

MEMORANDO Nº 251/2021

**TRES DÉCADAS DE LA CONFERENCIA DE PAZ DE MADRID:  
UN MARCO NEGOCIADOR DEFICITARIO**

**JOSÉ ABU-TARBUSH**, Profesor de Sociología de las Relaciones Internacionales en la Universidad de La Laguna

**PANEL:** Oriente Próximo y Norte de África

Observatorio de Política Exterior (OPEX) de la Fundación Alternativas

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos>



**Coordinadora del Panel de Oriente Próximo y Norte de África:** Itxaso Domínguez de Olazábal

**Director del OPEX:** Vicente Palacio

**Coordinador del OPEX:** Mateo Peyrouzet García-Siñeriz

**ISBN:** 978-84-18677-32-8

## Introducción

En otoño de 1991 se celebraba en Madrid la Conferencia Internacional de Paz sobre Oriente Próximo. Por primera vez árabes e israelíes se sentaban en torno a una mesa de negociación después de varias décadas desde la implantación del Estado israelí en unas tres cuartas partes del territorio palestino en 1948 y su posterior expansión en 1967. Bajo el copatrocinio de Estados Unidos y la Unión Soviética, este evento por sí mismo despertaba un indudable interés; además de evidentes expectativas a la luz de los cambios acaecidos en la escena internacional, con sus respectivas proyecciones en los contextos regional y local. La conferencia fue considerada un éxito de la diplomacia internacional y también de la española que, como país anfitrión, organizó la reunión en un tiempo récord, con las dificultades protocolarias, de seguridad, comunicación, alojamiento e intendencia que conllevaba.

Más allá de la conmemoración de esta iniciativa, una lectura crítica del marco negociador inaugurado en Madrid y sellado en Oslo expone sus notables deficiencias. Un recorrido por el panorama internacional, regional y local de la época, unido a la toma de decisiones de los principales actores involucrados, permite observar esos considerables déficits, que llevaron al actual impasse y prolongada irresolución del conflicto. Incluso podría afirmarse, en tesis más contundente, que se advierte una renuncia —más o menos explícita— a solucionar el mismo, tanto por una evidente falta de voluntad política como por la imposibilidad material de implementar su solución siguiendo los parámetros del teórico consenso internacional. Un apartado importante en este itinerario lo representa la evolución de los principales actores y, en particular, de las coordinadas sobre la potencial resolución del conflicto, que han pasado de la opción de los dos Estados a la del desmantelamiento de la estructura colonial y racista del régimen de apartheid israelí.

## Cambios de escenarios y de perspectivas

La última década del siglo XX comenzó impregnada de un fuerte optimismo en la política mundial. La caída del muro de Berlín —en noviembre de 1989— simbolizaba el fin de la Guerra Fría y de la división bipolar del mundo. Este nuevo clima de distensión parecía abrir una ventana de oportunidad política en la escena internacional para reemplazar la estrategia de confrontación por otra de mayor cooperación entre ambas superpotencias. Así se evidenció ante la primera crisis internacional de la incipiente posguerra fría, desatada por la invasión iraquí de Kuwait el 2 de agosto de 1990. Washington y Moscú acordaron en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) condenar la agresión iraquí, exigir su retirada y restituir la soberanía kuwaití. En esta dinámica, el presidente George H. W. Bush (1989-1993) anunció un *nuevo orden mundial* en el que destacaba la primacía del derecho en lugar de la fuerza, la cooperación entre los Estados democráticos y la articulación de la ONU como instrumento de esa cooperación.

En esta misma sintonía, propuso la celebración de una Conferencia de Paz sobre Oriente Próximo que, bajo el copatrocinio de Washington y Moscú, reuniera a las partes implicadas en el denominado conflicto árabe-israelí. Madrid fue la capital elegida para acoger este evento. Formalmente, el 18 de octubre de 1991 Estados Unidos y la Unión Soviética cursaron una invitación a Israel, Jordania, Líbano y Siria a participar en dicha conferencia. La Organización para la Liberación de Palestina (OLP) no fue invitada, las personalidades palestinas de Jerusalén Este fueron vetadas por Israel y la delegación palestina tuvo que acudir integrada conjuntamente con la jordana.

Washington era consciente de la enorme simpatía y popularidad de la que gozaba *la cuestión de Palestina* en Oriente Medio y el Norte de África (MENA, por sus siglas en inglés), también del descontento y agravio comparativo establecido entre la acción contundente para acabar con la ocupación iraquí de Kuwait y la inacción respecto a la más dilatada ocupación israelí de los territorios palestinos. La prolongada irresolución de este conflicto colonial, visibilizado mundialmente por el estallido de la primera *Intifada* desde finales de 1987, se había convertido en un baremo de su política exterior y una continua fuente de sentimientos antiestadounidenses en la región, muy susceptibles de ser manipulados y conectados a otros problemas regionales. Así se había mostrado durante la pasada crisis del Golfo, cuando Saddam Hussein vinculó su retirada de Kuwait a la israelí de los territorios ocupados en 1967. Lograr una mayor estabilidad regional requería cierto arreglo sobre dichos territorios.

El momento parecía favorable para una *pax americana*. Estados Unidos gozaba de una supremacía estratégica sin parangón. El conflicto había dejado de ser contemplado desde el prisma bipolar de la Guerra Fría. Por tanto, se podía tratar de satisfacer a ambas partes en ese arreglo. El nudo gordiano era la persistencia de la *cuestión de Palestina*. Su acomodo —no resolución— implicaba algunas acciones que Israel no parecía del todo dispuesto a adoptar, como manifestó el rechazo del primer ministro Isaac Shamir (1986-1992) a acudir a Madrid. Pero la amenaza del presidente Bush de retirar la ayuda estadounidense a Israel surtió efecto. Si durante la primera década de la ocupación los gobiernos mayoritariamente laboristas mantuvieron una calculada ambigüedad respecto al futuro de los territorios de cara a la galería diplomática, los del Likud —desde la segunda década— consideraron dichos territorios “liberados”, intensificaron su colonización y su negativa a devolver ni una sola “pulgada”, según Shamir.

Pese a esta intransigencia, la parte palestina mostraba signos de flexibilidad. Tras veinte años de ocupación, se produjo la primera *Intifada*. Este levantamiento popular, articulado como un movimiento de resistencia y desobediencia civil, rescató la centralidad regional de la *cuestión de Palestina*, contribuyó a que la OLP renovara su repertorio, tras el agotamiento de su estrategia liberacionista y armada escenificada en su salida de Beirut (1982); y que apostara por un programa minimalista, de aceptación de un mini-Estado palestino en los territorios ocupados (1967). Pero la dirección palestina no supo gestionar de manera eficiente esas nuevas cartas en momentos de grandes cambios en el sistema internacional y de turbulencia regional. Durante la crisis del Golfo dilapidó el capital político acumulado por la Intifada y su propia renovación estratégica, cosechando la bancarrota económica, junto a su marginación política y diplomática.

## **De Madrid a Oslo: la ficción del proceso de paz**

La conferencia de Madrid se celebró entre el 30 de octubre y el 1 de noviembre de 1991, con un gran eco mediático y numerosas expectativas. Pasada la euforia inaugural, las distintas delegaciones iniciaron los primeros encuentros. Las conversaciones se fragmentaron en dos mesas, una bilateral y otra multilateral, que dividía y debilitaba la posición árabe. Israel no aceptaba negociar con un bloque árabe conjunto, sólo bilateralmente. Durante los meses siguientes continuaron las sucesivas rondas

negociadoras, sin que se produjeran avances significativos. El tramo palestino-israelí permaneció estancado. Pese a su inferioridad, la delegación palestina mantenía la firmeza. Sin conocimiento de ésta, la OLP inició paralela y secretamente negociaciones directas con Israel. Cuando se hicieron públicas, la noticia defraudó a la delegación palestina. El doctor Haidar Abdel Shafi, al frente de la misma, dimitió manifestando su desacuerdo.

El notable eco mediático de la ceremonia de la firma de la Declaración de Principios en Washington, el 13 de septiembre de 1993, no se correspondía con lo acordado en la capital noruega. Los genéricamente denominados Acuerdos de Oslo no eran un tratado de paz, sólo un principio de acuerdo sobre un autogobierno interino por un periodo no mayor de cinco años, durante el que se negociaría en el tramo final los temas más espinosos: refugiados, asentamientos, Jerusalén y el estatuto definitivo de los territorios (fronteras, seguridad y cooperación con Estados vecinos).

La Autoridad Palestina (AP), establecida en mayo de 1994, se encargaría básicamente de gestionar los asuntos civiles (sanidad, educación, turismo y correo) de la población palestina en Cisjordania y la Franja de Gaza. Israel externalizaba así su responsabilidad como potencia ocupante desplazándola a la AP. A su vez, Israel veía reconocido su derecho a existir por la OLP y, a cambio, la OLP era reconocida por Israel como representante del pueblo palestino, sin un reconocimiento equivalente ni compromiso sobre el derecho a la autodeterminación y establecimiento de un Estado palestino. Como el primer ministro Isaac Rabin se encargó de aseverar, "La OLP con la que negociamos en Oslo no era ni la sombra de lo que fue".

Sin pretender un recuento pormenorizado, un balance del proceso inaugurado en Madrid y sellado en Oslo arroja un saldo muy deficitario. Su marco negociador ha beneficiado exclusivamente a la potencia militar ocupante (mantiene intactos sus objetivos estratégicos), sin pagar peaje político alguno (renuncia territorial). Su salida de la Franja de Gaza en 2005 fue un repliegue, no una retirada que pusiera fin a su ocupación, según las exigencias del Derecho Internacional.

Israel mantiene inamovible la ocupación: tierra, recursos hídricos, Jerusalén Este, asentamientos coloniales, economía (mercado cautivo de los territorios), red de carreteras, fronteras (puertos, aeropuertos, puentes y pasos), seguridad, asuntos externos y soberanía. Dicho proceso brindó a Israel reconocimiento, aceptación y legitimidad en el espacio regional; y en el mundial permitió sortear algunas reticencias y

ampliar sus relaciones desde Estados modestos hasta potencias emergentes como China, Rusia e India, mejorando su posición internacional e imagen exterior.

Paralelamente, ha persistido en su política de ocupación colonial y medidas punitivas contra la población ocupada: expropiación de tierras, demolición de casas, restricción de movimientos, proliferación de puestos de control, fragmentación territorial, muro de apartheid, nuevas colonias, aislamiento de ciudades y aldeas, estado de sitio, bloqueo de Gaza, asesinatos, encarcelamientos, castigos colectivos, incursiones y secuestros en las áreas autónomas palestinas y operaciones militares con bombardeos de zonas palestinas densamente pobladas. Israel no reconoce ni asume su condición de potencia ocupante, tampoco aplica la IV Convención de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales que rigen los derechos de la población civil bajo ocupación militar ni, por extensión, el Derecho Internacional Humanitario.

En esta tesitura, también entraron en juego toda una serie de actores internacionales en calidad de donantes, con una importante ayuda económica y financiera a la AP con objeto de sentar las bases económicas e institucionales de un futuro Estado palestino. El Protocolo Económico de París (1994), que rige las relaciones económicas entre Israel y los territorios palestinos, también ha beneficiado a la potencia ocupante. Lejos de fortalecer esos cimientos, sólo ha propiciado una mayor dependencia económica, monetaria y fiscal palestina hacia Israel (Arafah, 2018). La ocupación buscaba reforzar la dependencia y el *des-desarrollo*: el "desmantelamiento deliberado y sistemático de una economía autóctona por el poder dominante" (Roy, 1995:17).

En consonancia con las exigencias de los donantes, la AP adoptó políticas neoliberales como supuesta garantía de un Estado palestino, precedido por el crecimiento y estabilidad económicas, con inversiones de firmas privadas y de otras organizaciones donantes. Lejos de ese supuesto, se ha reforzado el *statu quo* de la ocupación y una mayor subordinación y dependencia de la economía y política palestina hacia Israel (Rabie, 2021). La promesa de grandes inversiones, inspirada en la teoría liberal de la paz económica, ha estado muy presente a lo largo de la ocupación. El último intento fallido fue el plan de la administración de Donald Trump (2017-2021). Todas estas iniciativas han tratado de compensar en términos económicos y materiales la ausencia de derechos civiles y políticos. Además de incrementar la dependencia palestina de sus donantes externos y de Israel, estas inyecciones económicas han terminado, paradójicamente, financiando la ocupación al librar a Israel de esa

responsabilidad como potencia ocupante (Barreñada et al., 2018: 281-284). Junto a otros países de la Unión Europea, España ha destacado por un desembolso económico muy significativo en infraestructuras, bienes y formación, destinado tanto a mejorar las condiciones materiales de vida de la sociedad palestina como a la construcción de su estatalidad. El principal problema de los considerables esfuerzos europeos ha sido no acompañarse de los políticos. La prioridad demandada por los palestinos es de justicia, no de asistencia. La cooperación sin una presión política efectiva ha contribuido a mantener el *statu quo*. Cuando esas mismas infraestructuras y bienes han sido deliberadamente destruidos por el ejército israelí, no se ha exigido rendición de cuentas ni reparaciones a su gobierno.

Por el desgaste y descrédito que ha supuesto para la OLP/AP, el tema más controvertido ha sido el de la seguridad. A semejanza que en el ámbito administrativo y económico, Israel externalizó esa responsabilidad a la OLP/AP en los territorios que administraba, permitiendo la creación de un cuerpo policial con ese propósito (Tartir, 2017). Esta coordinación fue vista primero con recelos y luego criticada, tras la frustración de las expectativas depositadas en el proceso de Oslo. Consciente de su impopularidad, la AP ha amenazado en repetidas ocasiones con suspenderla o rebajarla a mínimos, sin mucha credibilidad debido a los compromisos internacionales a los que está sujeta y las presiones externas. La AP se transformó objetivamente en un cuerpo intermedio entre la potencia militar ocupante y la población ocupada. De un modo más tácito y matizado, en la Franja de Gaza Hamás también asumió esa condición (Baconi, 2018). Aunque inicialmente no fuera de forma voluntaria, al prolongarse indefinidamente el *statu quo* de la ocupación, la AP no ha podido librarse de ser catalogada por sus críticos como una fuerza colaboracionista (Massad, 2021).

## Oslo: un marco negociador deficitario

Ante el creciente reconocimiento internacional de los derechos inalienables del pueblo palestino, cabía pensar que los cambios que se estaban experimentando en el panorama mundial abrían una oportunidad para tratar de reparar esa injusticia histórica y restituir los derechos lesionados, sin afectar negativamente a los adquiridos legalmente por otros terceros. En contra de estas previsiones, los parámetros introducidos en la conferencia de Madrid mostraron serias deficiencias que se reprodujeron con mayor gravedad en Oslo.

Primero, la ONU estuvo ausente y también sus principales resoluciones sobre la *cuestión de Palestina*. Pese a las referencias a la 242 (1967) y 338 (1973) del CSNU, estas resoluciones no mencionaban al pueblo palestino ni su derecho a la autodeterminación. Su alusión en la conferencia pareció inspirar la fórmula de "tierra a cambio de paz", pero no como un referente básico y obligatorio a implementar para no permitir la adquisición territorial por la fuerza. Segundo, el patrocinio y la mediación de Estados Unidos era inquietante por su larga trayectoria de implicación escorada hacia Israel. Tercero, el copatrocinio de la Unión Soviética fue más nominal que real, y no ejerció ningún tipo de iniciativa, autoridad o equilibrio debido a su pérdida de poder e influencia en las relaciones internacionales. Su reemplazo por Rusia no frenó el declive internacional de Moscú durante los años noventa. Tampoco existía ninguna contraparte en la escena mundial que corrigiera ese desequilibrio y reorientara las negociaciones en una línea más ajustada a las normas internacionales.

El modelo negociador era contrario al demandado por los Estados árabes y la OLP con el apoyo de la sociedad internacional, de una conferencia internacional bajo el patrocinio de la ONU, con la presencia de todos los miembros permanentes del CSNU y de todas las partes implicadas, incluida la OLP. Estados Unidos e Israel se oponían a este modelo. La diplomacia israelí consideraba hostil a la ONU por hacerse eco de resoluciones que reprobaban o condenaban su política de expansión territorial y discriminación de la población ocupada. Semejante clima político era fruto del carácter más representativo de la Asamblea General, con presencia de Estados postcoloniales, más sensibles y receptivos a los derechos y demandas nacionales palestinas o, igualmente, contrarios a las prácticas coloniales y discriminatorias.

Para Zbigniew Brzezinski, exConsejero de Seguridad de la administración Carter (1977-1981), y reconocido geoestratega, se perdió una oportunidad histórica y única. Por su liderazgo y prestigio tras la implosión soviética y la derrota de Irak, Washington podía haber sido mucho más exigente y ambicioso en su apuesta, sin posibilidad de desafío por las partes implicadas, explicitando "los compromisos y las compensaciones mutuas", entre las que enumera: "ningún derecho de retorno para los palestinos, ninguna expansión israelí significativa más allá de las fronteras de 1967, compensaciones territoriales a cambio de cualquier modificación, una fórmula para el reparto compartido de Jerusalén y la desmilitarización del estado palestino definitivo" (Brzezinski, 2008: 104-105).



El proceso de Oslo reprodujo, profundizó y amplió estas deficiencias. Primero, la asimetría de las partes dificultaba un acuerdo más equilibrado. Como potencia ocupante, Israel negociaba desde la posición de fuerza; y como representante del pueblo ocupado, la OLP negociaba desde la debilidad. Y también por debilidad: por una interpretación precipitada y errónea de los cambios en la escena internacional; por un proceso de toma de decisiones en la cúpula de la OLP cada vez más centralizado y personalista; por temor a que otros Estados árabes logran alcanzar un acuerdo previo con Israel y marginaran a la parte palestina; por recelos hacia el liderazgo nacionalista e islamista emergente en los territorios ocupados a raíz de la Intifada, que podía desplazar a la élite palestina en Túnez; y, en definitiva, por una minusvaloración de la movilización popular en favor de una concepción de la participación política y la toma de decisiones más restringida, elitista e incluso secreta.

Segundo, la ausencia de un principio rector que guiara y fijara los objetivos y reglas del proceso negociador. En su lugar se introdujo la ambigüedad constructiva, que empleaba términos vagos o referencias imprecisas que fueron interpretadas de manera diferente e incluso contraria por las partes, sin delimitar claramente las metas a las que debería conducir el proceso negociador. Israel nunca se comprometió con el derecho a la autodeterminación palestina y el establecimiento de un Estado palestino, tampoco en poner fin a su ocupación militar. Semejante vacío y ambigüedad contribuyeron a dejar a las partes a merced de sus propias y desiguales fuerzas. Sin cierto equilibrio entre las mismas, el resultado fue la imposición de las reglas de juego de la parte dominante sobre la dominada.

Por último, tercero, continuó la mediación parcial y deshonestas de Estados Unidos. Excluía la actuación similar o complementaria de otros actores, salvo que asignara o delegara alguna función determinada siguiendo sus criterios. La Unión Europea es el caso más ilustrativo, con un papel más secundario y parcial, a remolque de Estados Unidos. Bruselas ha hecho de bombero y banquero del proceso de Oslo, intentando atenuar la tensión y rebasar sus continuas crisis, además de financiar a la AP y proyectos de infraestructuras e institucionales de la estatalidad palestina. Su altura política y diplomática no se ha correspondido con su notable inversión económica, como primer donante de la AP y principal socio comercial de Israel. Unido a sus dificultades internas para consensuar una política exterior común y más asertiva, también se ha visto limitada por la preponderancia de Washington y las reticencias israelíes ante cualquier interlocutor o mediador que no sea Estados Unidos. Con algunas

excepciones algo más ecuanímes como la intentada por la administración de Obama (2009-2017), la tendencia ha sido la parcialidad, como exhibió la presidencia de Trump con su reconocimiento unilateral de Jerusalén como la capital de Israel y la anexión israelí de los Altos del Golán sirio; unido a sus represalias contra la AP por no plegarse a las exigencias —a la altura de los israelíes— de su plan de paz.

## **Evolución de los actores y apuestas estratégicas**

### **1. Israel**

En las tres décadas transcurridas ningún gobierno israelí ha propiciado el fin de la ocupación. Todos han seguido perpetuando su estructura colonial y oposición a un Estado palestino. Únicamente se muestran dispuestos a aceptar la autonomía limitada de Oslo. Las competencias de la AP se reducen a la población, no al territorio, bajo dominio israelí; y su temporalidad ha pasado de transitoria a indefinida, sin perspectivas de concluir en la estatalidad. Siempre será una entidad subestatal, dependiente y vulnerable, aunque, como afirmaba Shimon Peres, los palestinos puedan denominarla Estado en el plano oficial.

Israel aplicó una estrategia dilatoria, confiando que el paso del tiempo favorecía la consolidación del statu quo de la ocupación y al actor más fuerte en detrimento del más débil. En concreto, permitía mantener la ficción del proceso de paz para encapsular su conflicto colonial con los palestinos; sortear las potenciales presiones externas por su renuencia a negociar; atenuar o neutralizar las críticas a su política de ocupación y segregación; ampliar y mejorar sus relaciones exteriores en todos sus términos; consolidar su política de hechos consumados; e imposibilitar la solución de los dos Estados. El principal problema de esta apuesta es que no presenta ninguna resolución alternativa del conflicto. Simplemente no la tiene. Carece de voluntad política para su resolución. Sólo deja la puerta abierta a su dominación colonial y discriminatoria. El actual primer ministro israelí, Naftali Bennett, considera que entre el mar Mediterráneo y el río Jordán sólo hay lugar para un Estado. En consecuencia, propone una mayor anexión de iure —de facto ya lo está— del territorio palestino, dejando latente la autonomía limitada de las ciudades y áreas metropolitanas palestinas. Prefiere un Estado expansivo sin acuerdo de paz que uno más pequeño que viva en paz y seguridad junto a un Estado palestino.

El apartheid tampoco es una alternativa y puede tener consecuencias imprevistas e incluso contrarias a las deseadas. Israel no puede ser un Estado étnico (judío), democrático y ocupante al mismo tiempo. Si quiere mantener su condición democrática tiene que poner fin a su ocupación militar o bien integrar en su ciudadanía a la población que ocupa y segrega, otorgándole sus correspondientes derechos civiles y políticos. Pero entonces dejaría de ser un Estado etnoconfesional (judío). El primer ministro israelí Ehud Olmert (2007-2009) reconocía que, si fracasaba la opción de los dos Estados, Israel podía ser catalogado como un Estado de apartheid y perder sus tradicionales apoyos exteriores. Entonces tendría que otorgar el voto a los palestinos de los territorios y terminaría transformándose o desapareciendo en los términos en que se conoce hoy (Ravi et al., 2007).

Pese a estas advertencias, todo indica que Israel está dispuesto a seguir asumiendo la mera gestión del conflicto. En su balance estratégico, considera que es más rentable —o menos costoso— esa gestión que su resolución. Los sucesivos gobiernos israelíes se han opuesto a cualquier alteración del actual *statu quo* territorial. No admiten ningún retroceso ni conferir soberanía alguna, ni tampoco la ciudadanía a la población ocupada. Ambas son líneas rojas que ningún gobierno se atrevería a rebasar. Se advierte una clara disposición a asumir la prolongada irresolución de la *cuestión de Palestina* de manera indefinida. Más allá de las crisis cíclicas, no le otorgan mayor prioridad. Sus preferencias e inquietudes parecen apuntar en otras direcciones.

Israel ha desarrollado importantes capacidades y recursos para asumir sin graves consecuencias la gestión del conflicto. Su potencial estratégico es considerable. Algunas fuentes sitúan a Israel como una de las principales potencias mundiales. En 2017 pasó a ocupar la octava posición en el ranking mundial después de Estados Unidos, China, Japón, Rusia, Alemania, India e Irán (Russell y Keeley, 2017). Se considera que nunca antes en su historia había gozado de un poder y prosperidad semejantes (Tsir y Katz, 2019). Sus relaciones exteriores se han ampliado a numerosos países, en particular, a las potencias emergentes o los denominados BRIC (Brasil, Rusia, India y China). Pese a las discrepancias que puedan suscitarse en casos puntuales, no parece que ninguna sea lo suficientemente grave como para alterar o congelar esas relaciones. Unido a la tradicional área política y diplomática, dichas relaciones se extienden también a la esfera económica, comercial, armamentística y tecnológica. Siguiendo la trayectoria del movimiento sionista, Israel busca el acercamiento y amparo de las potencias predominantes en el sistema internacional (Shlaim, 2003: 39-40).

## 2. Estados árabes

En opinión de algunos analistas, el conflicto árabe-israelí ha concluido oficialmente con la normalización de las relaciones entre los Estados árabes de Bahréin, Emiratos Árabes, Sudán y Marruecos con Israel. Proceso al que previsiblemente se sumarán Omán y Arabia Saudí, sin menospreciar las relaciones más discretas que mantienen otras capitales árabes con Tel Aviv. Es sólo cuestión de tiempo que este proceso se incremente y que las relaciones que mantienen desde hace décadas Egipto y Jordania con Israel sean más la norma que la excepción (Agha y Khalidi, 2021: 129). Si bien en este recuento faltan algunos Estados que mantienen abierta la controversia territorial con Israel —Siria por la ocupación de los Altos del Golán y Líbano por las Granjas de Shebaa—, no es menos cierto que ambos son muy frágiles, por no decir fallidos, sin ninguna influencia en el panorama regional.

La propensión a la inestabilidad y conflictividad de la región se multiplicó con el ciclo de protesta antiautoritario de 2010/2011 y la consiguiente represión. El orden político interno se vio afectado, junto al regional. El panorama se ensombreció con una situación de crisis, inestabilidad, tensión, sectarización, refuerzo del autoritarismo, conflictos armados y Estados colapsados en Libia, Siria y Yemen; además de la polarización regional entre Arabia Saudí e Irán.

En este contexto, *la cuestión de Palestina* quedó muy relegada en las preocupaciones regionales. A ello contribuyó también la emergencia de una nueva generación de dirigentes árabes, que no ha vivido de cerca la tragedia palestina ni las repetidas confrontaciones bélicas con Israel y tampoco ocupa este conflicto un lugar prioritario en su memoria ni en su agenda, más centrada en consolidar su poder y enfrentar los desafíos domésticos y regionales. Desde este prisma, la causa palestina no posee el atractivo de épocas anteriores. Es un conflicto muy enquistado. Se considera que sus respectivos países han hecho importantes sacrificios, advirtiéndose cierto cansancio. De algún modo, se sienten liberados por el proceso que la OLP emprendió con Israel en Oslo, sin ninguna coordinación con los Estados árabes.

El príncipe heredero saudí, Muhammad bin Salmán, es quien mejor representa este perfil, junto con el emiratí Muhammad bin Zayed. Dispuestos a sacrificar *la cuestión de Palestina* en el altar de la supremacía regional, como mostró su connivencia con la administración Trump y realineamiento con Israel frente a Irán. Sus prioridades están en el golfo Pérsico, no en el Mediterráneo. En estas coordenadas, se advierte un

desplazamiento en el subsistema regional de los Estados árabes tradicionalmente más centrales como Egipto, Siria e Irak en favor de los Estados no árabes de Turquía, Irán e Israel y de los anteriormente más periféricos como Arabia Saudí, Emiratos Árabes e incluso Qatar. Paralelamente, se produce un creciente realineamiento de algunos de esos Estados con Israel ante Irán. Tras la salida estadounidense de Afganistán (2021), Israel advirtió a sus nuevos socios sobre los efectos de ese repliegue estadounidense, ofreciéndose como reemplazo y bastión frente a Irán.

En síntesis, en el mundo árabe tampoco se observa ningún compromiso firme con la resolución de *la cuestión de Palestina*. Más allá de las declaraciones de cara a la galería, sus regímenes tienen otras prioridades; aunque en sus sociedades sigue latiendo su causa, que no se disocia de la lucha por los derechos humanos, la justicia social y la libertad en las suyas. No cabe descartar la posibilidad de que, ante algún incidente o acontecimiento futuro, ambas luchas confluyan. Una potencial democratización de los Estados árabes implicaría una política exterior más asertiva y en consonancia con sus sociedades, algo que inquietaba en Israel ante la pujanza de los movimientos en favor de la democracia en su entorno.

### **3. Actores internacionales**

Si durante el periodo de mayor predominio geoestratégico Estados Unidos fue incapaz de traducir su enorme poder y prestigio en un acuerdo, cabe dudar de que con la actual erosión de su poder esté en mejores condiciones y disposición de propiciar una resolución. Desde que la presidencia de Bush iniciara el proceso de Madrid, todas las administraciones estadounidenses lo han intentado desde entonces, cosechando el mismo fracaso. Aunque cabe dudar del diferente empeño de una u otra presidencia, además de su falta de rigor, imparcialidad y voluntad política para presionar a su aliado israelí, lo que viene al caso es señalar la dejación estadounidense. La actual administración Biden (2021), más allá de transitar por los lugares comunes, no ha realizado ninguna propuesta específica de negociación o resolución. Sus primeras manifestaciones y acciones fueron de carácter meramente reactivo ante la crisis desatada entre Israel y Hamas la pasada primavera.

A lo anterior cabe añadir que en los debates sobre la política exterior de Washington en el espacio MENA, acerca de su retirada o continuidad, se recomienda mantener una presencia limitada por una agenda más realista y realizable, en la que

renuncie a proyectos grandilocuentes como la transformación democrática de la región y, también, la resolución del “conflicto israelo-palestino” (Cook, 2020: 140). Ante esta presunta renuncia, cabe preguntarse si Washington delegará o facilitará a otros actores la mediación internacional o, como ha manifestado repetidas veces en el CSNU, seguirá protegiendo a su aliado. La trayectoria de su política exterior apunta más en la segunda dirección. Incluso aceptando hipotéticamente lo contrario, resulta igualmente pertinente preguntarse si en la escena mundial existe esa disposición, de implicación en la mediación por parte de actores influyentes o de ejercer esa influencia en las instituciones internacionales con sus consecuentes costes políticos. El actual clima internacional no parece ofrecer una respuesta positiva.

La aproximación de las potencias mundiales a la región ha cambiado respecto a su itinerario durante la Guerra Fría. Esta evolución es más visible entre las potencias mundiales entonces contrincantes del sistema capitalista. Rusia y China parten hoy de una perspectiva más pragmática que ideológica de sus relaciones exteriores, en las que asumen las contradicciones y diferencias que puedan existir o suscitarse. Un ejemplo ha sido el conflicto en Siria, con aproximaciones diferentes en Moscú y Tel Aviv, sin generar tensiones e incidencias como entre Turquía y Rusia. Incluso propició numerosos encuentros entre Putin y Netanyahu, que mostraban una frecuente comunicación al más alto nivel entre ambos Estados. Las buenas relaciones de Moscú y Beijing con Israel no excluyen que sus votos en las instituciones internacionales se expresen en ocasiones contrarios a la política israelí. Ni las buenas relaciones de Rusia y China con la OLP/AP prescinden de las que mantienen con Israel. Pese a que Moscú y Beijing han reconocido el Estado palestino, sus relaciones con Palestina son significativamente más limitadas que con Israel por razones obvias. Uno es un Estado, con poder, riqueza y desarrollo; y el otro es sólo un proyecto de Estado, que, de llegar a serlo, probablemente será débil, dependiente y vulnerable. Desde estas coordenadas parece evidente las preferencias de estas potencias ante el atractivo e interés que posee una opción u otra. Sólo basta mencionar la cooperación en materia de alta tecnología que sostienen Rusia y China con Israel.

En el ámbito internacional no existe ninguna iniciativa ni alternativa a la especial alianza entre Estados Unidos e Israel. No hay ninguna potencia mundial que asuma un compromiso semejante, a modo de contrapeso, con *la cuestión de Palestina*, más allá de la posición en política exterior y voto favorable en las instituciones multilaterales. En el espacio mundial es más frecuente observar cierta indiferencia, cuando no la connivencia

por acción u omisión. Por lo general, las grandes potencias o actores supranacionales se han ido acomodando al *statu quo* impuesto por la ocupación israelí y su política de hechos consumados. Nada indica que esta situación vaya a cambiar de manera significativa en los próximos años.

#### 4. Palestina

Hace tres décadas, cuando la OLP se adentró en el proceso inaugurado en Madrid con la firma de los Acuerdos de Oslo, pasaba por unas de sus horas más bajas. No era la primera vez que sufría retrocesos importantes, pero en esta ocasión afectaba a la toma de decisiones en el seno de su cúpula, cada vez más concentrada y personalizada. Con una lectura precipitada y errónea de los acontecimientos regionales e internacionales, la dirección palestina, impregnada de un exceso de pragmatismo y derrotismo, estaba muy despegada de la realidad que se vivía en los territorios ocupados, y desoía las voces discrepantes y críticas con sus procedimientos decisorios y apuestas políticas.

Oslo fue un fiasco. No resolvía el conflicto en los términos de garantizar el derecho inalienable a la autodeterminación y emancipación palestina. El proceso de paz fue más ficticio que real. Israel no asumía la renuncia territorial, ni se reconocía como potencia ocupante. Tampoco sentía ninguna presión efectiva para concluir su ocupación. Todo el diseño de Oslo parecía destinado a prolongar indefinidamente la ocupación, con una presunta negociación transitoria que posponía para el final, sin concretar, la solución definitiva. Mientras Israel vio reconocido su derecho a existir como Estado por la OLP, el futuro de los territorios palestinos y el del propio pueblo palestino eran objeto de discusión.

La desolación palestina se incrementó por las sucesivas coyunturas y transformaciones regionales e internacionales, donde la OLP/AP no encontró apoyos efectivos que, más allá de los nominales, presionaran la inmovilidad israelí y contrapesaran la arropadora inmunidad estadounidense. Por lo que adoptó una estrategia de internacionalización con objeto de compensar su debilidad e intentar compensar el desequilibrio de poder. Recurrió a las instituciones internacionales con la esperanza de confiar esa tarea de titanes al multilateralismo. Su ingreso como Estado observador no miembro de la ONU (2012) y en sus agencias especializadas, junto al reconocimiento del Estado palestino por 134 Estados, fueron valorados como un importante avance político y diplomático. Pero esta estrategia tocó techo al no

traducirse sobre el terreno, donde tropezaba con la persistente ocupación israelí, junto a la connivencia estadounidense; y la renuencia de otros importantes actores a implicarse más allá de lo diplomáticamente correcto, sin ejercer ningún tipo de presión efectiva ni enriquecer sus relaciones con Washington.

Al mismo tiempo el conjunto del movimiento nacional palestino sufría de una evidente debilidad y crisis estructural, agravada desde 2006 con la división entre sus dos principales fuerzas políticas: Fatah (nacionalista) y Hamás (islamonomialista). División no ajena del todo a la fragmentación del pueblo palestino y a la exposición prolongada de condiciones y culturas políticas diferentes. En estas circunstancias, la AP es percibida por una parte significativa de la sociedad palestina como una rémora, un cuerpo anquilosado, falta de entusiasmo, credibilidad y legitimidad, en particular su presidente Mahmud Abbas, con unos índices bajísimos de popularidad, según los sondeos de opinión. La represión de las voces disidentes sitúa a la AP en la vertiente autoritaria de los regímenes árabes, muy lejos del ilusionante proyecto emancipador palestino. La muerte del activista Nizar Banat, en junio de 2021, a manos de las fuerzas policiales de la AP, marcó un punto de inflexión, junto a una importante protesta popular.

Pese al descrédito de sus organizaciones y élites políticas, se ha experimentado cierta revitalización de la sociedad civil palestina. Sus propuestas y movilizaciones han rebasado el marco local para articularse de manera transnacional, con la participación de las comunidades palestinas en la diáspora y de los palestinos del 48. Así se puso de manifiesto en la denominada "Intifada de la Unidad" los pasados meses de mayo y junio, superando mediante esta acción colectiva la forzada fragmentación palestina, con la celebración histórica de una huelga general —el 18 de mayo— en toda Palestina, sin precedentes desde el periodo de entreguerras. Se trata de un movimiento en construcción, que está configurando una renovación programática y estratégica, con nuevas formas colectivas de liderazgo y participación, junto a un importante papel de los jóvenes, las mujeres y las organizaciones de base. Su eco transnacional viene precedido por la implicación de otros actores, vinculados al activismo por los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, entre los que destacan algunas organizaciones judías estadounidenses. El movimiento de BDS (Boicot, Desinversiones y Sanciones a Israel) es un ejemplo ilustrativo.



Al mismo tiempo se registra una renovación de la narrativa palestina, con un discurso más vinculante entre las luchas y conquistas por las libertades y los derechos humanos a escala global con las que tiene lugar en Palestina a escala local. Se proyecta una imagen más humanizada e incluso individualizada de los hombres y mujeres de Palestina, de sus niños y niñas o adolescentes, como mostró el caso de Ahed Tamimi. En este nuevo lenguaje, que atraviesa todas las redes sociales y encuentra un creciente eco en la prensa más convencional, términos como apartheid, discriminación, ocupación colonial, colonialismo de asentamiento, liberación, igualdad de derecho, lucha antirracista, y derecho al retorno comienzan a ser familiares. Aunque sus resultados no sean inmediatos, cabe esperar que con el tiempo terminen configurando una percepción más ajustada sobre la realidad que se vive a diario bajo el régimen segregacionista israelí, junto a las respectivas consecuencias sociopolíticas y económicas que pudieran derivarse. Sin olvidar su potencial político, cultural e intelectual, articulado por numerosas personalidades, activistas y colectivos que, desde diferentes puntos de la geografía (Palestina histórica en 1948, territorios ocupados en 1967 y extensa diáspora), sostienen un debate abierto sobre “los desafíos existenciales que enfrenta su gente” por medio de diversos canales, plataformas digitales, *think tanks* y revistas especializadas como *Electronic Intifada*, *Jadaliyya*, *Al-Shabaka* y la más histórica y reconocida *Journal of Palestine Studies* (Cobban, 2021).

## **A modo de recomendación: desmantelar la estructura colonial y de apartheid israelí**

Bajo el anuncio de un nuevo *orden mundial*, la iniciativa de Madrid fue una oportunidad histórica y única de establecer las bases fundamentales para la resolución de este prolongado conflicto, reforzada por el poder y prestigio del que gozaba Estados Unidos. Además de sustituir el multilateralismo de la ONU por su creciente unilateralismo, Washington introdujo fórmulas ambiguas e imprecisas que, reproducidas en Oslo, fijaron unos parámetros a la baja, por no decir que ausentes, de las resoluciones de la ONU y el Derecho Internacional. Su patrocinio y mediación fue todo menos imparcial y honesto (Khalidi, 2013). Desde entonces, el resto de las administraciones estadounidenses reprodujeron esas mismas pautas de comportamiento, sin credibilidad ni legitimidad alguna.

El propio diseño del proceso Madrid-Oslo, por sus mencionadas carencias, favoreció al actor más fuerte, la potencia militar ocupante, que no reconocía en su ocupación el principal problema y no advertía la necesidad de ponerle fin. En su dilación, Israel ha mantenido todos sus objetivos estratégicos e incluso los ha incrementado. Primero, ha retenido los territorios palestinos, con una creciente colonización y anexión. Segundo, se ha desentendido de la población palestina mediante la autonomía limitada en dichos territorios, donde estableció un símil de modelo carcelario “al aire libre” que permite hasta cierto punto el autogobierno de los presos u ocupados (Cisjordania) o bien, si no cooperan, su reclusión en una cárcel de máxima seguridad (Franja de Gaza) (Pappé, 2018). Tercero, por último, ha aprovechado la ficción del proceso de paz para encapsular su conflicto colonial con los palestinos y obtener un creciente reconocimiento y legitimidad regional en MENA.

En suma, como concluye Brzezinski, “el logro final de la conferencia de paz de Madrid sería, por una parte, el reconocimiento del derecho a existir de Israel por parte de la OLP, y, a cambio de éste, el permiso para que la propia OLP instaurara una administración subordinada en Cisjordania y Gaza, bajo una ininterrumpida ocupación israelí” (Brzezinski, 2008: 104). Agotada la opción de los dos Estados, la realidad objetiva que persiste entre el mar Mediterráneo y el río Jordán es la de un solo Estado, con la segregación de prácticamente la mitad de su población por un sistema de apartheid. Esta situación se ha sostenido invariable durante las tres últimas décadas, entre otras razones porque Israel no ha sufrido ninguna presión efectiva en sentido contrario por la mediación internacional estadounidense o de cualquier otro actor o actores en el sistema internacional. Situación que, con toda probabilidad, se prolongará.

¿Qué hacer entonces? Se puede mantener la ficción del fracasado proceso de paz que, incluso retomándose hipotéticamente, seguiría reproduciendo las mismas consecuencias debido a sus comentados déficits; o bien, por el contrario, intentar salir de este círculo viciado y trucado con objeto de superar su complejidad y enquistamiento. En esta sintonía, se propone una ruptura con la estructura colonial y del apartheid israelí por parte de numerosas personalidades y colectivos, tanto palestinos e israelíes como de otras latitudes, siguiendo el referente de la lucha contra el sistema de apartheid sudafricano, el modelo más próximo (Pappé, 2015). No es una tarea fácil, pero parece más factible que empeñarse en lo que durante tres décadas se ha mostrado inviable e incluso contraproducente.

Entre los principales desafíos de esta propuesta cabe destacar que el más importante es el cambio de paradigma en la resolución del conflicto. Pese al teórico consenso internacional en torno a la opción de los dos Estados, lo cierto es que aquellas potencias que apuestan por esta elección, bien contribuyen a impedir su implementación con su apoyo al Estado ocupante o bien no adoptan ninguna medida efectiva para implementarla. En ambos casos resulta igualmente evidente la ausencia de compromiso activo con una resolución justa del conflicto. La opción de los dos Estados se ha vuelto obsoleta e inviable como reconocen importantes responsables políticos, diplomáticos, expertos y activistas (muchos más lo reconocen extraoficialmente). Resulta fundamental este reconocimiento del agotamiento de un paradigma para dar paso a otro nuevo. Si bien no existe un consenso en torno a una alternativa claramente determinada, nada impide consensuar lo que se ha mostrado inviable (opción de los dos Estados), además de política, ética y moralmente inaceptable (sistema de apartheid). Saber lo que no se quiere es un buen comienzo para definir lo que se desea.

No menos importante es el desafío que tiene el conjunto del movimiento palestino. Primero, además de poner fin a su estéril y debilitadora división, que sólo beneficia a la potencia colonial y retroalimenta la indiferencia internacional, tendrá que asumir la renovación de su frustrada estrategia política, anquilosada en una realidad que ha dejado de existir sobre el terreno, sin posibilidad de implementarse y vertebrarse. Segundo, deberá acometer un relevo generacional de la dirección política, en particular de la OLP y Fatah. Tercero, por último, habrá de reformular y reformar sus procedimientos políticos, con una mayor participación de sus bases y sociedad civil. La desmovilización y desarticulación de su rica sociedad civil, que protagonizó la primera Intifada, fue uno de los pagos de la OLP al suscribir el proceso de Oslo, que sólo contribuyó a debilitar el tejido social palestino y dividir a sus fuerzas políticas.

No es una tarea fácil. Pero existe un importante camino recorrido por su sociedad civil, tanto en el interior como en la inmensa diáspora, con enormes potenciales que han sido menospreciados por la OLP/AP. La creciente criminalización de las organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil palestina por Israel indica que está en el buen camino; también la adhesión de la AP a la Corte Penal Internacional (2015). Mientras que continuar la coordinación de seguridad con Israel señala justo lo contrario. La élite política palestina surgida de Oslo, y apuntalada sólo e interesadamente desde el exterior por Estados y entidades donantes, deberá decidir si anteponer sus estrechos intereses

como élite del poder (de alcance municipal y parafernalia paraestatal) o bien priorizar los intereses del conjunto de su sociedad.

## Referencias

Agha, Hussein y Khalidi, Ahmad Samih. 2021. "A Palestinian Reckoning. Time for a New Beginning". *Foreign Affairs*, vol. 100, n. ° 2, pp. 129-141.

Arafeh, Nur. 2018. "Long Overdue: Alternatives to the Paris Protocol", *Al-Shabaka. The Palestinian Policy Network*. 27 de febrero, disponible en <https://al-shabaka.org/briefs/long-overdue-alternatives-paris-protocol/>

Baconi, Tareq. 2018. *Hamas Contained: The Rise and Pacification of Palestinian Resistance*. Stanford: Stanford University Press.

Barreñada, Isaías (coord.), Abu-Tarbush, José, Álvarez-Ossorio, Ignacio y Sanahuja, José Antonio. 2018. *Entre España y Palestina. Revisión crítica de unas relaciones*. Barcelona: Bellaterra.

Brzezinski, Zbigniew. 2008. *Tres presidentes. La segunda oportunidad para la gran superpotencia americana*. Barcelona: Paidós.

Cobban, Helena. 2021. "How to Speak About the Failure of the PLO". *Boston Review*, 31 de marzo, disponible en <https://bostonreview.net/global-justice/helena-cobban-how-we-speak-about-failure-plo>

Cook, Steven A. 2020. "No Exit. Why the Middle East Still Matters to America", *Foreign Affairs*, vol. 99, n. ° 6, pp. 133-142.

Khalidi, Rashid. 2013. *Brokers of Deceit: How the US Has Undermined Peace in the Middle East*. Boston, Beacon Press.

Massad, Joseph. 2021. "Podcast Ep 45: The Palestinian Authority and others collaborators". *Electronic Intifada*. 1 de octubre, disponible en [https://electronicintifada.net/blogs/nora-barrows-friedman/podcast-ep-45-palestinian-authority-and-other-collaborators?utm\\_source=EI+readers&utm\\_campaign=f460621478-RSS\\_EMAIL\\_CAMPAIGN&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_e802a7602d-f460621478-299176909](https://electronicintifada.net/blogs/nora-barrows-friedman/podcast-ep-45-palestinian-authority-and-other-collaborators?utm_source=EI+readers&utm_campaign=f460621478-RSS_EMAIL_CAMPAIGN&utm_medium=email&utm_term=0_e802a7602d-f460621478-299176909)

Pappé, Ilan. 2015. *Israel and South Africa: The Many Faces of Apartheid*. London: Zed Books.

Pappé, Ilan. 2018. *La cárcel más grande de la tierra. Una historia de los territorios ocupados*. Madrid: Capitán Swing.

Rabie, Kareem. 2021. *Palestine Is Throwing a Party and the Whole World In Invited: Capital and State Building in the West Bank*. Durham: Duke University Press.

Ravi, Barak, Landau, David, Ben, Aluf y Rosner, Shmuel. 2007. "Olmert to Haaretz: Two-state Solution, or Israel Is Done For". *Haaretz*, 29 de noviembre, disponible en <https://www.haaretz.com/1.4961269?lts=1635082076659>

Roy, Sara. 1995. *The Gaza Strip: The Political Economy of De-development*. Washington, DC: Institute of Palestine Studies.

Russell Mead, Walter, y Keeley, Sean. 2017. "The Eight Great Powers of 2017". *The American National Interest*. 24 de enero, disponible en <https://www.the-american-interest.com/2017/01/24/the-eight-great-powers-of-2017/>.

Shlaim, Avi. 2003. *El muro de hierro. Israel y el mundo árabe*. Granada: Almed.

Tartir, Alaa. 2017. "The Palestinian Authority Security Forces: Whose Security? *Al-Shabaka*. *The Palestinian Policy Network*. 16 de mayo, disponible en [https://al-shabaka.org/wp-content/uploads/2017/05/Tartir\\_PolicyBrief\\_Eng\\_May2017.pdf](https://al-shabaka.org/wp-content/uploads/2017/05/Tartir_PolicyBrief_Eng_May2017.pdf)

Tsir Cohen, Eyal, y Katz, Eliora. 2019. "Israel's Power Paradox". *The National Interest*. 12 de septiembre, disponible en <https://nationalinterest.org/print/blog/middle-east-watch/israels-power-paradox-80311>.