

MEMORANDO OPEX N° 12 /2006

DE: IGNACIO ÁLVAREZ-OSSORIO, Profesor de Estudios Árabes e Islámicos, Universidad de Alicante. Miembro del Panel de Expertos de Opex

PARA: OPEX

ASUNTO: ESPAÑA ANTE LAS NUEVAS FRONTERAS DE ISRAEL

www.falternativas.org



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Angeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Alfonso Egea de Haro (Unión Europea); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Borja Lasheras (Seguridad y Defensa); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

El Plan de Acción de Kadima, el partido vencedor de las elecciones legislativas del pasado 28 de marzo, señala: "La finalización del conflicto requiere la existencia de dos Estados, basados en las realidades demográficas existentes, que vivan en paz y seguridad en buena vecindad", para lo cual "Israel debe determinar sus fronteras permanentes". Todo ello invita a pensar que la fijación de fronteras será unilateral (como ya ocurriera con la "desconexión" de Gaza) y no respetará la Línea Verde (lo que implicará la anexión de una parte sustancial de los Territorios Ocupados). Para el Gobierno Zapatero, el intento israelí de fijar de manera unilateral sus nuevas fronteras implica un reto de gran envergadura, precisamente cuando se pretende "dar un impulso a las relaciones bilaterales con Israel" en el mismo año en el que se celebra el veinte aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas por el gobierno de Felipe González.

CONTEXTO

Las elecciones legislativas israelíes del pasado 28 de marzo se plantearon como un referéndum: bien proseguir con las medidas unilaterales hacia los palestinos (de las que son buen ejemplo la "desconexión" de Gaza y la construcción del muro), bien prolongar el *statu quo* actual y evitar cualquier retirada, por limitada que fuese, de la Tierra de Israel (los territorios comprendidos entre el Mediterráneo y el Jordán).

Kadima, dirigido por Ehud Olmert, consiguió imponerse (29 de los 120 escaños) con un programa que partía de la necesidad de alcanzar un "compromiso territorial". Dada la atomización de la escena israelí, Olmert carece de los apoyos necesarios para sacar adelante su programa por sí solo: el denominado Plan de Convergencia que prevé una gradual "desconexión" de Cisjordania (similar a la registrada en Gaza). Esta circunstancia explica la formación de una coalición tan extensa como heterogénea en la que es clave el respaldo de tres formaciones: el Partido Laborista (19 diputados), el ultraortodoxo sefardí Shas (12 diputados) y el Partido de los Pensionistas (7 diputados). Entre los tres suman 67 escaños, una mayoría holgada que le otorga suficiente margen de maniobra y estabilidad al Ejecutivo.

ESCENARIOS

España debe estar preparada para gestionar al menos tres tipos de escenarios:

1) ACCIONES UNILATERALES ISRAELÍES

Es el escenario más probable y que plantea más retos para la comunidad internacional. Al votar a Kadima, el electorado ha dado un claro respaldo a su Plan de Convergencia que prevé el desmantelamiento de parte de los asentamientos de Cisjordania, especialmente aquellos más alejados de la Línea Verde. Es evidente que esta evacuación -que podría afectar a 75.000 de los 225.000 colonos- será mucho más costosa y traumática que la de Gaza -que sólo afectó a 5.000 colonos-. Además podría plantear un problema añadido en el caso de que parte de estos colonos fuesen realojados en Jerusalén Este, también territorio ocupado.

Las fronteras permanentes que Israel pretende fijar antes de que finalice la nueva legislatura seguirán el trazado del muro que Israel erige desde 2002. La construcción del muro (eufemísticamente denominado "valla de seguridad" por Israel) avanza a marchas forzadas y Olmert pretende finalizarlo antes de que acabe la presidencia de George W. Bush en noviembre de 2008. Existe un consenso en la escena política israelí en torno a que hoy en día se dan las condiciones para dar un paso de esta envergadura: presencia de Hamás en el gobierno palestino, parálisis de la política exterior europea y respaldo inequívoco de la Administración Bush (Carta de Garantías de Bush del 24 de abril de 2004).

El Plan de Acción de Kadima deja claro que se deberían controlar: a) las áreas cruciales para su seguridad (incluidos los acuíferos); b) los lugares sagrados judíos; y c) los principales asentamientos de colonos. En total se podría llegar a anexas al menos un 20% del territorio palestino, cifra que podría superar el 40% en el caso de que también se mantenga el control del valle del Jordán, como reclamó Olmert en su discurso de investidura, en cuyo caso el futuro Estado palestino no dispondría de ningún contacto con el exterior.

2) IMPLICACIÓN MULTILATERAL INTERNACIONAL

Este escenario es el más deseable, aunque no es el más probable. Ante la posibilidad de que se intente imponer de manera unilateral un Estado palestino de bantustanes sin contigüidad ni viabilidad, la comunidad internacional –y, en particular, la UE– se movilizaría para exigir el respeto escrupuloso de la legalidad internacional. En consecuencia se haría hincapié en la vigencia de las resoluciones 242 (1967) y 1.397 (2003) del Consejo de Seguridad que reclaman la retirada israelí de los Territorios Ocupados y la creación de un Estado palestino soberano e independiente.

La celebración de una Conferencia Internacional de Paz en la que israelíes y palestinos, con la mediación del Cuarteto, negocien un acuerdo sobre el estatuto final de los Territorios Ocupados podría servir para salir del *impasse* en el que se halla el proceso de paz desde el fracaso de las conversaciones de Camp David en el año 2000. Esta opción es defendida en la actualidad por el presidente de la Autoridad Palestina, Mahmud Abbas, quien considera que, ante el aislamiento internacional del gobierno de Hamás, debería ser la propia OLP la que asuma el protagonismo en unas eventuales negociaciones.

3) NEGOCIACIONES BILATERALES ISRAELO-PALESTINAS

Es sin duda el menos probable de los tres presentados debido, sobre todo, a la negativa israelí a negociar con el actor palestino (ni con el presidente de la Autoridad Palestina, Mahmud Abbas, ni con el gobierno de Hamás, dirigido por Ismail Haniyye). Como ya hiciera en la década de los setenta y los ochenta con la OLP, Israel se niega ahora a dialogar con Hamás mientras no renuncie al terrorismo, reconozca al Estado hebreo y acepte las negociaciones.

De otra parte, Olmert es consciente que la parte palestina (ni Fatah, ni tampoco Hamás) no aceptará un Estado de mínimos que parta de la premisa “lo que está habitado por judíos para Israel y lo que está habitado por árabes para Palestina” que es lo que, en definitiva, se esconde tras la fórmula “dos Estados, basados en las realidades demográficas existentes”. Las negociaciones bilaterales sólo son imaginables en el caso de que el Partido Laborista modere los planteamientos del Gobierno Olmert y respalde la plena incorporación palestina a las negociaciones.

OPCIONES PARA ESPAÑA

Desde la restauración de la democracia, España ha desplegado una acertada política basada en el respaldo a las aspiraciones nacionales palestinas (Suárez fue uno de los primeros líderes europeos en recibir a Arafat), pero sin exponer su relación con Israel (el Gobierno González estableció plenas relaciones diplomáticas en 1986). Fruto de esta interlocución privilegiada, España albergó la Conferencia de Paz de Madrid en 1991. Tras veinte años puede afirmarse que España e Israel han normalizado plenamente sus relaciones como muestra la intensidad de los vínculos económicos, políticos y culturales, particularmente notables en el terreno comercial y tecnológico (seguridad, defensa, investigación, agricultura, energía y medio ambiente).

El año 2006, fecha en la que se conmemora el veinte aniversario del establecimiento de relaciones entre España e Israel, está llamado a ser un año crucial para el futuro del conflicto israelo-palestino debido a la pretensión de fijar las fronteras permanentes de Israel. Es evidente que este proyecto choca frontalmente con la posición del Gobierno Zapatero. Es por ello pertinente preguntarse cuál debería ser la actitud española en el caso de que el Gobierno Olmert lleve a cabo una “desconexión” unilateral de Cisjordania e intente imponer unas nuevas fronteras más allá de la Línea Verde.

OPCIÓN A: APADRINAR UNA INICIATIVA DE PAZ

España defiende “una solución justa y duradera entre las partes, basada en la existencia de dos Estados soberanos y viables, que convivan en paz y seguridad dentro de fronteras seguras y reconocidas”. Como manifestara el ministro Miguel Ángel Moratinos ante el Consejo de Relaciones Exteriores israelí el pasado 17 de enero: “Un enfoque unilateral no será un proyecto sostenible. El acuerdo final debe ser alcanzado y compartido por ambas partes. No puede ser una medida unilateral”.

Partiendo del hecho de que la creación de un Estado sin viabilidad ni contigüidad no contribuirá a resolver el conflicto sino que lo agravará, España podría tratar de recuperar el espíritu de la Conferencia de Madrid y abanderar el retorno al multilateralismo. La celebración de una Conferencia de Madrid II, en la que se definiese el estatuto final de los territorios palestinos, podría ser ahora más pertinente que nunca, ya que obligaría a Israel a negociar con los palestinos bajo la presión de la comunidad internacional. Tal conferencia cuenta con ciertos respaldos (como Rusia, que pretende desplegar una política más activa en Oriente Próximo), aunque es rechazada de plano por Estados Unidos (EEUU) que apoya el unilateralismo israelí.

OPCIÓN B: TRABAJAR JUNTO AL CUARTETO

Las posibilidades de influir sobre EEUU son escasas ante el desencuentro entre Washington y Madrid, provocado por la retirada de las tropas españolas de Irak por el Gobierno Zapatero en marzo de 2004. España debe encauzar sus iniciativas a través de la Unión Europea y las Naciones Unidas que, junto a Rusia y EEUU, forman el Cuarteto de Madrid. En este sentido sería conveniente que el Cuarteto recobrase el protagonismo perdido en los últimos años y asumiese un papel más activo que le permitiera recuperar su influencia. Ello exige que se presione a Hamás para que renuncie a su programa maximalista, pero también que se impida a Israel trazar unilateralmente sus fronteras de acuerdo con las “realidades demográficas existentes”.

El Cuarteto debe tener en cuenta que la Hoja de Ruta, planteada en 2002 y aprobada por el Consejo de Seguridad en 2003, se ha quedado obsoleta. El propio Moratinos se ha manifestado a favor de su *aggiornamento* ya que “los calendarios que fueron establecidos en los documentos acordados no pudieron ser respetados”. La Hoja de Ruta, que nunca fue vista con agrado ni por israelíes ni por palestinos, sigue adoleciendo de dos grandes carencias: fue elaborada en un contexto completamente diferente del actual (en plena Intifada del Aqsa cuando todavía no había comenzado a construirse el muro de separación) y carece de mecanismos externos para garantizar que ambas partes la apliquen de manera efectiva.

OPCIÓN C: ENDURECER LA POSICIÓN EUROPEA

Desde que el proceso de paz encallara en la Cumbre de Camp David, las negociaciones se desarrollan entre EEUU e Israel, con la marginación evidente de la UE y los palestinos. La UE debe reaccionar de manera inmediata reivindicando la

vigencia de la Declaración de Venecia de 1980, si no quiere quedar relegada a una labor humanitaria destinada a cubrir las cada vez mayores carencias de una población palestina encerrada tras el muro y privada de cualquier contacto con el exterior. No debe olvidarse que la UE firmó en 1995 un Acuerdo de Asociación con Israel y, en 2004, un Plan de Acción, enmarcado dentro de la nueva Política de Vecindad Europea, destinado a “reforzar la interdependencia política y económica” y que “permite la posibilidad de que Israel participe de manera progresiva en aspectos centrales de las políticas y programas de la UE, así como mejorar el grado y la intensidad de la cooperación política”.

Este trato de favor se mantiene a pesar de los constantes intentos por modificar la naturaleza de los Territorios Ocupados y, en particular, de Jerusalén Este. De hecho, los cónsules europeos en la ciudad denunciaron, el pasado 12 de diciembre de 2005, que “las actividades de Israel en Jerusalén se hacen tanto en violación de sus obligaciones para con la Hoja de Ruta como de la ley internacional” ya que el Muro se erige “lejos de la Línea Verde” y “no está motivado solamente por razones de seguridad”, sino con la pretensión de que “Israel pueda finalmente completar el aislamiento de Jerusalén Este; centro político, social, comercial e infraestructural de la vida palestina”. Una evolución tal sería extraordinariamente peligrosa puesto que Jerusalén Este sigue siendo considerada por los palestinos, y por buena parte del mundo islámico, como una línea roja que no se puede sobrepasar.

RECOMENDACIONES

- Dada la gravedad de la situación, España debería apostar claramente por una mayor implicación en la zona puesto que nos encontramos en un momento de especial trascendencia que requiere un posicionamiento claro y tajante por parte del Gobierno Zapatero. España debe tratar de robustecer el bloque de países europeos más preocupados por la cuestión palestina (entre los que se encuentran Francia, Bélgica, Grecia, Irlanda, Suecia y Finlandia) para que la UE recupere su protagonismo y abandere una nueva Conferencia de Paz en la que se aborde una solución definitiva y justa del conflicto con la mediación activa de la comunidad internacional y el Cuarteto (una combinación de las opciones A, B y C).

- España debería tener en cuenta su posicionamiento tradicional ante el conflicto y evitar a toda costa reconocer cualquier medida unilateral que vaya en detrimento de las aspiraciones palestinas, incluida la construcción del Muro y la anexión de los acuíferos y de los bloques de asentamientos colindantes con la Línea Verde (especialmente los situados en el perímetro de Jerusalén Este). España debe insistir en el estricto cumplimiento del dictamen de la Corte Internacional de Justicia, máxima instancia jurídica del sistema de Naciones Unidas, que en su opinión consultiva del 9 de julio de 2004 dictaminó que “Israel está obligado a interrumpir inmediatamente los trabajos de construcción del muro que edifica en los Territorios Ocupados palestinos, incluido Jerusalén Este y sus alrededores, y a desmantelar de manera inmediata las estructuras allí establecidas”. Dicho fallo recordó también que “todos los Estados están en la obligación de no reconocer la situación ilegal resultante de la construcción del muro”. Por el contrario, una aceptación española de las fronteras impuestas por Israel supondría un duro golpe para el proyecto de Alianza de Civilizaciones, uno de los buques insignias de la política exterior del Gobierno Zapatero y, lo que es peor, para la tradicional política de amistad con el mundo árabe.

- La UE tiene unos estrechos vínculos económicos con Israel y es, de hecho, su

principal socio comercial: en el año 2.000 las exportaciones europeas a Israel sumaron los 16.813 millones de dólares -casi 10.000 millones más que EEUU-, mientras que la UE importó de Israel productos por valor de 10.720 millones de dólares –tan sólo 3.500 menos que EEUU-. Parece, pues, evidente que la Unión posee mecanismos para evitar que Israel fije unilateralmente sus fronteras e impedir que se anexe un parte sustancial del territorio palestino. Aunque la congelación del Acuerdo de Asociación con Israel debería ser la última de las opciones, no debería descartarse por completo ya que contiene una cláusula de derechos humanos que señala, de manera inequívoca, que “las relaciones entre las Partes se deberán basar en el respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos que guían su política nacional e internacional y constituyen un elemento esencial de este Acuerdo”. En este sentido, la UE debería lanzar un mensaje claro en torno a la necesidad de frenar la política israelí de “hechos consumados”, especialmente cuando implica medidas anexionistas.