

La iniciativa palestina en Naciones Unidas: expectativas, posibilidades y riesgos

Isaías Barreñada Bajo *

Tema: En la próxima sesión plenaria de la Asamblea General, el gobierno palestino solicitará la admisión del Estado de Palestina en la Organización de las Naciones Unidas.

Resumen: Los dirigentes palestinos pretenden superar el estancamiento de las negociaciones con Israel y ser capaces de contener de manera más efectiva el progresivo deterioro de la situación, recurriendo a ampliar el reconocimiento internacional de la estatalidad de Palestina. Una pieza clave en esta campaña es la iniciativa dirigida a lograr la admisión del Estado palestino en la Organización de las Naciones Unidas.

Análisis: El presidente palestino Mahmud Abbas ha confirmado que en su próxima intervención en la Asamblea General de Naciones Unidas solicitará la admisión del Estado de Palestina como miembro pleno de la organización. Esta iniciativa se enmarca en una campaña que viene preparándose desde hace más de un año con miras a obtener el reconocimiento internacional del Estado de Palestina y que contempla su adhesión a diversas organizaciones internacionales, la ratificación de varios tratados y convenios internacionales, así como el establecimiento de relaciones plenas con otros Estados. La solicitud en Naciones Unidas será el momento clave de esta campaña al tener por escenario el principal foro multilateral internacional. El reconocimiento internacional de la estatalidad de Palestina, haciendo valer la existencia *de iure* del Estado palestino, se ha convertido en una pieza clave de la acción política ante la imposibilidad de desarrollar negociaciones con el gobierno israelí y el continuo deterioro de la situación en los territorios ocupados.

Esta medida supone no esperar para ello ni un tratado de paz ni un acuerdo en la materia y tiene un indudable impacto en el conflicto palestino-israelí y en las complejas relaciones entre las partes, implicando de manera destacada a los actores externos, pero también generando debates en el seno del movimiento nacional palestino. Los palestinos pretenden sacudir el *statu quo* actual haciendo uso del derecho internacional y sobrepasando el esquema vigente basado exclusivamente en la bilateralidad y la interinidad. Precondiciones para ello han sido una progresiva acumulación de fuerzas, desde el punto de vista institucional y económico, y en lo político la reciente y todavía frágil reunificación interpalestina; ambos elementos han sido claves para poder hacer valer este nuevo protagonismo palestino.

* Coordinador de Programas Educativos y Publicaciones de Casa Árabe y profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid

La recuperación del Estado palestino y su reconocimiento internacional

A mediados de los 70 la OLP asumió limitar su proyecto estatal a Cisjordania y Gaza, y el 15 de noviembre de 1988 el Consejo Nacional Palestino reunido en Argel declaró el establecimiento del Estado de Palestina con base territorial en estos dos enclaves. Aunque sólo sea un Estado virtual, sin control efectivo del territorio ni soberanía, Palestina ha recibido el reconocimiento de decenas de países. El proceso de Oslo congeló la cuestión del Estado hasta alcanzar un acuerdo de paz, aunque *de facto* la Autoridad Palestina supuso la creación progresiva de un gobierno.

Tras el fracaso del proceso de paz y ante las escasas expectativas de alcanzar resultados concretos por la vía de las negociaciones bilaterales, en 2009 el gobierno Abbas/Fayyad optó por condicionar su participación al cese de la colonización y por desarrollar una vía alternativa, en cierta medida fuera del paradigma de Oslo, consistente primero en legitimarse internamente con avances sustanciales en materia de gobernanza y luego recurriendo a lo multilateral como palanca que compensara la asimetría de la relación. Es en este marco en el que la cuestión del Estado retomó vigencia. El gobierno palestino en Cisjordania fortaleció sus instituciones y amplió las infraestructuras públicas, con miras a reforzar sus atributos estatales y a partir de ahí reivindicar la plena normalización de su estatalidad. A lo largo de estos dos últimos años, el gobierno ha hecho importantes progresos organizativos y económicos en las zonas autónomas y sendos informes de Naciones Unidas, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en abril de este año han dado fe que las funciones de la ANP son suficientes para ser consideradas las de un gobierno estatal. De esta forma, realineando su posición en el conflicto con Israel, los palestinos planearon una estrategia consistente en avanzar en la construcción de un Estado con el objeto de acelerar con ello el fin de la ocupación y de la situación de “interinidad permanente” creada por Oslo.

En mayo de 2011, el presidente Abbas anunció que Palestina plantearía a la comunidad internacional su reconocimiento como Estado independiente en las fronteras de 1949-1967 y solicitaría su admisión como Estado miembro de la ONU. Si bien el reconocimiento de los Estados no es competencia de la organización sino una cuestión bilateral de los demás Estados y gobiernos, sin embargo, la incorporación plena de Palestina en Naciones Unidas supondría un reconocimiento fuerte de su existencia, precisando la base territorial legal y legítima de esa entidad, y de la persistencia de una realidad constrictiva no conforme al derecho internacional.

Desde un punto de vista formal, el Estado de Palestina existe desde 1988 y la declaración de Argel fue el ejercicio del derecho de autodeterminación, por esencia un acto unilateral que no tiene por qué ser consensuado ni resultar necesariamente de un acuerdo con terceros. La libre determinación política de un pueblo, especialmente si está colonizado o sometido a dominación extranjera, es un derecho recogido en numerosos textos internacionales fundamentales, y en este caso particular en la resolución 3236 (XXIX) de 22 noviembre de 1974 de la Asamblea General de Naciones Unidas que estableció el derecho a la libre determinación política del pueblo palestino, a la independencia y a la soberanía nacional. Pero el Estado de Palestina está desprovisto de sus atributos fundamentales por la situación de ocupación.

A pesar de ello el Estado de Palestina es miembro pleno de diversas organizaciones internacionales regionales y tiene relaciones diplomáticas de diverso grado con numerosos países. A lo largo del último año, una activa campaña diplomática ha ampliado considerablemente el reconocimiento bilateral hasta alcanzar más de 120

países, entre los cuales destacan China, la India, Rusia, Brasil y Sudáfrica. También se ha elevado el estatuto de numerosas misiones diplomáticas palestinas en Europa, sin llegar al reconocimiento pleno.

En el marco de esta estrategia diplomática, los palestinos han barajado tres posibilidades en Naciones Unidas: (a) la incorporación plena en Naciones Unidas; (b) el reconocimiento internacional del Estado de Palestina; y (c) una nueva resolución.

Opción (a): la incorporación plena en Naciones Unidas

Desde 1974 la OLP (y desde 1998 Palestina) ha sido reconocida por Naciones Unidas como único representante legítimo de los palestinos y tiene un estatuto de entidad observadora permanente, a la espera de la definición definitiva de su estatuto político y jurídico, participando en varios organismos y agencias. Desde esta situación, dos días antes de su discurso ante la Asamblea General, Mahmud Abbas planteará formalmente su demanda de incorporación del Estado de Palestina a la organización como miembro pleno. El procedimiento de admisión establece que la entidad solicitante se dirige al secretario general. Éste remite la demanda al Consejo de Seguridad que la estudia y puede recomendar su admisión siempre que cuente con al menos nueve votos y que un miembro permanente no esgrima su veto. La Carta de las Naciones Unidas (Cap. II, Art. 4) establece que la admisión de los Estados en la Organización responderá a la decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad. En principio sólo pueden aspirar ser miembros los Estados soberanos, aunque varios miembros fundadores de la organización fueron países dependientes. En este proceso existe la posibilidad de que el secretario general retenga la solicitud y retrase la tramitación ante el Consejo de Seguridad, pero dada la atención mediática en torno a este caso, y una eventual presión internacional, no parece previsible tal escenario. Dada la actual composición del Consejo de Seguridad, cabría una mayoría proclive a suscribir la recomendación de ingreso: dos miembros permanentes (China y la Federación Rusa) y ocho miembros no permanentes (Bosnia y Herzegovina, Brasil, Gabón, la India, Líbano, Nigeria, Portugal y Sudáfrica) votarían a favor; Colombia y Alemania, así como los otros tres miembros permanentes podrían votar en contra o abstenerse.

En caso de ser aprobada, la recomendación de ingreso pasaría a la Asamblea General donde la admisión requiere el voto positivo de dos tercios de los miembros (presentes y que voten), lo que en la actualidad significa 128 votos de los 193 Estados miembros, si votaran todos. Es muy probable que la propuesta sea apoyada mayoritariamente. Los votos negativos provendrán de Israel, EEUU y algún otro aliado, asimismo es previsible la abstención o la ausencia de países como Alemania, Italia, algunos del este de Europa, Canadá y Colombia.

Sin embargo, también cabe esperar que en el Consejo de Seguridad algún miembro permanente (en este caso EEUU) haga uso de su poder de veto e impida una recomendación favorable. En tal caso el demandante puede desistir o volver a presentar la solicitud varias veces, forzando a repetir el proceso. En este escenario no cabe la posibilidad de recurrir a la resolución Unión Pro Paz (*Uniting for Peace*, res. 377 (V) de la AGNU), que permite salvar un bloqueo en el Consejo de Seguridad. Este recurso excepcional no se puede utilizar en materia de admisión de nuevos miembros, tal como quedó establecido en un dictamen de la Corte Internacional de Justicia (1950) que da preeminencia en la materia al Consejo de Seguridad. Ante un previsible veto estadounidense, los palestinos pueden optar por renunciar o aplazar su demanda de admisión o bien llevar a término su plan, obligando así a EEUU a ejercer públicamente de

valedor de Israel, alargando aún más la larga lista de vetos en defensa de su socio (en 42 ocasiones desde 1972) y deteriorando aún más la imagen de la Administración Obama en este tema.

Opción (b): el reconocimiento internacional del Estado de Palestina

De no ser admitida, Palestina tiene una opción de nivel inferior. La Asamblea General puede aprobar una resolución sobre el Estado de Palestina, haciendo incluso explícita mención a las fronteras de 1949-1967 y que podría también, a instancia del secretario general, elevar su actual estatuto de (entidad) observador permanente al de Estado no miembro observador permanente (como el Vaticano en la actualidad o Suiza hasta 2002). Se “reconocería” así el Estado de Palestina, situándolo en la antesala de la adhesión. También cabría que, manteniendo su estatuto actual, Palestina obtuviera mayores competencias y prerrogativas (como tiene la UE). En todo caso, la negativa del Consejo de Seguridad no afecta una iniciativa de estas características. Pero no sólo importa la aritmética de los votos sino también la calidad del reconocimiento, pues con ello el aspecto declarativo se reforzaría con un reconocimiento de los atributos efectivos del estado. Por lo tanto es indispensable un apoyo político claro de ciertos actores implicados y muy particularmente de la UE.

Las implicaciones de una participación más sustancial de Palestina en Naciones Unidas son varias. En primer lugar, llevar la cuestión de la estatalidad al foro internacional obliga a argumentar por qué no se incorpora/reconoce a Palestina y a poner en evidencia que no hay ningún impedimento legal para ello y que solamente se requiere de voluntad política. El reconocimiento internacional explícito tiene el objetivo tácito de implicar a la comunidad internacional: la entidad estatal palestina *de iure* tiene que serlo también *de facto*. Su admisión como miembro pleno de la sociedad internacional deberá prolongarse con otras formas de reconocimiento en el plano bilateral y con una contribución activa a la plena consecución de los atributos constitutivos del Estado. Pero está claro que ni la admisión ni un amplio reconocimiento internacional cambian la situación en el terreno ni significa que se posibilite de inmediato una soberanía efectiva ni el cese la ocupación. Sin embargo, sí cambian las coordenadas: refuerza una “igualdad formal” entre dos Estados en el conflicto, separa la autodeterminación y la estatalidad del marco negociador bilateral que las tiene secuestradas, y apremia desde el plano multilateral la retirada del ocupante.

Ambas opciones podrían también servir para confirmar las fronteras del Estado palestino y alejar cualquier pretensión de legalización de la ocupación y de anexión unilateral israelí. Finalmente, Palestina podría utilizar otros instrumentos del derecho internacional para sus reivindicaciones, moderando las asimetrías que ha sufrido hasta ahora y conminando a la comunidad internacional a un papel más activo. Como Estado plenamente reconocido, podría ratificar y adherirse al Estatuto de Roma, plantear casos a la Corte Penal Internacional, los miembros de sus Fuerzas Armadas deberían ser tratadas como prisioneros de guerra, etc.

Opción (c): una nueva resolución

Cabe también la posibilidad de que la gestión de las anteriores iniciativas se demore o posponga y que la Asamblea recurra a aprobar de inmediato una resolución, con valor político indudable pero que tenga escasas posibilidades de ser utilizada como palanca efectiva en la relación de fuerzas. La resolución podría reiterar principios y posicionamientos previos, llamar al retorno a las negociaciones o recomendar una futura incorporación plena de la entidad palestina en la Organización, pero no dejaría de ser un

premio de consolación para Palestina, con consecuencias políticas imprevisibles. Para Israel se trataría de una medida inocua como lo han sido las decenas de resoluciones anteriores.

Una iniciativa que obliga a posicionarse a todos los actores

La población palestina apoya la iniciativa diplomática, pero con escepticismo, pues con el proceso de Oslo está desengañada con la comunidad internacional. Los partidos políticos de la oposición secundan la iniciativa, con la excepción de Hamas y el Yihad Islámico, que la censuran por no haber sido consultados. No obstante, lo más significativo ha sido el debate planteado por algunos intelectuales que ven en ella un nuevo elemento de división del movimiento nacional palestino y temen que el pseudo-Estado resultante sea un bantustán. La crítica de fondo es que la iniciativa menoscaba a la OLP como movimiento de liberación nacional, reduce su reconocimiento internacional y el estatuto adquirido a lo largo de varias décadas y, en suma, debilita las reivindicaciones de los refugiados palestinos. A esta crítica ha contribuido el debate suscitado por algunos iusinternacionalistas que en distintos momentos han sido asesores legales de los palestinos. Guy Goodwin-Gill alertó sobre el riesgo de que la admisión de Palestina en la ONU supusiera la eliminación de la OLP, reconocida desde 1975 como “único representante legítimo del pueblo palestino”, habiendo ostentado la representación de los derechos inalienables del pueblo palestino, y que la iniciativa diplomática da preponderancia a la dimensión estatal en detrimento de los derechos de los refugiados. Tal alarma fue rebatida por otros juristas (Francis Boyle, John Quigley), quienes han argumentado que desde 1988 los palestinos tienen un Estado y que la OLP actúa como su gobierno provisional, representando los intereses de todos los palestinos, y que esta situación se mantendría en un nuevo escenario. En suma, el debate gira en torno a la estatalidad como paso táctico o como fin estratégico, pero en igual medida aborda la representatividad democrática de la actual OLP y de la ANP.

La estratagema de hacer del reconocimiento internacional del Estado palestino una palanca de presión y un activo en las relaciones de fuerza ha obligado a reaccionar a Israel y a los demás actores. Aunque los palestinos cuentan a su favor con el cansancio y el creciente escepticismo internacional respecto al viejo esquema de negociaciones, mientras que Israel actúa a contracorriente de los cambios y es percibido como un elemento desestabilizador y de rémora, la iniciativa es un desafío para algunos de actores implicados.

Israel considera la iniciativa palestina una ruptura de las reglas del juego, un acto unilateral que desestabiliza las relaciones, so riesgo de violencia, y que busca deslegitimar a Israel en la escena internacional. A pesar de las advertencias de Ehud Barak, hace más de seis meses, augurando un “tsunami diplomático” provocado por el plan palestino, Israel ha respondido con una tardía ofensiva internacional. Tanto su diplomacia como el propio jefe del ejecutivo han tratado de convencer a diferentes gobiernos de no dar su apoyo a la solicitud palestina. De los 156 países con los que mantiene relaciones diplomáticas, cerca de 70 han sido abordados para que voten en contra, se abstengan o se ausenten. Sus expectativas son magras y en gran medida Israel da por perdida una parte de la batalla; no obstante cuenta con el respaldo de EEUU, clave para un bloqueo en el Consejo de Seguridad, y ha prestado especial atención a sus socios europeos, buscando un voto cualitativo en la Asamblea General. Esta respuesta tiene lugar en un momento de grave deterioro de la imagen de Israel, que se encuentra quizás en el punto más bajo de su historia diplomática, más aislado en la región y en la escena internacional. Con su intransigencia, Israel acentúa esta dinámica,

obviando que, más pronto o más tarde, deberá convivir o coexistir con un Estado palestino.

EEUU se encuentra también en una posición incómoda, tanto por el desafío palestino como por el empecinamiento israelí. Sus relaciones con el actual gobierno israelí no son fluidas. Dos años intentando re-encarrilar las negociaciones bilaterales han tenido nulo resultado, pero esto no ha alterado su inquebrantable alianza con Israel. El presidente Obama explicitó en su discurso de mayo sobre las revoluciones árabes, que EEUU comparte el grueso de los argumentos de Israel y desautoriza la iniciativa palestina. Si es necesario, Washington vetará una solicitud palestina en el Consejo de Seguridad, con lo que ahondaría las críticas y contribuiría a deteriorar aún más la ambivalente y contradictoria imagen de Obama en la región. Asimismo, llama la atención el activismo que Washington está desplegando para convencer a diferentes países para que no apoyen a Palestina. Esto indica al menos dos cosas: un compromiso inquebrantable con Israel a prueba de gobiernos y al mismo tiempo el temor a aparecer como defensor de Israel en solitario en Naciones Unidas. Finalmente, cabe suponer que una abierta confrontación entre el gobierno palestino y Washington ponga en peligro la ayuda estadounidense.

Por su parte, el Cuarteto también ha demostrado sus limitaciones y su fijación en la periclitada lógica de Oslo. En los dos últimos años se ha limitado a apuntalar las iniciativas estadounidenses, sean las mediaciones de George Mitchell o “los parámetros de Obama”. Pero sus limitaciones se hicieron aún más patentes en la reunión del 11 de julio que concluyó sin ni siquiera una declaración final; un silencio que puso en evidencia su incapacidad para intervenir de manera efectiva y dejó entrever una patente división entre el tándem UE-Federación Rusa y EEUU. Todavía una semana antes de la Asamblea General el Cuarteto barajaba una nueva propuesta de paz a las partes para reactivar las negociaciones.

Europa está dividida sobre la cuestión de la estatalidad palestina. En la práctica, la UE y los Estados miembros han venido tratando Palestina como si fuera un Estado, pero esto no supone que haya consenso para apoyar la iniciativa. Como en otros casos, se ha optado por ceder el protagonismo a EEUU y al Cuarteto. La UE se ha limitado a declaraciones vagas de disposición a “reconocer al Estado palestino en el momento apropiado” (Consejo de la UE, 23 de mayo 2011) o “valorar el éxito del gobierno palestino en la implementación del plan de construcción del Estado”. Pero, muy a su pesar, la incapacidad de éstos obliga a los europeos a posicionarse e intentar asumir una postura común. En febrero de 2010 los ministros Kouchner y Moratinos ya plantearon que la UE debía reconocer al Estado palestino en los próximos meses. Varios jefes de gobierno han apoyado la propuesta. En julio, un grupo de ex líderes europeos llamaban al reconocimiento del Estado palestino. Javier Solana y Martti Ahtisaari han presentado 10 razones para el sí europeo. Sin embargo, varios países se han declarado contrarios a la propuesta palestina: Alemania, los Países Bajos, Italia y el Reino Unido, secundados por otros países del centro y este de Europa que habían reconocido a Palestina antes de integrarse en la UE (Polonia, Rumanía, Hungría, República Checa, Eslovaquia y Bulgaria). Francia, Noruega y España se dicen dispuestos al reconocimiento pero prefieren la adopción de una postura de consenso. Finlandia, Suecia, Irlanda, Portugal, Chipre, Malta y Bélgica apoyan la iniciativa palestina. La falta de unanimidad en la UE es un problema pero no debería servir de excusa para el inmovilismo; no ha habido acuerdo en el caso de Kosovo en 2008 y no lo hay en otros temas y escenarios. Desunida y débil, la UE se ha decantado en las últimas semanas por negociar con Abbas un apoyo

européico de mínimos consensuado pero condicionado. Francia, España y la jefa de la diplomacia europea, Catherine Ashton, mantuvieron conversaciones con la ANP asegurando el apoyo europeo no para su adhesión plena sino para una elevación de su estatuto en Naciones Unidas y un reconocimiento en el "momento apropiado", a cambio de reactivar las negociaciones, sin plantear precondiciones y sobre los parámetros de Obama (seguridad y fronteras), no extender los reconocimientos bilaterales y no recurrir a tribunales internacionales. Aquí también el desencuentro entre Palestina y la UE puede provocar daños importantes.

Escenarios

Por lo tanto, en función de la capacidad palestina de mantener su iniciativa original o de atenuarla, del éxito de las actuaciones israelíes, de las presiones de EEUU y del Cuarteto, de la capacidad de consenso de la UE y de las posiciones de otros actores, se plantean varios escenarios posibles:

- (1) Escenario palestino: la admisión como Estado miembro. Supondría que la solicitud palestina es aprobada por el Consejo de Seguridad y por la Asamblea General, todo ello en un período corto de tiempo. La incorporación como Estado miembro pleno significaría una clara victoria palestina y una derrota política para Israel, así como la demostración palpable de que la comunidad internacional asume un papel más activo en la resolución del conflicto. Presupondría un acuerdo previo entre EEUU e Israel o un distanciamiento. Es el escenario óptimo para los palestinos, pero sus posibilidades son escasas por el probable veto de EEUU.
- (2) Escenario europeo: la concesión del estatuto de Estado no miembro observador. Sea porque el Consejo de Seguridad rechaza la solicitud o porque no se llega a plantear para evitar el veto, la Asamblea General podría acordar elevar el estatuto de Palestina de entidad observadora a Estado observador. La resolución podría hacer referencia y reafirmar el Plan de partición de 1947, definir las fronteras o llamar a un futuro reconocimiento del Estado palestino. Aquí caben al menos dos posibilidades: (a) que este paso se dé con un acuerdo previo con algunos actores (UE y Cuarteto) que conlleve condiciones a una o a las dos partes (reactivación de las negociaciones bilaterales, condiciones del Cuarteto planteadas en 2006, garantías de seguridad, etc.), pero en el que cabrían incluso demandas israelíes (reconocimiento del carácter judío del Estado de Israel, Jerusalén capital de Israel, etc.); la UE opta claramente por esta *fórmula light*, de reconocimiento parcial condicionado; y (b) que la resolución demandada por Palestina se apruebe sin acuerdos previos ni condiciones. La aritmética de la Asamblea puede permitir a Palestina eludir la aceptación de condiciones previas, con lo que infligiría una modesta derrota política a Israel, pero también acarrearía el riesgo de deteriorar relaciones bilaterales, perder apoyos (donantes) y sufrir las represalias. En ambos casos se trataría de una victoria muy limitada que los palestinos deberían completar por más acción diplomática bilateral.
- (3) Escenario estadounidense: la aprobación de una nueva resolución de Naciones Unidas. En el caso de no obtener nada en materia de admisión o mejora de estatuto, cabría la aprobación de una nueva resolución que reafirmara las resoluciones previas, el apoyo al establecimiento del Estado palestino en el futuro, y que incluyera incluso una ampliación de privilegios de la Misión de Palestina en Naciones Unidas. Tal fórmula podría ser apoyada por EEUU y algunos socios

occidentales, a modo de premio de consolación, dado que valoran el posible debilitamiento de una OLP-ANP marginada en la escena internacional. Este escenario supondría una derrota política para los palestinos.

- (4) Escenario israelí: el fracaso de las iniciativas palestinas. Sea por la renuncia anticipada al prever resultados no satisfactorios o por una inesperada derrota, los palestinos pueden fracasar en su iniciativa y no obtener nada. Esta derrota diplomática puede alienar profundamente a los palestinos de sus donantes, pondría en peligro a la ANP y tendría consecuencias aún más nefastas para la OLP y el propio proyecto estratégico de dos Estados. Podríamos asistir a una implosión de la ANP y a un retorno de la iniciativa de la calle, una tercera *Intifada*, fruto de la frustración ante el abandono internacional y el bloqueo, implicando a palestinos bajo ocupación, refugiados y palestinos israelíes, con el apoyo de las sociedades árabes vecinas. En suma, se abriría la puerta a una nueva fase, totalmente impredecible, del conflicto. Asimismo, Israel puede intentar evitar la iniciativa palestina recurriendo a medidas de fuerza y provocando un incidente grave en Cisjordania y Gaza que altere totalmente las coordenadas y haga inviable la iniciativa en Naciones Unidas.

En los dos primeros escenarios, tras un éxito pleno o limitado, y a pesar de la ocupación, es previsible que se desencadenen reconocimientos bilaterales inmediatos por parte de muchos países dubitativos. En caso de éxito, el gobierno palestino reforzará sus iniciativas respecto a Jerusalén-este y las colonias y será previsible un incremento de las tensiones. Israel hará uso de palancas económicas (retención de transferencias financieras y condicionamiento de la ayuda) y diplomáticas (presionando sobre terceros países). Tampoco cabe descartar el recurso a la fuerza: una reocupación de zonas bajo control palestino tiene elevados costes pero pueden llevarse a cabo acciones puntuales contra Gaza, en los puestos fronterizos o en zonas que Israel quiere anexar. Y es previsible una aceleración de las obras en el muro de separación y en los asentamientos. En cualquier escenario es previsible un repunte de la violencia, a manos de Israel y de los colonos, o por parte de la población palestina frustrada.

En todo caso, la cuestión probablemente no se zanje en Nueva York en estos días. La carta de Abbas al secretario general y su discurso ante la Asamblea precisarán la posición palestina, descartando quizá algún supuesto barajado inicialmente. Por su parte, Ban Ki Moon ya ha anunciado que será difícil debatir esta cuestión en septiembre, por lo que es probable que dure varias semanas o meses.

Conclusiones: La iniciativa ante Naciones Unidas supone un hábil recurso que ha permitido a los palestinos recuperar protagonismo, aprovechar el apoyo internacional acumulado a la largo de décadas e implicar a la comunidad internacional. Asimismo, es un test para los actores que han estado presentes en estas dos últimas décadas, tanto en el plano político como aportando recursos. La búsqueda de la normalización del Estado palestino en el principal foro internacional retrata la capacidad de actuación de cada uno, su coherencia, su autonomía en la toma de decisiones y sus intereses. EEUU está atrapado en el dilema de seguir apoyando a Israel o ser coherente con su discurso de respaldo a las transiciones democráticas árabes.

Es poco probable que el Estado de Palestina logre en breve su plena admisión en Naciones Unidas, a lo sumo mejorará su estatuto o recibirá una nueva resolución de apoyo. En todo caso, la iniciativa no se agota aquí; seguirá con la extensión de los

reconocimientos bilaterales. Un Estado, ocupado pero reconocido plenamente por la mayor parte de la sociedad internacional, terminará siendo integrado en Naciones Unidas.

La oposición de Israel, EEUU y algunos países europeos a la estatalidad palestina o la tibieza de otros evidencian la complejidad de alcanzar un acuerdo con los parámetros actuales y la urgente necesidad de otra lógica con una implicación diferente de la comunidad internacional. Cada vez parece más claro que mantener el esquema del proceso de Oslo, consintiendo sus efectos perversos, agota las posibilidades de una solución del conflicto basada en la fórmula de los dos Estados.

Finalmente, la iniciativa palestina también apremia a relegitimar democráticamente y reforzar la representatividad de la OLP y de la ANP. La cuestión del Estado palestino es una de las dimensiones del conflicto y cualquier avance parcial no puede poner en riesgo los derechos de los refugiados.

Isaías Barreñada Bajo

Coordinador de Programas Educativos y Publicaciones de Casa Árabe y profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid