak se encontró entonces «enfrente no un líder sino una especie de mito que aspiraba al todo y nada por ser incapaz de hacer lo que se espera de un líder en momentos como ese: elegir entre dos opciones imperfectas» (véase «¿Por qué no fue posible la Paz?», *ABC*, de 12 de abril de 2001, p. 3).

Por último, respecto a la seguridad y a los recursos acuíferos, se plantean cuestiones de diverso tipo, pero que son también conocidas. En materia de seguridad, Israel ha defendido la presencia de sus tropas en el valle del Jordán por un periodo determinado, debiendo estar estas tropas israelíes bajo la autoridad de una fuerza internacional. Por otro lado, la desconfianza que había generado Arafat le llevó también a pedir un Estado desmilitarizado o semidesmilitarizado por un periodo bastante largo, ya que se habló de unos treinta años. Los palestinos por su parte han rechazado en el pasado ambas cosas, aunque su posicionamiento ha ido variando en intensidad según las circunstancias. En cuanto a los recursos acuíferos, siempre se les ha dado en la zona una gran importancia, como es evidente, pero de ahí a decir que el conflicto en la zona se debe en gran medida al control de este recurso estratégico es una exageración. Es más, no entendemos muy bien las sospechas al respecto en relación con Israel, cuando este país ya ha negociado este recurso con Jordania en el Tratado de Paz del 26 de octubre de 1994, al mismo tiempo que se plasman los otros temas como la delimitación de fronteras, las relaciones económicas, los refugiados y hasta la lucha contra el crimen y las drogas (sobre este Tratado, véase KUETE MINGA, R., «Le traité de paix du 26 octobre 1994 entre l'Etat l'Israël et le Royaume hachémite de Jordanie», *RGDIP*, 1997, pp. 391-420). Desde esta perspectiva, si Israel ha podido negociar este mismo recurso con Jordania, ¿por qué no con los palestinos? ¿O es que estos últimos están hechos de otra madera que sus hermanos jordanos?

Todo apunta a que los próximos años serán decisivos para los israelíes y los palestinos, aunque habrá que ver con qué mimbres cuentan los nuevos líderes. El pulso lanzado por los palestinos en las Naciones Unidas todavía no está ganado por mucho que hablen ya oficialmente de «*State of Palestine*». Este pulso sólo estará ganado cuando ambas partes negocien de buena fe y decidan crear un auténtico «Estado de Palestina» pacífico y respetuoso de la seguridad de Israel.

Netanyahu ha invitado a Abbas en una entrevista concedida en la radio israelí el 6 de enero de 2013 a reabrir las negociaciones sin precondiciones, señalando sin embargo que la paz debe ir en una doble dirección, ya que es imposible reconocer un Estado palestino sin que ellos reconozcan el Estado del pueblo judío dentro de una frontera. «*And they will also have to declare an end to the conflict*» (*Info@theisrael Project.org*). Así están las cosas hoy por hoy, así que habrá que ver qué nos depara el futuro tras las elecciones en Israel el próximo 22 de enero.

Romualdo BERMEJO GARCÍA y Carlos Ramón FERNÁNDEZ LIESA
Universidad de León y Universidad Carlos III de Madrid

3. EL RECONOCIMIENTO DE PALESTINA COMO «ESTADO OBSERVADOR NO MIEMBRO» EN LAS NACIONES UNIDAS Y SUS EFECTOS JURÍDICO-POLÍTICOS

1. Como se sabe, el 29 de noviembre de 2012, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por una mayoría de 138 votos, de los 147 votantes, la Resolución 67/19, cuyo párr. 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 no es ni mucho menos la primera vez que el tema palestino se debate en este foro, ya que en 1974, la Asamblea General ya había reconocido en su Resolución 3237, de 22 de noviembre, a la Organización de Liberación de Palestina (OLP) el estatuto de «entidad observadora», con los derechos que esto implica (para un estudio sobre la cuestión palestina en las Naciones Unidas hasta 2011, véase, DE RIVIÈRE, N. y GORJSTAIN, T., «La question de la Palestine aux Nations Unies et dans les organisations internationales», *RGDIP*, 2012, pp. 549-556). Pero la OLP no se dio sin embargo por satisfecha, ya que en 1988, el Consejo Nacional Palestino proclamó unilateralmente en su cumbre de Argel de noviembre de 1988 un «Estado de Palestina» englobando todo el territorio del antiguo mandato británico sobre Palestina de antes de 1947, comprendiendo por supuesto a Israel. Este hecho no disgustó demasiado a la Asamblea General de las Naciones Unidas, al adoptar en la Resolución 43/177, de 15 de diciembre de 1988, que la denominación de «Organización de Liberación de Palestina» sería remplazada pura y simplemente por la de «Palestina», sin que se modificara, sin embargo, el estatuto de las funciones de la OLP en el seno de la ONU.

2. El proceso de paz iniciado en 1991 en la Conferencia de Madrid, y proseguido sobre la base de unos principios más claros en 1993 en Oslo, parecía abrir nuevos derroteros para conseguir la tan anhelada paz entre israelíes y palestinos. Las esperanzas abiertas por este proceso presagiaban que al final del túnel se firmara la paz de los valientes, olvidándose de las Naciones Unidas. Sin embargo, esto no fue así. Los problemas que fueron surgiendo en las negociaciones de paz con Israel, marcadas por un terrorismo palestino que no parecía detenerse, frustraron la creación del Estado palestino en 1999, tal y como estaba inicialmente previsto. Pero no conviene olvidar que mientras se desarrollaban esas negociaciones la recién creada Autoridad Nacional Palestina miraba hacia otro lado, es decir, hacia las Naciones Unidas. Prueba de ello es la Resolución de la Asamblea General 52/250, de 7 de julio de 1998, mediante la cual se eleva el estatuto de la Delegación palestina de las Naciones Unidas, al situarle justo después de los Estados no miembros y antes de los demás observadores, como la Cruz Roja Internacional. Es más, el Observador Permanente de Palestina en las Naciones Unidas va a tener el título de Embajador.

La llegada al poder en los Estados Unidos del Presidente Obama, tras las elecciones del 4 de noviembre de 2008, y tras el fracaso de la Cumbre de Anápolis de noviembre de 2007 (sobre esta Cumbre, véase VIDAL, D., «Entre las bambalinas de Anápolis», *Le Monde Diplomatique*, noviembre 2007, p. 13), suscitó muchas esperanzas, sobre todo del lado palestino, en la renovación de las negociaciones que permitieran llegar a las dos partes, israelíes y palestinos, a un final feliz, lo que implicaba la creación de un Estado palestino. El discurso que el nuevo presidente norteamericano dio en la Universidad de Al-Azhar, de El Cairo, el 4 de junio de 2009, dejó bien claro que la

«situación del pueblo palestino es intolerable» y que su país «no dará la espalda a la legítima aspiración palestina a su dignidad, sus oportunidades y un Estado propio» (BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P., *Una Tierra, dos Estados: Análisis jurídico-político del conflicto árabe-israelí*, Pamplona, Eunsa, 2011, p. 346). Pero también pide que los palestinos renuncien a la violencia y a Hamás, que gobernaba en Gaza, que reconozca el derecho de Israel a existir. Y es que Hamás no sólo no reconoce a Israel sino que en su Carta constitutiva jura destruir Israel (BERMEJO GARCÍA, R., «¿Es Hamás una organización terrorista? Consecuencias sobre el reconocimiento del Estado palestino», en GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL, M. J., *Nosotros y el Islam*, Murcia, Diego Marín, 2012, pp. 10-11). Por otro lado, es cierto que por los Acuerdos de Oslo, los palestinos reconocen a Israel, pero lo que no han reconocido nunca es que el Estado de Israel sea el Estado nacional del pueblo judío.

El discurso del Presidente Obama no sorprendió en Israel, y eran conocidas las incomprensiones entre el Presidente estadounidense y el Primer Ministro israelí, Netanyahu, en torno a varias cuestiones, entre ellas la de los asentamientos. No obstante, y a pesar de que hubo serios encontronazos entre ambos dirigentes, el Presidente Obama anunció en la 65.^a sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de septiembre de 2010 el objetivo que se había fijado, según el cual para la sesión siguiente, es decir 2011, se debía admitir como miembro a un Estado palestino, Estado que debería ser el producto de unas negociaciones israelo-palestinas bajo la mediación estadounidense. Hay que resaltar que la apuesta estadounidense parecía lógica y racional en el contexto político de la zona por aquel entonces. Sin embargo, y para sorpresa de unos y otros, no sería el Presidente Obama el que apadrinara y solicitara dicha admisión, sino que fue el mismo Presidente de la Autoridad Nacional Palestina, Mahmoud Abbas, el que la solicitó el 21 de septiembre de 2011, con ocasión de la 66.^a sesión de la Asamblea General, justificando su decisión en el bloqueo de las negociaciones. Y es que no es la primera vez que los palestinos rompen la baraja en el seno de unas negociaciones que ellos mismos promueven, como ocurrió en Camp David en 2000, y posteriormente en 2008.

Esta decisión del Presidente de la Autoridad Nacional Palestina puso a Israel y a los Estados Unidos contra las cuerdas, sobre todo desde el punto de vista diplomático, aunque más a este último que al primero. Esto trajo consigo que los Estados Unidos tuvieran que movilizar todo su arsenal diplomático para contrarrestar la iniciativa palestina, pues no hay que olvidar que en torno a ciento treinta Estados ya habían reconocido bilateralmente al Estado palestino, aunque no se sepa muy bien sobre qué territorio. Pero los Estados Unidos fueron más lejos, al hacer público su veto en el seno del Consejo de Seguridad en el caso de que esa solicitud llegara a dicho órgano de la ONU. No hay que olvidar que según el art. 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. Es más, la solicitud palestina no reunía incluso los nueve votos necesarios para forzar a los Estados Unidos a vetar, pues sólo contaban con el voto de seis Estados: China, India, Marruecos, Pakistán, Rusia y Sudáfrica. La solicitud palestina, por lo tanto, nunca llegó al Consejo de Seguridad, quedándose en fuego de artificio. En realidad, lo único que quería Mahmoud Abbas era pasar el problema de las negociaciones con Israel para crear ese futuro Estado palestino, a lo que se comprometieron en los Acuerdos de Oslo, al ámbito multilateral de las Naciones Unidas, en donde cree contar con más apoyos. Esto no deja de ser sin embargo, una clara violación de dichos Acuerdos, que prevén expresamente que ninguna de las Partes adoptarán medidas unilaterales encaminadas a crear un futuro estado palestino, lo que daría el derecho a Israel a dar por terminados dichos Acuer-

dos. Ni que decir tiene que Mahmoud Abbas era consciente de esta situación, aunque quizás no calculó muy bien los efectos que podría tener sobre el terreno. Y es que una cosa es hablar en Nueva York y otra muy distinta es trasladar esa misma atmósfera a Jerusalén e incluso a Ramala.

3. Como la iniciativa palestina no parecía contar con los ingredientes que esperaban para que se la reconociera como Estado miembro en las Naciones Unidas, no dispararon el cañón, aunque su batalla se iba a trasladar de Nueva York a París, en donde tiene la sede la UNESCO. Y aquí sí que triunfó la solicitud palestina, ya que el Consejo Ejecutivo de dicha Organización recomendó, con el voto afirmativo de 40 miembros de los 58 que componen dicho Órgano, a la Conferencia General de admitir a Palestina como Estado miembro, basándose en el art. 2 del Convenio constitutivo de la UNESCO. Y es que según esta disposición, los Estados no miembros de las Naciones Unidas pueden ser admitidos como miembros de la Organización siempre que cuenten con la recomendación del Consejo Ejecutivo, adoptada por la mayoría simple de los 58 miembros, y con el voto favorable de una mayoría de dos tercios de los 193 miembros que componen la Conferencia General. De estos 107 votaron a favor, catorce en contra y 52 abstenciones. Como se sabe, tanto España como Francia votaron a favor, aunque los Estados miembros de la Unión Europea se dividieron. Por ejemplo, Alemania e Italia votaron en contra.

La admisión de Palestina como miembro en la UNESCO tuvo unas repercusiones políticas importantes, pues dejaba bien claro que la Autoridad Nacional Palestina contaba con apoyos diplomáticos y políticos evidentes, bien defendidos por los países islámicos y por una buena parte de los Estados latinoamericanos y algunos europeos. El precedente de la UNESCO abría así el camino a la vía alternativa que iban a adoptar los diplomáticos palestinos con el fin de evitar el veto estadounidense en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Y es que la UNESCO era el ejemplo a seguir, pudiendo así continuar con la política de adhesión a otras organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas, ya que algunas de ellas, por ejemplo, la FAO y la OIT no exigen para ser miembros ser estrictamente Estados. Sin embargo, tampoco conviene ocultar que esta estrategia palestina tiene sus riesgos, ya que puede traer consigo dificultades financieras para aquellas Organizaciones que acepten a Palestina. Y es que los Estados Unidos están obligados por su propia legislación a no financiar a ninguna organización que acepte a Palestina como Estado antes de que se consiga una solución negociada con Israel. Desde esta perspectiva, estas Organizaciones podrían perder en torno a un 25 por 100 de sus contribuciones, cifra que corresponde únicamente a las contribuciones estadounidenses.

4. Pero la Autoridad Nacional Palestina no se había olvidado de las Naciones Unidas y vuelve a ella en 2012 para solicitar a la Asamblea General que se acepte a Palestina como «Estado observador no miembro» (véase, GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J., nota anterior de esta misma sección), cosa que consiguió el 29 de noviembre de 2012, mediante la Resolución 67/19, de forma que desde el 30 de noviembre de ese mismo mes, Palestina ya era «Estado Observador no Miembro» de las Naciones Unidas. Esto 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. No es, sin embargo, este hecho lo que desde nuestro punto de vista es lo más relevante, sino las ambigüedades y las imprecisiones que se recogen en el texto de la propia Resolución de la Asamblea General. Y es que el mero hecho de solicitar ahora este estatuto, que no es como se ha dicho el de Estado, ni tampoco el de Estado miembro, implica reconocer el error árabe en general y palestino en particular, de no aceptar «el Plan de Reparto» que la Resolución 181 (II) de 1947 de esta misma

Asamblea General estableció para Palestina. Resolución, por cierto, recordada, sin más, como si fuera una tumba, en la actual Resolución 67/19. Si ahora quieren ser un Estado, y empiezan volviendo a la misma Institución que les dio ya esa posibilidad hace 65 años, ¿por qué no sólo recordarla, sino además hacer ver al mundo que nos rodea que fue un grave error que ha traído consigo desgraciadas guerras y decenas de miles de muertos?

Pero al margen de esta cuestión, hay que recalcar que en torno a tres cuartas partes de la Resolución son «reafirmandos», «recordandos» u otras expresiones, muchas de las cuales nos recuerdan tiempos pasados que, por cierto, ya demostraron ser completamente ineficaces, como el «recordando» en torno a la Resolución 43/177, de 15 de diciembre de 1988, en la que se «tomó conocimiento de la proclamación Palestina el 15 de noviembre de 1988 [...]» en Argel, por cierto, en el exilio. Otras invocaciones son más concretas, pero archiconocidas, como cuando se recuerdan las Resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad que tratan de la cuestión de la devolución de territorios (pero no de todos los territorios) por paz. En realidad, lo más trascendental de esta Resolución 67/19 es todo aquello relacionado con la solicitud presentada, es decir, la de «Estado observador no miembro».

5. Conviene recalcar también el problema relacionado con el «principio general de la inadmisibilidad de la adquisición de territorios por la fuerza». Parece dar a entender la Resolución que los denominados «territorios ocupados» pertenecían a un anterior Estado palestino que, por cierto, nunca ha existido, cuando esos territorios se ocuparon en 1967 a Jordania (la actual Cisjordania o Judea y Samaria para los judíos) y a Egipto (país que administraba Gaza). Es más, nadie puso en duda esa ocupación, salvo la de Jerusalén Este, por parte de la Comunidad Internacional, ni mucho menos por los países árabes. ¿Acaso no había palestinos por aquel entonces en Cisjordania ni en Gaza? La misma Resolución pide un poco después «La necesidad de que Israel se retire del territorio palestino ocupado desde 1967, incluida Jerusalén Oriental». Pero ¿quién estaba antes de 1967 ocupando esta ciudad? Para un lector no conocedor del tema, estas lagunas o silencios, sin duda queridos, generan incomprendiones y malentendidos. Lo mismo cabe decir en torno al problema de los refugiados palestinos (aunque aquí se especifica de manera justa) y el tema de los «asentamientos israelíes en el Territorio Palestino Ocupado», cuestión esta última que en gran medida ya había sido resuelta en las negociaciones de Camp David, entre Barak y Arafat, en julio de 2000, mejoradas incluso después en la propuesta de Bill Clinton en diciembre de ese mismo año.

Frente a estas lagunas, imprecisiones y falta de matices a la hora de plasmar las bases de una solución a este conflicto complejo, tanto en el tiempo como en el espacio, sorprende el trato dado a Jerusalén Oriental, conocido también como Jerusalén Este. Y es que por un lado se habla, como ya hemos apuntado, de la necesidad de que Israel se retire del Territorio Palestino Ocupado desde 1967, incluida Jerusalén Oriental. Sin embargo, en el «reafirmando» siguiente señala en torno a esta ciudad que la anexión (que hizo Israel en 1980) «no está reconocida por la Comunidad internacional» y recoge la «necesidad de hallar una manera, mediante negociaciones, de resolver el Estatuto de Jerusalén como capital de dos Estados». Como se sabe, esto mismo fue lo que ofreció Barak a Arafat en Camp David. Esto quiere decir, por lo tanto, que se reconoce a Jerusalén un Estatuto distinto al de los territorios ocupados, y que su estatuto debe resolverse mediante negociaciones para que sea la capital de dos Estados, Israel y el futuro Estado palestino. A este respecto, hay que recalcar que ya es ahora la capital de Israel, por lo que sólo habría que negociar si puede ser también la capital del futuro Estado palestino.

6. Pero la Resolución de la Asamblea General que aquí comentamos aborda otras muchas cuestiones, algunas de las mencionadas, como la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 6 de mayo de 2004, sirven de poco para reforzar la posición palestina (véase, LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., «Algunas reflexiones sobre la Opinión consultiva sobre el muro de Israel: la solución está en Ramallah y Gaza y no en La Haya ni en Manhattan», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XX, 2004, pp. 467-492) mientras que otras parecen ser más consistentes. Entre estas últimas, convendría citar la mención al reconocimiento mutuo hecho el 9 de septiembre de 1993, entre el Gobierno del Estado de Israel y la Organización de Liberación de Palestina, como representante del pueblo palestino; el derecho de todos los Estados de la región a vivir en paz dentro de fronteras seguras internacionalmente reconocidas; y el compromiso con una solución biestatal con un Estado Palestino independiente. Sin embargo, en el penúltimo párrafo del largo preámbulo de esta Resolución se reenvía la cuestión palestina a las Naciones Unidas señalando que «tienen una responsabilidad permanente hasta que se resuelve satisfactoriamente en todos sus aspectos». Satisfactoriamente ¿para quién? cabría preguntarse [...]. Y es que el afán de multilateralizar el tema israelo-palestino que está en la mente últimamente de los dirigentes palestinos les lleva a considerar a las Naciones Unidas como si fuera una institución que tuviera las competencias «*d'une bonne à tout faire*» (expresión utilizada por SUR, S., «Les organisations internationales: dynamiques et désenchantements», *RGDIP*, 2012, pp. 668-674, p. 668).

7. Pero hay también algunos aspectos importantes que se mencionan en la Resolución, aunque se hace de forma ambigua e imprecisa. El más importante es la alusión a las fronteras anteriores a 1967. En efecto, aunque ya en el preámbulo se menciona esta cuestión al aludir a la solución biestatal antes apuntada, es en el párr. 4 del dispositivo el más completo, al señalar «su determinación a contribuir al logro 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». Que, en el futuro, Palestina sea un Estado democrático es lo que deseamos, porque parece difícil afirmar que eso sea hoy en día una realidad en Gaza. Todo lo demás se puede compartir, aunque no se precisa qué se quiere decir cuando se habla «sobre la base de las fronteras anteriores a 1967», expresión que se utiliza también en el preámbulo, mientras que en el párr. 9 se recoge expresamente «el derecho del pueblo palestino a la libre determinación y a la independencia en su Estado de Palestina en el territorio palestino ocupado desde 1967».

8. A este respecto, hay que recalcar que no se entiende cómo en una Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas se habla de «fronteras», cuando éstas no existen. Lo que hay es la denominada «Línea Verde» que es la que se trazó precisamente con este color tras los Acuerdos de Armisticio a los que se llegó una vez que los países árabes desencadenaron la guerra contra el recién creado Estado de Israel, el 14 de mayo de 1948. Pero de esos Acuerdos de Armisticio no se firmó ninguno con los palestinos, inexistentes como tales en el conflicto, sino con Egipto, el 24 de febrero de 1949; con el Líbano, el 23 de marzo de 1949; con Jordania, el 3 de abril de 1949 (el 30 de noviembre de 1948 ya se había firmado otro sólo aplicable al área de Jerusalén); y con Siria, el 20 de julio de 1949. Por lo tanto ¿dónde estaban entonces los palestinos? Es más, incluso en el Tratado de Paz con Jordania, de 26 de octubre de 1994, la frontera establecida no ha sido la de la famosa Línea Verde, sino la frontera del Mandato británico. Y es que existe un afán históricamente erróneo en hablar desde el punto de

vista jurídico y político de «Palestina» cuando los que estaban sobre el terreno eran Jordania y Egipto.

Es evidente, pues, que la cuestión de «fronteras» es importante, pero es algo que hay que determinar mediante negociaciones entre las partes, es decir, en el caso del futuro Estado palestino, entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina. Obsérvese además que respecto a esta cuestión, la Resolución utiliza en el párr. 4 de su dispositivo la expresión «sobre la base de las fronteras anteriores a 1967», lo que parece dejar bien claro que esas fronteras se trazarán tomando como base los límites establecidos en los Acuerdos de Armisticio antes citados, es decir la Línea Verde, pero que no tiene que ser forzosamente esa Línea Verde la frontera, pudiendo haber cambios en las negociaciones. Todo parece indicar 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 asentamientos.

9. Este mismo espíritu es el que está presente en el párr. 5 del dispositivo de la Resolución en el que se expresa «la urgente necesidad de que se reanuden las negociaciones en el proceso de paz [...] que resuelva todas las cuestiones fundamentales pendientes, a saber, los refugiados de Palestina, Jerusalén, los asentamientos, las fronteras, la seguridad y el agua». Y es que lo que parece que está detrás de esta Resolución es incitar e incluso presionar a las partes a que reanuden las negociaciones con el fin de llegar a la creación del futuro Estado palestino, que hoy por hoy sigue siendo un deseo más que una realidad. Esto se comprueba fácilmente si se examina el estatuto de los territorios tal y como se acordó en el Acuerdo interino de 28 de septiembre de 1995 (conocido también como Oslo II), firmado en Washington, por el que se concedía a la Autoridad Nacional Palestina la jurisdicción sobre el 31 por 100 del territorio de Cisjordania, incluyendo las principales ciudades, pero exceptuando Jerusalén y Hebrón, y por el Acuerdo de El Cairo, de 4 de mayo de 1994, sobre Gaza y Jericó. Ni que decir tiene que el territorio de Gaza es el que plantea más problemas, que son de todos conocidos, sobre todo desde que Israel se retiró unilateralmente del territorio en 2005, y la agravación de esa situación tras la toma del poder en ese territorio por Hamás, organización considerada como terrorista no sólo por Israel, sino también por los Estados Unidos y la Unión Europea.

Obviamente, de esta espinosa cuestión no se habla en la Resolución, cosa que se comprende, pero eso no significa que no haya que tenerla siempre presente. No hay que olvidar que precisamente unas semanas antes de que se adoptara en la Asamblea General la Resolución 67/19, Israel lanzó la Operación «Pilar Defensivo» o «Columna Defensiva» para detener la escalada de lanzamientos de cohetes y misiles sobre su territorio, causando 160 muertos palestinos en Gaza. Es más, se había dado el orden de movilizar a 75.000 reservistas para lanzar una especie de «Operación Plomo Fundido» que pudo ser evitada al final al lograr involucrar a Egipto en la tregua y a solicitud expresa de Hillary Clinton. Desde esta perspectiva, se tiene la impresión de que los Estados que han votado en la Asamblea General a favor de la Resolución no han tomado en consideración esta realidad, aunque entendemos que puede ser una impresión falsa, por lo menos en muchos países europeos, ya que de lo que se trataba era de presionar tanto a israelíes como a palestinos a negociar de buena fe y de una vez por todas las bases de ese Estado palestino siempre y cuando quiera convivir en

paz con Israel y respete su seguridad. Esto es lo que se traduce del párr. 5 de la Resolución, según el cual se «expresa la urgente necesidad de que se reanuden y aceleren las negociaciones en el proceso de paz en el Oriente Medio, basándose en las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas, incluidos los principios de referencia de la Conferencia de Madrid, incluido el principio de territorio por paz, la iniciativa de Paz Árabe y la hoja de ruta del Cuarteto [...]». Obsérvese en esta enumeración algo que nos parece muy importante, y es que no se mencionan los Acuerdos de Oslo ¿Quiere esto decir que los palestinos dan por enterrados estos Acuerdos? Si esto fuera así, no se trataría sólo de «relanzar el proceso de paz», sino de iniciar otro nuevo, algo que después de lo que ya se ha conseguido, sería un elemento preocupante.

Eugenia LÓPEZ-JACOISTE
Universidad de Navarra