

Cuadernos

1

CULTURA DE PAZ

**Palestina e Israel en el nuevo contexto
interno e internacional**



Félix Vacas Fernández (Dir.)

Alberto Guerrero Fernández (Coor.)

del I Congreso Internacional "Cultura de Paz" 2011



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Centro UNESCO Getafe



**Universidad
Carlos III de Madrid**

**Instituto Universitario de Estudios Internacionales
y Europeos "Francisco de Vitoria"**

***Palestina e Israel en el nuevo
contexto interno e internacional***



Félix Vacas Fernández (Dir.)

Alberto Guerrero Fernández (Coor.)

del I Congreso Internacional “Cultura de Paz” 2011

CUADERNOS CULTURA DE PAZ

***Palestina e Israel en el nuevo contexto
interno e internacional***

Este número es el resultado del I Congreso de Cultura de Paz, titulado *Palestina e Israel en el nuevo contexto interno e internacional*, organizado por el Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria” de la Universidad Carlos III de Madrid y UNESCO-Getafe, y celebrado en el Campus de Getafe de la Universidad Carlos III de Madrid los días 14, 15 y 16 de noviembre de 2011.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

Responsable de producción: Creaciones Copyright, S.L.
www.creacionescopyright.com
ediciones@creacionescopyright.com

ISBN: 978-84-15270-31-7

Depósito Legal: M-6428-2014

Impreso en España

Editor:

© Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”

Universidad Carlos III de Madrid

C/ Madrid, 126

28903 Getafe (MADRID). ESPAÑA

© de sus respectivos artículos: Castor Miguel Díaz Barrado, Félix Vacas Fernández, Manuel Fernández Gómez, María Eugenia López-Jacoiste Díaz, Romualdo Bermejo García, José María Grande Urquijo, Juan Manuel Rodríguez Barrigón, Manuel González Hernández, Oscar Celador Angón

ÍNDICE

PRESENTACIÓN , a cargo de la Excm. Sra. D ^a . Irina BOKOVA, Directora General de UNESCO	VI
LA AUTODETERMINACIÓN DEL PUEBLO PALESTINO: LA CLAVE PARA LA SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS , Prof. Dr. D. CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid	1
EL RECONOCIMIENTO DE PALESTINA COMO ESTADO POR UNESCO Y POR NACIONES UNIDAS , Prof. Dr. D. FÉLIX VACAS FERNÁNDEZ, Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid	9
LAS ELECCIONES GENERALES EN ISRAEL, ENERO 2013: PERSPECTIVAS E INFLUENCIA EN EL CONFLICTO ÁRABE-ISRAELÍ , D. MANUEL FERNÁNDEZ GÓMEZ, experto en conflictos internacionales, colaborador del Instituto “Francisco de Vitoria” de la Universidad Carlos III de Madrid	21
LAS CONFLICTIVAS RELACIONES DE SIRIA E ISRAEL EN EL AJEDREZ DEL PRÓXIMO ORIENTE , Prof. Dr. D. ROMUALDO BERMEJO GARCÍA, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de León y Prof ^a . Dra. D ^a . M ^a . EUGENIA LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Navarra	31
ISRAEL-IRÁN. SUPERVIVENCIA Y LIDERAZGO , D. JOSÉ MARÍA GRANDE URQUIJO, Coronel de Infantería Diplomado de Estado Mayor. Delegado de Defensa en Cantabria	45
EL CONFLICTO ÁRABE-ISRAELÍ EN EL ESCENARIO LIBANÉS , Prof. Dr. D. JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN, Profesor Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Extremadura	63
DEL CONCEPTO RELIGIOSO EN EL CONFLICTO PALESTINO-ISRAELÍ , D. MANUEL GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Comandante de Artillería. Profesor del Dpto. de Estrategia y Organización de la Escuela de Guerra del Ejército	75
LA EDUCACIÓN COMO MECANISMO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: LECCIONES DE IRLANDA DEL NORTE PARA EL CONFLICTO PALESTINO-ISRAELÍ , Prof. Dr. D. OSCAR CELADOR ANGÓN, Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado, Universidad Carlos III de Madrid	93

PRESENTACIÓN

A cargo de Irina BOKOVA, Directora General de UNESCO¹

La paz es más que la ausencia de guerra. Se encuentra en la dignidad de cada ser humano y de cada sociedad en equilibrio con su medio ambiente. Es el fundamento de los Estados legítimos y la base de las relaciones internacionales estables.

Esta es la visión que dio origen a las Naciones Unidas y es el objetivo que orienta las actividades de la UNESCO.

Las personas están hoy más en contacto que nunca. Las tecnologías de la información y la comunicación abren nuevos mundos para la expresión y la acción. Los medios de comunicación social crean nuevas plataformas para la participación y la democracia. Al mismo tiempo, mujeres y hombres en todo el mundo siguen luchando contra los terrores de la violencia y el conflicto. Una crisis económica mundial golpea con dureza, haciendo que millones de personas sufran las privaciones de la pobreza y la marginación.

En tiempos revueltos, debemos mantenernos fieles a los valores fundamentales de la paz. La paz empieza por la justicia y la dignidad para todas las mujeres y hombres. Comienza por la capacidad de cada uno de nosotros, en todo el mundo, de imaginar un mundo mejor y trabajar para crearlo. Está encarnada en las ambiciones humanistas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La Constitución de la UNESCO de 1945 afirma que “Puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres y las mujeres donde deben erigirse los baluartes de la paz”.

Por ello, la UNESCO solo puede felicitarse y acoger con entusiasmo iniciativas como el Congreso sobre Cultura de Paz que, impulsado de forma conjunta por el Centro UNESCO Getafe y el Instituto “Francisco de Vitoria” de Estudios Internacionales y Europeos, se organiza anualmente, en la Universidad Carlos III de Madrid. Y es que propiciar la reflexión sobre los valores de la convivencia en el interior de Mundo Árabe, analizar las complejas relaciones palestino-israelíes y abordar la actual situación que se vive en la zona se inscriben en la línea recta de las prioridades y objetivos de la UNESCO y son ejemplo paradigmático para profundizar el conocimiento y entendimiento de los pueblos, hacer avanzar el diálogo, garantizar la cohesión social y favorecer el establecimiento de la paz.

¹ Extractos extraídos del mensaje para el *Día Internacional de la Paz* 2011.

LA AUTODETERMINACIÓN DEL PUEBLO PALESTINO: LA CLAVE PARA LA SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS

CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO

**Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de
la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid**

No se puede decir que en Oriente Próximo se viva un único conflicto ni es fácil reducir la complejidad de las relaciones que existen en la zona a la mera superposición de enfrentamientos encadenados. No obstante, sí se podría sostener que la solución de los problemas a los que se enfrentan los palestinos, desde hace años, sería un componente que desactivaría buena parte de la situación de enfrentamiento que habita en esta área del planeta. En otros términos, la búsqueda para resolver las reivindicaciones de la causa palestina es una condición indispensable y necesaria para que en el Oriente Próximo reine la paz de una manera permanente y duradera. Como sostenía el Presidente francés, en septiembre de 2006, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas: “En esta región neurálgica, donde vemos reunirse las líneas de fractura, el *statu quo* ha dejado de ser soportable. Porque el conflicto de Oriente Próximo es una amenaza para la paz y la seguridad del mundo, el mundo no tiene más remedio que resguardar la paz. Apartémonos de los caminos trillados por la costumbre. Definamos una estrategia global, cuya clave sea la solución israelo-palestina”¹.

La comunidad internacional viene fracasando en el logro de su principal objetivo, mantener la paz y la seguridad internacionales, cuando se observa que la situación en Oriente Próximo no encuentra las respuestas adecuadas. Aunque es verdad, como lo señaló el Secretario General de las Naciones Unidas, que “los conflictos se han hecho más complejos. Los motivos de conflicto se han multiplicado y la participación de agentes no estatales ha aumentado. Una breve visión general de la colaboración y de los logros de las Naciones Unidas en la esfera de la paz y la seguridad en el último año evidencia el alcance y la profundidad de la labor en curso”²; también es cierto que en el caso de Oriente Próximo no se han sentado las bases para que, paulatinamente, vayan desapareciendo los conflictos que aquejan a esta zona. En buena parte, *el conflicto palestino* se ha ido haciendo cada vez más complejo y en lugar de ir acabando con los aspectos que lo agudizaban se añaden constantemente nuevos componentes que exigirán, ahora, un mayor esfuerzo para que se alcance la paz.

Ahora bien, el tiempo transcurrido desde que en 1948 se proclamara el Estado de Israel también nos ha deparado una serie de elementos que, en la actualidad, nos permiten perfilar dónde se encuentran las dificultades para superar la situación

¹ Discurso de J. CHIRAC, 61º periodo de sesiones de la Asamblea General, 19 de septiembre de 2006.

² *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, Asamblea General, Documentos Oficiales, Sexagésimo séptimo periodo de sesiones, Suplemento núm. 1, Naciones Unidas, Nueva York, 2012.

existente y cuáles serían las herramientas que los Estados y la comunidad internacional tendrían que emplear para que la paz imperase en esos territorios. Todo gira, con seguridad, en torno a una realidad que debe ser asumida por todos: *la necesidad de que el pueblo palestino ejerza plenamente su derecho a la autodeterminación.*

No ha sido fácil el camino que ha recorrido el pueblo palestino para alcanzar *la subjetividad internacional* que, hoy en día, no puede ser puesta en duda ni desde la perspectiva política ni desde la óptica jurídica. Palestina existe en términos jurídicos y el pueblo palestino no se diluye en ninguna otra realidad que no sea la de un pueblo no constituido en Estado. A diferencia de otras colectividades que existen en el planeta, como podría ser el caso de los kurdos o de los tibetanos, el pueblo palestino ha sido capaz de reunir los elementos que permiten afirmar, con rotundidad, que estamos *en presencia de un pueblo* que, por lo tanto, es destinatario de los derechos que le corresponden a todo pueblo conforme al ordenamiento jurídico internacional.

La realidad demuestra que la capacidad de resistencia y el empeño han permitido que la causa palestina no se diluya en otros conceptos políticos y jurídicos diferentes a la afirmación de *un pueblo no constituido en Estado* que se encuentra en un situación inmejorable para reivindicar no sólo sus derechos sino, sobre todo, para hacerlos efectivos. La perseverancia está siendo, sin ninguna duda, uno de los aspectos que mejor permiten afirmar la subjetividad del pueblo palestino.

En esta línea, la guerra árabe-israelí de 1967 va a suponer un momento histórico en la configuración jurídica de la causa palestina y, a la postre, la aparición internacional del pueblo palestino en la escena internacional. Ello no quiere decir, en modo alguno, que el pueblo palestino no existiera con anterioridad sino que será a partir de ese momento cuando sus perfiles se hagan visibles de manera intensa en las relaciones internacionales. En efecto, a partir de entonces la cuestión palestina centrada en la solución de la situación de los refugiados se va a convertir en la solución de *un pueblo que reivindica el derecho a la autodeterminación.* Todavía la resolución 242 (1967) del Consejo de Seguridad sigue poniendo el énfasis en la cuestión de los refugiados, imponiendo la necesidad de “lograr una solución justa el problema de los refugiados”, pero, de alguna manera, marca el inicio para que el pueblo palestino se dé cuenta de que es necesario iniciar el camino que le lleve a gozar de subjetividad internacional. Por lo menos, esta resolución marcó, con toda nitidez, el deber de Israel de retirarse de los territorios ocupados y de cumplir con las obligaciones propias del derecho internacional, lo que de alguna forma potenció la resistencia palestina que ya existía con anterioridad al conflicto de 1967.

No obstante, podemos indicar *algunos aspectos* que dieron consistencia a la *subjetividad internacional del pueblo palestino* y que han permitido que no se ponga en duda esta subjetividad a lo largo de los años:

- La creación y consolidación de *la Organización para la Liberación de Palestina (OLP)* va a ser, con toda seguridad, uno de los factores principales para que se pueda hablar de la existencia jurídica del pueblo palestino. Tras su creación en 1964, tan sólo hubo que esperar cuatro años, para que, en 1968, esta organización aprobase un Estatuto Nacional de Palestina y diera, con ello, una perspectiva muy sólida a las reivindicaciones palestinas. La personalidad jurídica internacional de un pueblo depende, en buena parte, de que disponga de un ente que le represente en la escena

internacional y de que éste sepa transmitir las posiciones de ese pueblo de manera coherente en el marco de las relaciones internacionales. La existencia de una “voz única” es una condición necesaria para que el conjunto de la comunidad internacional y, en particular, los Estados y las Organizaciones internacionales puedan reconocer los componentes jurídicos del pueblo.

En esta línea, la acción de la OLP y de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) ha sido decisiva y se ha plasmado, junto a muchos otros, en dos hechos de gran trascendencia: *la concesión de estatus de Observadora a la OLP en Naciones Unidas*, en 1974 y, sin duda, *la concesión del estatus de Estado Observador no miembro*, en noviembre de 2012, mediante la Resolución 67/19, en la que se afirma, con rotundidad, no sólo “el derecho del pueblo palestino a la libre determinación y a la independencia en su Estado de Palestina en el territorio palestino ocupado desde 1967”, sino, también, la “determinación a contribuir al logro de los derechos inalienables del pueblo palestino y la consecución de un arreglo pacífico en el Oriente Medio que ponga fin a la ocupación que comenzó en 1967 y hacer realidad la visión de dos Estados, con un Estado de Palestina independiente, soberano, democrático, viable y contiguo que coexista junto con Israel en paz y con seguridad sobre la base de las fronteras anteriores a 1967”. Por lo que se pronuncia a favor de “conceder a Palestina la condición de Estado observador no Miembro en las Naciones Unidas, sin perjuicio de los derechos adquiridos, privilegios y papel de la Organización de Liberación de Palestina en las Naciones Unidas como representante del pueblo palestino, de conformidad con las resoluciones y la práctica pertinentes”. Junto a estos dos hechos, un precedente de gran relevancia será la admisión de Palestina como Estado Miembro de la UNESCO por parte de la Conferencia General de esta Organización, en octubre de 2011.

Nada es casual. Los sucesivos reconocimientos de la personalidad del pueblo palestino proceden, con toda seguridad, de los esfuerzos realizados por este pueblo a través de sus órganos de representación, de tal modo que la existencia de *un Movimiento de Liberación Nacional, como la OLP y la ANP* es lo que realmente ha propiciado que se pueda identificar al pueblo palestino como un sujeto de derecho internacional. Por lo menos, es una condición necesaria e indispensable para que el pueblo palestino haya podido acceder a la condición de sujeto del derecho internacional, titular de derechos y de obligaciones.

- *La figura de Yaser Arafat como líder indiscutible e imagen internacional de la causa palestina* ahondó la existencia de un pueblo que necesitaba mucha visibilidad en la escena internacional. Que el pueblo palestino haya contado con un líder de esta naturaleza ha facilitado, sobremanera, que se estime su condición de sujeto de derecho internacional en una doble dimensión: por una parte, a pesar de la divisiones internas en el seno del pueblo palestino, la comunidad internacional ha advertido que este pueblo dispone de un núcleo de consistencia y continuidad que venía expresado por la presencia del líder. Por otra parte, se manifestaba en la escena internacional la existencia de órganos, en este caso del “Presidente de la causa palestina”, que determinaba los elementos esenciales que definían las reivindicaciones del pueblo palestino y que era expresión fidedigna de la voluntad de ejercer el derecho a la autodeterminación. Todo ello, queda, sin duda reflejado, en la intervención de Yaser Arafat en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1974, en la que afirmó que “la OLP representa al pueblo palestino, legítimamente y de forma exclusiva. Debido a esto, la OLP expresa los deseos y las esperanzas de su pueblo. Debido a esto,

también, es que aporta esos mismos deseos y esperanzas ante ustedes, instando a no eludir la responsabilidad histórica trascendental para nuestra justa causa”.

En esta línea, las divisiones que tienen lugar entre los palestinos debilitan su afirmación como pueblo, sujeto del derecho internacional. Por lo menos, poco ayuda la distancia entre Hamas y la ANP a hacer efectivas las reivindicaciones palestinas. De ahí que se observen retrocesos en el logro del derecho a la autodeterminación cuando estos dos actores están más alejados y que, sin embargo, se avance cuando se llega a acuerdos entre las dos partes para hacer efectivo este derecho.

- El papel de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la continua defensa de la causa palestina y de los derechos del pueblo palestino se constituye en una constante política y jurídica de afirmación de la subjetividad internacional de este pueblo. Numerosas resoluciones de este órgano de las Naciones Unidas han ido reiterando la subjetividad del pueblo palestino. Desde 1947 hasta nuestros días, la cuestión palestina ha estado presente en la agenda de la Asamblea General, aunque haya ido variando el contenido y alcance de sus posiciones en esta materia. Resulta relevante, no obstante que mediante la resolución 3376 (XXX), de 10 de noviembre de 1975, este órgano decidiera establecer “el Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino”, lo que nos prueba la significación que esta cuestión ha adquirido en el seno de la Organización. Desde luego, este órgano ha sido muy perseverante en la defensa de la legitimidad y legalidad de los derechos de los palestinos, lo que se ha ido expresando a través de instrumentos político-jurídicos que han otorgado elementos de subjetividad internacional a este pueblo. Tan es así que, como se nos dice, “tras el establecimiento del Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino, la Asamblea General reconoció la necesidad de informar a la opinión pública mundial para que apoyara el logro de esos derechos”³.

Con ello, se resalta el papel que juegan las Organizaciones internacionales en la afirmación de los pueblos no constituidos en Estado. En el caso de la Asamblea General ello adquiere una mayor significación al tratarse de un órgano que actúa en el plano universal. En verdad, la historia de la causa palestina ha estado vinculada, desde sus orígenes, a las posiciones que se han ido expresando en el seno de las Naciones Unidas. En otros términos, nada mejor para comprender la evolución y los avances que se han ido produciendo en la afirmación de la subjetividad internacional del pueblo palestino que comprobar el quehacer de las Naciones Unidas en este campo. Así, por ejemplo, debemos recordar que, de un modo u otro, la Asamblea General reconoce la proclamación unilateral del Estado palestino, que tuvo lugar en 1988.

- *La proyección de la causa palestina en la escena internacional* a través de las relaciones tanto con los países árabes como con los otros países del planeta ha ido creando una red en la que no era posible abordar los conflictos de Oriente Próximo sin que se tuviera particularmente en cuenta los derechos de los palestinos. Han fortalecido la subjetividad del pueblo palestino las relaciones que, en particular, durante mucho tiempo, la OLP mantuvo con la mayor parte de los Estados que conforman la comunidad internacional, estableciendo “representaciones y oficinas diplomáticas” en esos países. En el caso de España, se observa, con nitidez, cómo ha ido evolucionando el reconocimiento y el significado de la representación de Palestina en

³ Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino y División de los derechos de los palestinos, nota informativa, Naciones Unidas, Nueva York, marzo 2012.

nuestro país. Se recordará que, en 1974, se creó una Oficina de información de la OLP en la sede de la Liga Árabe en Madrid, siendo así que tres años después, en 1977, se estableció una Oficina de Información independiente. Quizá el salto más cualitativo se produjo en 1986 cuando se le otorgó a la Oficina Palestina un cierto rango diplomático. Con posterioridad esta Oficina terminó convirtiéndose, en 1993, en la denominada "Delegación General Palestina". Todo ello demuestra que el pueblo palestino ha buscado, con intensidad, ser reconocido por los Estados y que ha establecido relaciones permanentes con ellos, con el fin de ir sumando ingredientes que le concedan un grado, cada vez mayor, de subjetividad internacional.

La clave para la consolidación de la subjetividad internacional de un pueblo no constituido en Estado radica, también, en su capacidad de relacionarse con los demás actores de las relaciones internacionales y de recibir, como contrapartida, un reconocimiento político y jurídico. Todo ello, conduce, en nuestro caso, a que el pueblo palestino esté en la agenda de la política exterior de un grupo numeroso de Estados que conforman la comunidad internacional.

- *El papel de ciertas Organizaciones regionales*, como es el caso de la Liga Árabe, ha reforzado no sólo la causa palestina sino, también, la subjetividad del pueblo palestino en el orden internacional. Más allá de las posiciones adoptadas en Naciones Unidas, destaca el apoyo que la causa palestina ha recibido de la organización árabe de mayor relevancia. En efecto, a partir del 9 de septiembre de 1976, Palestina es considerado Estado miembro de esta Organización, realizándose una interpretación amplia del tratado constitutivo que permitiese esta incorporación. La posición de la Liga Árabe ha ido mucho más allá, sosteniendo siempre, con toda rotundidad, las reivindicaciones palestinas. Aunque es verdad que, en ocasiones, se ha criticado la posición y la ayuda real que algunos países árabes han prestado a la causa palestina, lo cierto es que el balance en los últimos cincuenta años nos depara un conjunto de resoluciones y posiciones de esta organización regional en la que se han ido apoyando las reivindicaciones de los palestinos. La participación de los palestinos en los órganos de la Liga Árabe ha favorecido su presencia en la escena internacional y la reivindicación permanente del derecho a la autodeterminación.

Todos estos elementos, y muchos más, hacen que no se prescinda, en ningún caso, de *los derechos del pueblo palestino* a la hora de buscar soluciones al conflicto de Oriente Próximo. El pueblo palestino no es sólo un actor más en los diversos conflictos que acontecen en la zona sino que es considerado como un actor que goza de subjetividad internacional y que, por lo tanto, es destinatario de derechos y obligaciones. Concurren en el pueblo palestino los dos elementos que la práctica internacional y la doctrina internacionalista han venido sosteniendo que son precisos para que estemos en presencia de *un ente con personalidad jurídica internacional*:

Por un lado, el mínimo examen de la realidad palestina nos pone de relieve la existencia de un pueblo dotado de *elementos objetivos comunes* (historia, lengua, religión etc..) que nos presenta *un pueblo singular y característico* que se diferencia de otros pueblos árabes, con lo que puede guardar estrechas relaciones pero que, en modo alguno, se diluye en realidades más amplias. Los intentos que se realizaron, en su día, para resolver las reivindicaciones palestinas en el seno de un conflicto más amplio, han fracasado. Es verdad que existe un conflicto árabe-israelí pero, también, existe, con autonomía, un conflicto israelo-palestino. No obstante, la presencia de este elemento objetivo no significa que el pueblo sea completamente homogéneo en sus

características sino que su conformación histórica, sociológica y política presenta aspectos de continuidad.

Por otro lado, ha quedado clara, y sin discusión, *la voluntad del pueblo palestino de querer vivir juntos y de ejercer su derecho a la autodeterminación* mediante la creación de un Estado soberano e independiente. No se trata, por lo tanto, de una minoría, inserta en el territorio de un Estado sino que se trata de un pueblo que no ha podido, hasta ahora, ejercer plenamente su derecho a la autodeterminación. Con ello, *desde la perspectiva subjetiva*, la voluntad del conjunto de los palestinos se ha expresado con toda nitidez como la voluntad de un pueblo no constituido en Estado, sujeto del derecho internacional.

Pero, además, la subjetividad internacional inicial del pueblo palestino se ha ido enriqueciendo con el transcurso de los años en la medida en que aumentaban las reivindicaciones palestinas y se iban poniendo los acentos en las diferentes dimensiones que han configurado la causa palestina. Así se refleja en la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, de 2004, en la que se afirma que “en el derecho internacional, de pocas proposiciones se puede decir que cuenten con una aceptación tan prácticamente universal y que descansen sobre una *opinio juris* tan larga, constante y sólida como de la proposición de que la presencia de Israel en el territorio palestino de la Ribera Occidental, incluidos Jerusalén Oriental y Gaza, es una ocupación militar regida por el régimen jurídico internacional aplicable de la ocupación militar” de lo que se deduce que “cualesquiera hayan sido los méritos y deméritos del título de Jordania en la Ribera Occidental, y Jordania con toda probabilidad sostendría que su título en esa zona era perfectamente válido y estaba internacionalmente reconocido, y señalaría que había cortado sus lazos jurídicos con esos territorios en favor de la libre determinación de Palestina, el hecho sigue siendo que lo que impide que se ejerza este derecho de libre determinación es la prolongada ocupación militar de Israel, con su política de *faits accomplis* sobre el terreno. A este respecto, habría que recordar que el principio de no anexión no se extingue al terminar el mandato, sino que subsiste hasta que se hace realidad”.

La práctica es la que determina, en el fondo, que *el pueblo palestino goce de personalidad jurídica internacional*, por la suma de comportamientos y actitudes que caminan en la misma dirección: poner de relieve la existencia de un pueblo, perfectamente identificable en términos sociológicos y políticos; y con capacidad y voluntad suficientes para actuar por sí mismo en las relaciones internacionales. Alcanzar estos objetivos no resulta siempre fácil, máxime cuando se tiene que realizar en un entorno desfavorable como le sucede al pueblo palestino, en el que la ocupación de su territorio pone muchas trabas a la afirmación de su condición de pueblo. Pese a todo, el pueblo palestino ha logrado afirmar y mantener su subjetividad internacional que ni tan siquiera se ha visto disminuida por la división que se produce entre Gaza y Cisjordania, en particular, con la aparición de Hamas como un actor central en la resolución del conflicto. No existen dos pueblos palestinos y *tan sólo se reconoce una única realidad palestina por la comunidad internacional*. El logro de esta situación jurídica de plena personalidad como pueblo descansa, sin duda, en el reconocimiento del derecho del pueblo palestino a la autodeterminación que, además, se ha expresado mediante el deseo de constituir un Estado soberano e independiente.

- *La afirmación del derecho a la autodeterminación del pueblo palestino* es el elemento esencial para la resolución del conflicto en Oriente Próximo y se constituye en el componente más relevante del conjunto de las situaciones que acontecen en la zona. En otros términos, la práctica internacional pone de manifiesto que el pueblo palestino goza de subjetividad internacional, sobre todo, porque es destinatario del derecho a la autodeterminación que se concibe antes del periodo de descolonización, durante este periodo y con posterioridad. En realidad, la situación jurídica de los palestinos desborda el análisis de un pueblo que quiere descolonizarse porque va mucho más allá al estar en una situación de ocupación extranjera.

Desde luego, cabe recordar que Palestina no accedió a la independencia a pesar de encontrarse en una situación idónea para ello en virtud de la aplicación del *régimen de Mandatos* establecido por la Sociedad de Naciones. Con independencia de las causas que generaron una situación así, lo relevante es que, cuando a partir de los años sesenta del siglo XX, la comunidad internacional y las Naciones Unidas, en particular, se embarcaron en la labor de descolonización, Palestina era uno de los territorios que debían ser descolonizados y que, al mismo tiempo, su pueblo era destinatario del derecho a la autodeterminación. Las eventuales dudas al respecto, pronto se disiparon y, como dijimos, será la acción y el comportamiento de este pueblo el que muestra a la comunidad internacional la voluntad decidida de que el pueblo palestino ejerza el derecho a la libre determinación.

Desde entonces, cualquier posición internacional o cualquier proceso de negociación que se ha puesto en marcha ha partido siempre de la afirmación de que el pueblo palestino es un pueblo en el sentido del ordenamiento jurídico internacional y que, por lo tanto, goza del derecho a la autodeterminación. Así se ha reconocido en múltiples resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y por otros órganos de esta Organización y así lo han expresado, reiteradamente, el conjunto de los Estados de la comunidad internacional. Se podría decir que ni tan siquiera Estado Unidos o Israel han podido negar esta afirmación, con independencia de que se pongan obstáculos al ejercicio pleno de este derecho.

En esta línea, debemos recordar la Resolución 3236 (XXIX), adoptada el 22 de noviembre de 1974, en la que se reafirman “los derechos inalienables del pueblo palestino en Palestina, que incluyen: a) El derecho a la libre determinación sin injerencia del exterior. b) El derecho a la independencia y la soberanía nacionales”. Este instrumento marca el inicio de la afirmación constante del derecho a la libre determinación del pueblo palestino y otorga carta de naturaleza jurídica a las reivindicaciones de este pueblo. Con ella, se da un contenido exacto a lo que ya se indicó en la Resolución 2787 (XXVI), adoptada por la Asamblea General el 6 de diciembre de 1971, en la que se sostenía la “legalidad de la lucha de los pueblos por la libre determinación y la liberación de la dominación colonial y extranjera y de la subyugación foránea” mencionándose especialmente al pueblo palestino.

El ejercicio del derecho a la autodeterminación por el pueblo palestino y la afirmación de su subjetividad internacional van a ir parejas, puesto que lo que realmente define, en términos jurídicos, la existencia de un pueblo, es que sea titular de derechos y obligaciones en el orden internacional, siendo *la libre determinación uno de los derechos más relevantes que le corresponden a todo pueblo*. Por ello, resulta significativo que se haya puesto tanto empeño en recordar, en todas las instancias internacionales, que el pueblo palestino goza de este derecho y que, en ningún caso, se haya permitido que se produzca la pérdida de un derecho de esta índole. En la

Declaración de Principios sobre las Disposiciones relacionadas con un Gobierno Autónomo Provisional, de 1993, que abrió las negociaciones entre Palestina e Israel se afirmaba que “El Gobierno del Estado de Israel y el Grupo de la OLP (de la delegación jordano-palestina a la Conferencia de Paz sobre el Oriente Medio) (la "delegación palestina"), en representación del pueblo palestino, convienen en que ha llegado el momento de poner fin a decenios de enfrentamientos y conflictos, de reconocer sus legítimos derechos políticos mutuos, de tratar de vivir en un régimen de coexistencia pacífica y de dignidad y seguridad mutuas, y de llegar a una solución de paz justa, duradera y global y a una reconciliación histórica por conducto de un proceso político convenido” (A/48/486, S/26560, 11 de octubre de 1993). Hasta en un documento así se habla de reconocer los legítimos derechos políticos. La autodeterminación es, por su propia naturaleza, un derecho de carácter político que se expresa y se substancia en términos jurídicos.

En definitiva, podemos decir que la causa palestina se resume en la reivindicación del derecho a la autodeterminación de los pueblos y que la solución de los conflictos que acontecen en Oriente Próximo sólo llegará en el caso de que se ejerza plenamente este derecho por el pueblo palestino. La creación de un Estado palestino no sólo es la consecuencia natural del ejercicio del derecho a la autodeterminación sino, también, se ha constituido en un elemento sustancial para el mantenimiento de la paz y la seguridad en Oriente Próximo.

EL RECONOCIMIENTO DE PALESTINA COMO ESTADO POR UNESCO Y POR NACIONES UNIDAS

FÉLIX VACAS FERNÁNDEZ

**Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
de la Universidad Carlos III de Madrid**

Consideraciones previas. 1. La admisión de Palestina como miembro de pleno derecho de UNESCO. 2. El estatuto de Palestina en Naciones Unidas: 2.1. La solicitud de Palestina de su admisión en Naciones Unidas como miembro de pleno derecho y el papel del Consejo de Seguridad. 2.2. El reconocimiento a Palestina del estatuto de "Estado observador no miembro" por la Asamblea General. Consideraciones finales.

Consideraciones previas

La cuestión de la estatalidad de Palestina es, como se sabe, un debate largo y complejo, de innegable y omnipresente contenido y alcance político e ideológico profundo; pero también de naturaleza esencialmente jurídica. En realidad, los defensores de la estatalidad de Palestina se remontan a los años inmediatamente posteriores al final de la I Guerra Mundial, en concreto, al primer lustro de los años 1920, para defender desde entonces la existencia de Palestina como Estado, y su reconocimiento como tal tanto por el Reino Unido, la potencia mandataria, como, y muy significativamente en el plano político, por Estados Unidos¹.

¹ Resulta de interés reproducir la siguiente argumentación desarrollada por QUIGLEY: "In 1932, Palestine's statehood was acknowledged by the United States in a discussion with Britain over tariffs. In the Import Duties Act of 1932, Britain enacted new tariffs for goods entering Britain from foreign countries. A 'colonial preference' was to be given, however, to goods entering Britain 'from any part of the British Empire.' The Import Duties Act authorized the Government to accord this 'colonial preference' to 'any territory in respect of which a mandate of the League of Nations is being exercised by the Government of the United Kingdom.' Parliament did not want to disadvantage its mandate territories by imposing the new tariffs on their exports.

The British government worried, however, that if it extended this tariff treatment to Palestine, states with which Britain had a bilateral most favored nation treaty might, on the premise that Palestine was a state, claim that goods entering Britain from their own territories were entitled to the same preference. The United States had a most favored nation treaty with Britain that accorded to the United States the lowest tariff Britain might charge to goods entering Britain from any other 'foreign country.' Britain consulted the United States confidentially to ascertain whether the United States would claim the preference to be accorded to Palestine. 'The Government of the United States,' came the reply from US Secretary of State Henry Stimson, 'considers that Palestine is a 'foreign country', hence 'any tariff privileges accorded to Palestine should also accrue to the United States' (Secretary of State (1932). The Secretary of State to the British Chargé (Osborne), Washington, 27 August 1932, *Foreign Affairs of the United States 1932*, vol. 2, at 32.). The United States thus

Así, en el artículo 9 del Protocolo XII del Tratado de Paz de Lausanne de 1923, que, como se sabe, estableció formalmente la paz y el marco jurídico aplicable en la misma entre los aliados y Turquía, como heredera del Imperio Otomano derrotado, se hace referencia a los Estados desgajados de Turquía –que, de acuerdo con el Tratado mismo, eran Irak, Siria y Palestina–: “*the State which acquires the territory is fully subrogated as regards the rights and obligations of Turkey towards the nationals of the other Contracting Powers, and companies in which the capital of the nationals of the said Powers is preponderant, who are beneficiaries under concessionary contracts entered into before the 29th October, 1914, with the Ottoman Government or any local Ottoman authority*”². Pues bien, dos años después, la Corte Permanente de Justicia Internacional tuvo ocasión de aplicar la citada disposición en el *asunto Mavrommatis*, afirmando con claridad: “*Palestine is subrogated as regards the rights and obligations of Turkey*”³.

Frente a ello, numerosos autores han negado la estatalidad de Palestina basándose, de un lado, en la situación real de sus territorios, población y ausencia de autoridad efectiva e independiente sobre los mismos –acudiendo así a los elementos clásicos que determinarían la existencia, o no, de un Estado⁴ contenidos en el Convenio de Montevideo⁵–; de otro, en la aceptación, expresa o implícita, de los propios líderes palestinos de esa situación. Así lo sostendrá ASH en el primero de los epígrafes del artículo en el que se cuestiona si Palestina es un Estado cuyo significativo título es: “That Palestinian officials repeatedly and openly admit that Palestine is not a ‘State’ conclusively establishes that Palestine does not meet the conditions required to accede to ICC jurisdiction”⁶.

Debate que, sin duda, ha modificado sus argumentos y alcance de los mismos con el paso del tiempo, aunque probablemente no de forma decisiva, todavía. Debate que, sin embargo, en los últimos 3 años ha experimentado novedades de relevancia que deben ser necesariamente tenidas en cuenta para su comprensión en la actualidad y hacia el futuro, y quizás para generar no muy lejanas modificaciones de fondo no sólo en el debate sobre la estatalidad de Palestina, sino sobre el conflicto palestino-israelí

regarded Palestine as a state”. QUIGLEY, J., “Palestine Statehood and International Law”, *Global Policy Essay*, January 2013, p. 2. Accesible en http://www.globalpolicyjournal.com/sites/default/files/pdf/Quigley%20-%20Palestine%20statehood%20and%20international%20law%2001.13_0.pdf (última visita, 11 de octubre de 2013).

² Cursivas añadidas.

³ Corte Permanente de Justicia Internacional, *Mavrommatis Jerusalem Concessions*, Series A, no. 5, 26 de marzo de 1925. Cursivas añadidas.

⁴ Según define MARIÑO MENÉNDEZ, “existe un Estado en el sentido del Derecho Internacional cuando sobre una porción habitada de la superficie terrestre se organiza un gobierno efectivo y estable que es independiente de todo poder exterior o interior”. MARIÑO MENÉNDEZ, F., *Derecho Internacional Público*, Trotta, Madrid, 3ª ed., 1999, pp. 85-86.

⁵ De acuerdo con el artículo 1 del *Convenio de Montevideo sobre derechos y deberes de los Estados*, de 26 de diciembre de 1933: “El Estado como persona de Derecho Internacional debe reunir los siguientes requisitos: I. Población permanente. II. Territorio determinado. III. Gobierno. IV. Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados”.

⁶ ASH, R. W., “Is Palestine a ‘State’? A response to professor John Quigley’s article, ‘The Palestine declaration to the International Criminal Court: The statehood issue’”, 36 *Rutgers Law Record* 186 (otoño 2009), p. 188.

mismo y, en fin, sobre el pueblo palestino y su, reconocido por todos, derecho a tener un Estado propio⁷, viable, real y efectivo y digno de tal nombre.

Novedades, en primer lugar, que afectan a la posición política misma de las autoridades palestinas y su defensa en y ante la Comunidad Internacional de la existencia –o consecución, según se consideren los hechos históricos, como hemos visto, sobre esta cuestión– de un Estado palestino, tal y como fuera proclamado por el Consejo Nacional Palestino en la *Declaración de Independencia* de 1988⁸. Nueva posición política que ha llevado a la Autoridad Nacional Palestina (ANP) a adoptar dos líneas de trabajo distintas, pero muy íntimamente unidas, para la consecución de tal fin: de un lado y con una perspectiva que podríamos identificar como *ad intra*, trabajar, junto a un grupo de instituciones internacionales muy relevantes, en el seno de la propia ANP y en los territorios y población que administra para construir las bases técnicas, económicas, administrativas y jurídicas que hagan realmente posible la existencia de un Estado palestino; de otro, y a partir de los logros obtenidos en el plano anterior, y en una visión esta vez *ad extra*, obtener el reconocimiento de Palestina como Estado, especialmente por la Comunidad Internacional institucionalizada: esto es, Naciones Unidas y sus organismos especializados.

En relación a la primera línea, la ANP aprobó en agosto de 2009 el denominado *Programa del 13º Gobierno de la Autoridad Palestina*, centrado en desarrollar una economía sostenible y en construir instituciones estatales robustas con el fin de completar, para septiembre de 2011, la construcción institucional adecuada para un Estado tal y como pretendía la ANP y apoyaba el Cuarteto. Pues bien, en el informe del *Comité Especial de Enlace* de septiembre de 2011, se afirmaba:

“In April 2011, UNSCO reported to the AHLC that in six areas where the UN is most engaged (Governance, Rule of Law and Human Rights; Livelihoods and Productive Sectors; Education and Culture; Health; Social Protection; and Infrastructure and Water), governmental functions of the PA were sufficient for a functioning government of a state⁹. In the intervening five months, the PA completed implementation of the

⁷ Vid. DÍAZ BARRADO, C., “La autodeterminación del pueblo palestino: la clave para la solución de los conflictos”, en este mismo volumen.

⁸ En lo más relevante del texto para el tema que nos ocupa se indica:

“El Consejo Nacional Palestino en el nombre de Dios y en el nombre del Pueblo Árabe Palestino, proclama el establecimiento del Estado de Palestina sobre nuestro territorio Palestino con su capital en Jerusalem (Al Quds Ash Sharif).

(...)

El Estado de Palestina proclama su compromiso frente a los principios y propósitos de las Naciones Unidas, y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Proclama además su compromiso con los principios y políticas del Movimiento de los No-Alineados.

Asimismo anuncia ser un Estado amante de la paz, adherido a los principios de la coexistencia de paz. Estrechará filas con todos los Estados y pueblos con el objetivo de asegurar una paz permanente basada en la justicia y el respeto hacia los derechos ajenos para que el potencial por el bienestar de la humanidad esté asegurado, para que se establezca y mantenga una búsqueda por lograr la excelencia, en la cual la fe en el futuro hará desaparecer el miedo en aquellos que son justos y para quienes la justicia es el único recurso”. Consejo Nacional Palestino, *Declaración de Independencia*, 15 de noviembre de 1988, en doc. A/43/827, S/20278, de 18 de noviembre de 1988.

⁹ De todo ello cabe destacar el informe del Banco Mundial de 13 de abril de 2011, *Building the Palestinian State: Sustaining Growth, Institutions and Service Delivery*, que, con base en un informe de la OCDE en el que se refiere genéricamente a las funciones clave que debe reunir un Estado: “security and justice; revenue and expenditure management; economic development, especially job creation; and service delivery” –OECD, *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility, Policy Guidance*, 2011, p. 13-, concluirá:

Programme of the 13th Government, consolidating state-building and further strengthening core institutions. Measured along these parameters, governmental functions are now sufficient for a functioning government of a state^{10,11}.

En cuanto a la segunda línea, es el centro del objeto del presente estudio pues su relevancia va más allá de la constatación real de que la estatalidad de Palestina es posible técnicamente en los diferentes ámbitos –económico, administrativo, jurídico–; para introducirse en el complejo ámbito jurídico-político de *la relevancia del reconocimiento*, en especial por parte de Naciones Unidas, y las consecuencias que de ello se derivarían. En relación a esto, es cierto que el reconocimiento de Palestina como Estado no se limita ni al último lustro ni al ámbito onusiano. Y es que, en efecto, el reconocimiento de Palestina como Estado se remonta a décadas atrás, siendo a día de hoy 132 Estados, de los 193 que conforman la Comunidad Internacional, los que la han reconocido como tal.

Dicho reconocimiento, siendo relevante, como se sabe no resulta decisivo por la naturaleza discrecional, política y, en fin, no constitutiva del mismo. Como sostiene PÉREZ GONZÁLEZ, “parece más cierta la caracterización del reconocimiento como *acto declarativo* (el Estado existe *de iure* desde que concurren en él los elementos básicos de la estatalidad, limitándose el reconocimiento a verificar tal circunstancia) que como acto constitutivo o atributivo de la subjetividad”¹². Pero no lo es menos que es precisamente ahora y por lo ocurrido en UNESCO y Naciones Unidas que la cuestión ha adquirido una nueva relevancia, desde luego en el plano político, pero también en el jurídico¹³. Y es que el segundo de los tres argumentos utilizados por el citado ASH para rechazar la estatalidad de Palestina fuese precisamente “(t)hat

“This report has documented some of the PA’s achievements in the key state functions posited by the OECD – and this despite continued stringent Israeli restrictions on access to resources and markets. Considerable progress has been made over the years, and this progress must be sustained and bolstered. That will, in turn, require a fundamental improvement in the Palestinians’ access to important resources, notably land. In the meantime, the PA must maintain its reform momentum. It faces challenges familiar to many an existing state and like these states, must navigate and reconcile varying stakeholders in both the West Bank and Gaza. The PA’s performance to date, however, bodes well for the future”. World Bank, *Building the Palestinian State: Sustaining Growth, Institutions and Service Delivery*, April, 13, 2011. Accesible en <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/AHLCReportApril2011.pdf> (última visita, 11 de octubre de 2013).

¹⁰ Afirmación de la que se hizo eco la Asamblea General en su resolución 67/19, de 29 de noviembre de 2012, por la que reconoce a Palestina el estatuto de “Estado observador no miembro”, como vamos a ver:

“*Encomiando* el plan de 2009 de la Autoridad Nacional Palestina para construir las instituciones de un Estado palestino independiente en un período de dos años, y acogiendo con beneplácito las evaluaciones positivas al respecto sobre su preparación para acceder a la condición de Estado realizadas por el Banco Mundial, las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, que se reflejan en las conclusiones de la presidencia del Comité Especial de Enlace de abril de 2011 y conclusiones posteriores de la presidencia, que determinaron que *la Autoridad Palestina superaba el umbral en el que un Estado pasa a ser operativo en los principales sectores estudiados*”. Cursivas añadidas.

¹¹ *Ad Hoc Liaison Committee Meeting*, “Palestinian State-Building: An Achievement at Risk”, New York, 18 September 2011. Accesible en http://www.lacs.ps/documentsShow.aspx?ATT_ID=4504 (última visita, 11 de octubre de 2013). Cursivas añadidas.

¹² PÉREZ GONZÁLEZ, M., “La subjetividad internacional (I)”, en *Instituciones de Derecho Internacional Público*, M. Díez de Velasco, Tecnos, Madrid, 17ª ed., 2009, p. 281.

¹³ Vid. GOWLAND-DEBBAS, V., “Collective Responses to Unilateral Declarations of Independence of Southern Rhodesia and Palestine: An Application of the Legitimizing Function of the United Nations”, 61 *British Year Book of International Law* 135 (1990); WORSTER, W. T., “Law, Politics and the Conception of the State in State Recognition Theory”, 27 *Boston University International Law Journal* 115 (2009); YOFFIE, A. G., “The Palestine Problem: The Search for Statehood and the Benefits of International Law”, 36 *The Yale Journal of International Law* 497 (2011).

Palestine is not recognized as a 'State' by key international institutions is additional indication that the International community does not recognize Palestine as a 'State' ”¹⁴, así lo indica con claridad, incluso para aquellos autores más críticos con dicha posibilidad.

1. La admisión de Palestina como miembro de pleno derecho de UNESCO

A partir de la Declaración de Independencia de 1988, a lo largo de 1989 las autoridades palestinas solicitaron la inclusión de Palestina como miembro de pleno derecho en la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); solicitudes que, sin ser rechazadas, fueron diferidas ante las presiones desplegadas por Estados Unidos¹⁵ –como se sabe, contribuyente principal al presupuesto de ambos organismos especializados de Naciones Unidas¹⁶–. Desde entonces, la “petición para la admisión de Palestina en UNESCO” ha sido considerada en cada reunión anual de su Consejo Ejecutivo, con los mismos resultados de diferir la cuestión.

Hasta su reunión 187^a, celebrada en París entre el 21 de septiembre y el 6 de octubre de 2011, cuando, en el marco de su 6^a sesión desarrollada el 5 de octubre, se procedió a votar¹⁷ la solicitud con el resultado de 40 votos a favor, 4 en contra¹⁸ y 14 abstenciones¹⁹ y, en consecuencia, aprobase la siguiente decisión:

“El Consejo Ejecutivo,

1. *Considerando* la solicitud de admisión de Palestina en la UNESCO presentada en 1989 y reiterada en cada reunión de la Conferencia General;

(...)

¹⁴ ASH, R. W., “*Is Palestine a 'State'? ...*”, *op. cit.*, pp. 193 y ss. .

¹⁵ Presión que, para ser más creíble, fue incorporada al ordenamiento jurídico interno de Estados Unidos a través de sendas leyes adoptadas en el primer lustro de los años 90 del siglo XX. Así, de acuerdo con la Ley Pública 101-246 de 1990, específicamente referida a la OLP, se indicaba:

“(a) Prohibition.- No funds authorized to be appropriated by this Act or any other Act shall be available for the United Nations or any specialized agency thereof which accords the Palestine Liberation Organization the same standing as member state”. Pub. L. 101-246, Title IV, & 414, 104 Stat. 70 (1990).

Mientras que, unos años después, la Ley Pública 103-236 generalizaría la norma, con el fin de incluir cualquier otra definición diferente a “Organización para la Liberación de Palestina” –como vamos a ver, por su resolución 43/177, de 15 de diciembre de 1989, la Asamblea General decidió utilizar la denominación “Palestina” en lugar de “Organización para la Liberación de Palestina” (par. 3)-, al afirmar:

“The United States shall not make any voluntary or assessed contribution:

(1) to any affiliated organization of the United Nations which grants full membership as a state to any organization or group that does not have the internationally recognized attributes of statehood, or

(2) to the United Nations, if the United Nations grants full membership as a state in the United Nations to any organization or group that does not have the internationally recognized attributes of statehood, during any period in which such membership is effective”. Pub. L. 103-236, Title IV, & 410, 108 Stat. 454 (1994).

¹⁶ El entonces Director General de la OMS, Hiroshi Nakajima, pidió a los Estados miembros que defirieran la cuestión ante la certeza de que la Organización dejaría de existir sin la aportación económica de Estados Unidos a su presupuesto. *Vid.* resolución de la OMS A42/VR/10, de 12 de mayo de 1989 y de UNESCO 132 EX/31, de 29 de septiembre de 1989.

¹⁷ Para ver el desarrollo de la discusión y el sentido de la votación en esta sesión, *vid.* *Actas resumidas*, 187 EX/SR. 1-8, París, 31 de mayo de 2012, pp. 99-100. <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002164/216469m.pdf> (última visita, 11 de octubre de 2013).

¹⁸ Alemania, Estados Unidos, Letonia y Rumanía.

¹⁹ Entre las cuales, España, Francia e Italia.

4. *Recomienda* que la Conferencia General admita a Palestina como miembro de la UNESCO²⁰.

Esta votación en el Consejo Ejecutivo UNESCO resulta preceptiva para que la solicitud de admisión pase a ser discutida y decidida por la Conferencia General, tal y como establece el artículo 2.2 de la Constitución de la UNESCO, pues requiere su previa recomendación. Así, en el transcurso de la 36^o reunión de la Conferencia General, celebrada en París entre el 25 de octubre y el 10 de noviembre de 2011, se procedió a la votación –en la 11^a sesión plenaria, celebrada el 31 de octubre– cuyo resultado fue de 107 votos a favor²¹, 14 en contra²² y 52 abstenciones²³. En consecuencia, la Conferencia General adoptó la resolución por la cual “decide admitir a Palestina como miembro de la UNESCO”²⁴.

Ya como miembro de pleno derecho, Palestina ha comenzado a participar en UNESCO, ratificando la *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural* el 8 de diciembre de 2011 y solicitando la incorporación de 14 sitios a la Lista de Patrimonio Mundial²⁵, de los cuales, en 2012 fue inscrito *el lugar de nacimiento de Jesús, la Iglesia de la Natividad y la ruta de peregrinación* en Belén (Palestina), mientras que los otros 13 sitios se encuentran bajo estudio en la Lista Tentativa²⁶. En el mismo sentido, el 8 de diciembre de 2011 Palestina ratificó la *Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial*, si bien, en este caso, y dado que no se requería para ello la solicitud de un Estado como tal, Palestina tiene reconocido como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad el *hikaye* desde septiembre de 2008²⁷.

2. El estatuto de Palestina en Naciones Unidas

La labor de Naciones Unidas en relación a Palestina ha sido muy intensa desde la aprobación misma de la resolución que aprobaba el conocido como *Plan de Partición de Palestina* –resolución 181 (II), de 29 noviembre de 1947– por la Asamblea General. Desde entonces, prácticamente todos los órganos principales, y buena parte de los subsidiarios más relevantes, de la Organización mantienen una muy activa posición respecto a *la cuestión palestina*, en especial la Asamblea General, que mantiene abierto su *10^o Periodo Extraordinario de Sesiones de Emergencia* desde 1997²⁸, y el Consejo de Seguridad, con numerosas resoluciones en relación al conflicto árabe-

²⁰ Consejo Ejecutivo UNESCO, 187 EX/Decisiones, París, 30 de noviembre de 2011. Accesible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002144/214466s.pdf> (última visita, 11 de octubre de 2013).

²¹ Entre los cuales Brasil, China, España, Francia y Rusia.

²² Además de Estados Unidos e Israel, Alemania, Australia, Canadá, Holanda, Islas Salomond, Lituania, Palau, Panamá, República Checa, Samoa, Suecia y Vanuatu.

²³ Entre ellas Italia, Japón o México.

²⁴ Actas de la Conferencia General UNESCO, 36^a reunión, París, 25 de octubre-10 de noviembre de 2011, Resolución n^o 76, p. 93. Accesible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002150/215084s.pdf> (última visita, 11 de octubre de 2013).

²⁵ Como se establece en la propia Convención, sólo los Estados bajo cuya jurisdicción se encuentra el sitio pueden solicitar su incorporación a la Lista del Patrimonio Mundial. Sobre esta cuestión *vid.* VACAS FERNÁNDEZ, F., “Las ciudades-capitales españolas declaradas patrimonio mundial por la UNESCO”, en *Protección Jurídico Internacional del Patrimonio Cultural. Especial referencia a España*, C. Fernández Liesa & J. Prieto de Pedro (Dir.), ed. Colex, Madrid, 2009, pp. 329-353.

²⁶ *Vid.* <http://whc.unesco.org/en/statesparties/ps> (última visita, 11 de octubre de 2013).

²⁷ *Vid.* <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?cp=PS&lq=en> (última visita, 11 de octubre de 2013).

²⁸ Habiendo dedicado, desde el *1er Periodo Extraordinario de Sesiones de Emergencia* convocado en 1956, 6 de los 10 periodos convocados hasta la fecha a esta cuestión. *Vid.* <http://www.un.org/es/ga/sessions/emergency10th.shtml> (última visita, 11 de octubre de 2013).

israelí y palestino-israelí, como es bien sabido. Junto a ello, la Comisión de Derechos Humanos, en el marco del ECOSOC hasta 2006, y desde esa fecha el Consejo de Derechos Humanos, creado por la Asamblea General, mantienen una activa posición vigilante en la materia²⁹.

Sin embargo, en el ámbito que aquí nos ocupa, el estatuto de Palestina ante la Organización, son la Asamblea General y el Consejo de Seguridad quienes concentran las competencias relevantes, tal y como se establece en la Carta de Naciones Unidas. Así, en 1974 por la resolución 3237 (XXIX), de 22 de noviembre, la Asamblea General concedió a la Organización para la Liberación de Palestina, movimiento de liberación nacional (MLN) del pueblo palestino reconocido como tal por la Comunidad Internacional, el *estatuto de observador*. Posteriormente, y como consecuencia de la ya mencionada Declaración de Independencia de Palestina adoptada por el Consejo Nacional Palestino en 1988, al año siguiente la Asamblea General adoptó –por una amplia mayoría de 104 votos a favor, 2 en contra³⁰ y 44 abstenciones– la resolución 43/177, de 15 de diciembre, en la que:

- “1. *Toma conocimiento* de la proclamación del Estado de Palestina por el Consejo Nacional de Palestina el 15 de noviembre de 1988;
2. *Afirma* la necesidad de que se permita al pueblo palestino ejercer su soberanía sobre su propio territorio ocupado desde 1967;
3. *Decide* que, a partir del 15 de diciembre de 1988, en el sistema de las Naciones Unidas se utilice la designación ‘Palestina’ en vez de la designación ‘Organización de Liberación de Palestina’ (...).”

Pues bien, 23 años después del reconocimiento por Naciones Unidas de Palestina como entidad y de su Declaración de Independencia, la ANP finalmente consideró llegado el momento, tanto desde el punto de vista más propiamente técnico y *ad intra* de construcción institucional, económica y jurídica de un Estado³¹, como hemos visto; como, y a partir de la realidad anterior, político y *ad extra*, de solicitar el reconocimiento del Estado de Palestina, ya realizado por bastante más de un centenar de Estados como hemos indicado, a Naciones Unidas y sus organismos especializados.

2.1. La solicitud de Palestina de su admisión en Naciones Unidas como miembro de pleno derecho y el papel del Consejo de Seguridad

De este modo, en el otoño de 2011, y a la par de la reiteración, un año más, de la solicitud de ingreso en UNESCO, que, como hemos visto, dio esta vez sus frutos, Mahmoud Abbas, en su calidad de Presidente de Palestina y de Presidente del Comité Ejecutivo de la OLP –como hemos indicado, MLN del pueblo palestino reconocido como tal por Naciones Unidas– solicitaría formalmente el ingreso de Palestina en Naciones Unidas como miembro de pleno derecho. Así, por carta de 23 de septiembre de 2011, el *Raïs* palestino formalizaba dicha solicitud:

“Tengo el profundo honor de presentar, en nombre del pueblo palestino, esta solicitud de admisión del Estado de Palestina como Miembro de las Naciones Unidas.

²⁹ Vid. <http://www.ohchr.org/SP/countries/MENARegion/Pages/PSIndex.aspx> (última visita, 11 de octubre de 2013).

³⁰ Estados Unidos e Israel.

³¹ Vid. Anexo II a la carta de fecha 23 de septiembre de 2011 dirigida al Secretario General por el Presidente de Palestina, A/66/371 y S/2011/592, par. 1.

Esta solicitud de admisión como Miembro se presenta sobre la base de los derechos naturales, jurídicos e históricos del pueblo palestino y sobre la base de la resolución 181(II), de 29 de noviembre de 1947, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como de la Declaración de Independencia del Estado de Palestina de 15 de noviembre de 1988 y el reconocimiento por la Asamblea General de esa Declaración en su resolución 43/177, de 15 de diciembre de 1988.

A este respecto, el Estado de Palestina afirma su compromiso de lograr una solución general, justa y duradera del conflicto israelo-palestino sobre la base del objetivo de dos Estados que vivan uno junto al otro en condiciones de paz y seguridad, que ha sido respaldado por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de las Naciones Unidas y por la comunidad internacional en su conjunto, y sobre la base del derecho internacional y de todas las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas³².

Y añadía, como apéndice a la misma, la Declaración de que “Palestina es una nación amante de la paz y que acepta las obligaciones consignadas en la Carta de las Naciones Unidas y se compromete solemnemente a cumplirlas³³; tal y como exige el artículo 4 de la Carta. En efecto, el mencionado artículo establece los requisitos para ser miembro de Naciones Unidas, así como indica el procedimiento a seguir para serlo. De acuerdo con él:

“1. Podrán ser Miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta, y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo.

2. La admisión de tales Estados como Miembros de las Naciones Unidas se efectuará por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad”.

Pues bien, de acuerdo con ello, el 28 de septiembre de 2011 el Consejo de Seguridad estudió la solicitud de ingreso de Palestina y la remitió al Comité de Admisión de Nuevos Miembros, órgano subsidiario del Consejo de carácter político – esto es, formado por representantes de los Estados miembros– para que informase sobre ella. Informe que remitió al Consejo el 11 de noviembre de 2011 y en el que se recoge la conclusión de su Presidente de que “el Comité no podía hacer una recomendación unánime al Consejo de Seguridad³⁴. En efecto, en las dos reuniones formales y 5 oficiosas en las que se discutió la cuestión “se expresaron opiniones divergentes” tanto en relación a cuestiones generales relativas a la admisión como a los requisitos específicos exigidos por el artículo 4 de la Carta para ser admitida.

Así, por lo que a las *cuestiones generales* se refiere, más propiamente políticas en su naturaleza, algunos indicaron que “los criterios establecidos en el Artículo 4 de la Carta eran los únicos factores que podían tenerse en cuenta en las deliberaciones del Comité³⁵”; mientras que otros eran de la opinión de que el Comité “debía tener en cuenta el contexto político más amplio. Se expresó la opinión de que una solución

³² Doc. A/66/371-S/2011/592, de 23 de septiembre de 2011, Anexo I.

³³ *Ibid*, Apéndice.

³⁴ Informe del Comité de Admisión de Nuevos Miembros sobre la solicitud de admisión de Palestina como miembro de las Naciones Unidas, S/2011/705, de 11 de noviembre, par. 21.

³⁵ Así se reconoce, por lo demás, en el Dictamen de la Corte Internacional de Justicia sobre las condiciones de admisión de un Estado como Miembro de las Naciones Unidas, de 1948.

³⁶ S/2011/705, de 11 de noviembre, par. 5.

biestatal alcanzada por medio de un arreglo negociado seguía siendo la única opción para una paz sostenible y duradera y que las cuestiones relativas al estatuto definitivo debían resolverse mediante negociaciones³⁷. Además, se añadió en la misma línea que “la labor del Comité no debía perjudicar las posibilidades de reanudación de las conversaciones de paz”; mientras que, frente a ello, se indicaba que “la perspectiva de las negociaciones no debía retrasar el examen por el Consejo de Seguridad de la solicitud de Palestina” y que “la solicitud de Palestina no era perjudicial para el proceso político, ni constituía una alternativa a las negociaciones”³⁸.

Mientras que en relación a los *requisitos exigidos por el artículo 4 de la Carta* para ser miembro de Naciones Unidas se hicieron las siguientes consideraciones:

- *Estado*: tras hacer referencia a la Convención de Montevideo, ya citada, se analizaron cada uno de los elementos que conforman su definición de Estado, sin que el elemento *población* planteara mayor problema³⁹. Sin embargo, en relación al *territorio*, a la vez que se planteaban “preguntas con respecto al control de Palestina sobre su territorio, a la luz del hecho de que Hamas era la autoridad *de facto* en la Franja de Gaza”, se afirmaba que “la ocupación israelí era un factor que impedía que el gobierno palestino ejerciera un control total sobre su territorio”; aunque otros contestaban que “la ocupación por una Potencia extranjera no implicaba que la soberanía de un territorio ocupado se trasladaba a la Potencia ocupante”⁴⁰. Finalmente, y por lo que al *Gobierno* se refiere, frente a los que sostenían que Palestina también cumplía este criterio, otros recordaban que “Hamas controlaba el 40% de la población de Palestina, por lo que no podía considerarse que la Autoridad Nacional Palestina tuviera un control gubernamental eficaz sobre el territorio que reclamaba”⁴¹.
- *Amante de la paz*: mientras algunos afirmaban el cumplimiento por parte de Palestina, derivado de la Declaración citada y de su participación en el Proceso de Paz abierto en Madrid en 1991 y desde entonces; otros, “plantearon interrogantes sobre si Palestina era de hecho un Estado amante de la paz, puesto que Hamas se negaba a renunciar al terrorismo y la violencia, y tenía el objetivo declarado de destruir a Israel”^{42,43}.
- *Aceptar las obligaciones consignadas en la Carta y estar capacitado para cumplirlas*: frente a los que, en línea con el argumento anterior, afirmaban que “la Carta exigía más que una promesa verbal por parte de un solicitante de que cumpliría sus obligaciones con arreglo a la Carta”, por lo que “el solicitante tenía que demostrar su voluntad de llegar a un arreglo pacífico de controversias y de abstenerse de recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza en sus relaciones internacionales” y que, “a este respecto que Hamas no había aceptado estas

³⁷ *Ibid*, par. 6.

³⁸ *Ibid*, par. 7.

³⁹ *Ibid*, par. 10.

⁴⁰ *Ibid*, par. 11.

⁴¹ *Ibid*, par. 12.

⁴² Si bien, frente a ello otros hicieron referencia “a la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre Namibia de 1971, que establecía que solo los actos de la autoridad reconocida de un Estado podían atribuirse a un Estado”. *Ibid*, par. 16.

⁴³ *Ibid*, par. 15 y 16.

obligaciones”⁴⁴; otros sostenían que Palestina había incluido dicha aceptación en su Declaración y recordaron que “en 1948, al considerar la solicitud de admisión de Israel como Miembro, se había sostenido que la solemne promesa de Israel de cumplir las obligaciones que le incumbían en virtud de la Cata era suficiente para satisfacer este criterio”⁴⁵.

Finalmente, ante el evidente profundo desacuerdo, que era esencialmente de raíz política, y ante la certeza de que Estados Unidos votaría “no” a cualquier decisión del Consejo de Seguridad en el sentido de recomendar a la Asamblea General la admisión de Palestina como Estado miembro de pleno derecho de la Organización, la cuestión se paralizó en sede del Consejo, como, por lo demás, era previsible que ocurriera⁴⁶.

2.2. El reconocimiento a Palestina del estatuto de “Estado observador no miembro” por la Asamblea General

Sin embargo, ello no hizo modificar la decisión de fondo adoptada por la ANP de conseguir el reconocimiento de Palestina como Estado por parte de Naciones Unidas, por lo que al año siguiente solicitó su reconocimiento como “Estado observador no miembro” a la Asamblea General, que es el órgano encargado de concederlo, esta vez de forma exclusiva, sin que, por consiguiente, el Consejo de Seguridad participe en el procedimiento. Estatuto que, por lo demás, ostentó por largo tiempo Suiza, hasta su incorporación como miembro de pleno derecho, y que en la actualidad ostenta la Santa Sede.

La Asamblea General, por su resolución 67/19, de 29 de noviembre de 2012, “*reconociendo* que Palestina es miembro de pleno derecho de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental y el Grupo de los Estados de Asia y el Pacífico, así como de la Liga de los Estados Árabes, el Movimiento de los Países No Alineados, la Organización de Cooperación Islámica y el Grupo de los 77 y China” y que ha sido reconocida como Estado “por 132 Estados miembros de las Naciones Unidas”; así como “*reafirmando* el principio de composición universal” como guía en la cuestión de la incorporación de nuevos Estados a la Organización, establece lo siguiente:

- “1. *Reafirma* el derecho del pueblo palestino a la libre determinación y a la independencia en su Estado de Palestina en el territorio palestino ocupado desde 1967;
2. *Decide* conceder a Palestina la condición de Estado observador no miembro en las Naciones Unidas, sin perjuicio de los derechos adquiridos, las prerrogativas y la función de la Organización de Liberación de Palestina en las Naciones Unidas como representante del pueblo palestino, de conformidad con las resoluciones y la práctica pertinentes”⁴⁷.

Resolución que fue aprobada por una amplísima mayoría de 138 votos a favor – entre los que cabe destacar aquí Brasil, China, España, Francia, India, Italia, Japón,

⁴⁴ *Ibid*, par. 18.

⁴⁵ *Ibid*, par. 17.

⁴⁶ Como se recuerda en el *American Journal of International Law*: “The United States opposed the Palestinian effort and vowed that it would veto any application in the Security Council if necessary”. *Contemporary Practice of the United States*, “UNESCO Admits Palestine; United States Cuts UNESCO Funding”, 106 *American Journal of International Law* 153 (2012), p. 156.

⁴⁷ A/RES/67/19, de 4 de diciembre de 2012.

México, República Sudafricana o Rusia–, 41 abstenciones –entre otras las de Alemania, Holanda o Reino Unido– y 9 votos en contra –Canadá, Islas Marshall, Israel, Micronesia, Nauru, Palao, Panamá, República Checa y Estados Unidos–⁴⁸.

Consideraciones finales

Las consecuencias de estas solicitudes de incorporación y/o de cambio de status de Palestina en Naciones Unidas y UNESCO poseen, desde luego, un importante alcance político, desde el análisis de la posición tanto de la ANP y su decisión de que se reconozca ya por la Comunidad Internacional institucionalizada –y no sólo por una muy amplia mayoría de Estados y por varias organizaciones internacionales regionales– su estatalidad, como de Israel y Estados Unidos, opuestos a ello y, en fin, del apoyo que en el seno de la Comunidad Internacional tienen una y otra posiciones. Pero, más allá de las consideraciones políticas que de todo ello quepa extraer, conviene aquí, siquiera brevemente, mencionar algunas de las consecuencias más relevantes que en el plano jurídico internacional tienen o pueden llegar a tener tales reconocimientos de la estatalidad de Palestina.

Consecuencias jurídicas, de un lado, bien específicas para el caso de la incorporación de Palestina como Estado miembro de UNESCO y que derivan del reconocimiento del estatuto de “Estado observador no miembro” por parte de Naciones Unidas. Alcance jurídico más general, y más discutible sin duda, de otro lado, en relación a la cuestión de fondo de la estatalidad misma de Palestina de acuerdo con el Derecho Internacional.

Así, respecto a las consecuencias específicas se refiere, junto a algunas de las inmediatamente derivadas de la incorporación de Palestina a UNESCO como Estado miembro –a las que ya hemos hecho referencia–, cabe destacar otras de mayor y más general alcance jurídico, y también más profundo calado político. Por una parte, resulta importante recordar que la incorporación de Palestina a UNESCO abre la puerta a su ingreso en otros organismos especializados de la ONU, puesto que algunos en su tratado constitutivo únicamente requieren para la admisión que quien lo solicita sea parte en alguno de ellos. Este es el caso, por ejemplo, de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)⁴⁹.

⁴⁸ Resulta relevante observar, desde la perspectiva de la construcción de procesos de integración regionales y su acción internacional más o menos coordinada, que, tanto en el caso de la Unión Europea –algunos de cuyos Estados todavía votaron en contra un año antes en UNESCO, muy especialmente Alemania, como hemos visto– como de UNASUR, ninguno de sus Estados miembros ha votado en contra. Si bien tanto en un caso como en el otro el voto no fue unívoco y se dividió entre el apoyo y la abstención, la votación refleja un nivel diferente de división/cohesión, tal y como he señalado en otro lugar: “(R)esulta interesante reseñar que en la votación en la Asamblea General sobre el reconocimiento de Palestina como Estado observador, celebrada el 29 de noviembre de 2012, ningún Estado sudamericano votó en contra y tan solo dos se abstuvieron: Colombia y Paraguay. Los otros diez Estados votaron a favor, lo que contrasta con la Unión Europea, y su Política Exterior y de Seguridad Común, entre cuyos Estados miembros, si bien ninguno votó en contra, once se abstuvieron”. VACAS FERNÁNDEZ, F. & RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J. M., *La dimensión exterior de UNASUR: instrumento de la acción concertada de los Estados sudamericanos*, n° 9 Colección CEIB de Estudios Iberoamericanos, Dikynson, Madrid, 2012, p. 123.

⁴⁹ Respecto a esta posibilidad específica resulta cuanto menos interesante, y curioso, ver cómo Estados Unidos ha expresado su preocupación, antes que, paradójicamente, presionar con la suspensión de sus aportaciones económicas al presupuesto de la OMPI. En efecto, tal y como se recoge en un comunicado de prensa del Departamento de Estado de Estados Unidos: “During the meeting, Assistant Secretary of State Esther Brimmer underscored U.S. concern that Palestinian membership in WIPO could have serious

Por otra parte, y ya por lo que al estatuto de “Estado observador no miembro” respecta, son varias las consecuencias jurídicas relevantes que de ello cabe derivar: en primer lugar, posibilita el *ius standi* de Palestina ante la Corte Internacional de Justicia en su procedimiento contencioso⁵⁰. En segundo lugar, y ya más allá de la discusión sobre la validez o no de la *Declaración de aceptación del Estatuto de Roma* depositada por la ANP el 21 de enero de 2009, que se centró en la calidad de Estado o no de Palestina⁵¹, su reconocimiento por parte de Naciones Unidas como Estado –por más que “observador no miembro”– no sólo abre la puerta de la Corte Penal Internacional a Palestina, sino que, y muy especialmente, el Fiscal de la Corte, de oficio, debe cumplir sus funciones también en relación a Palestina⁵².

Finalmente, supone un claro empuje a la incorporación de Palestina a Naciones Unidas como miembro de pleno derecho; pudiendo ver su estatuto actual como una situación intermedia, coyuntural, como si de una sala de espera se tratara, al igual que ocurriera con Suiza. Si bien, claro está, por motivos bien diferentes: derivados de la propia voluntad de los ciudadanos del Estado suizo en este último caso; derivados de la voluntad, ajena a Palestina y sus ciudadanos, de Israel como Estado ocupante y de Estados Unidos como miembro permanente del Consejo de Seguridad, con derecho a veto, por consiguiente, en el primero.

Esa es la línea, en fin, que parece visualizar y apoyar la propia Asamblea General cuando en su resolución 67/19 indica que “(e)xpresa la esperanza de que el Consejo de Seguridad considere favorablemente la solicitud presentada el 23 de septiembre de 2011 por el Estado de Palestina para su admisión como miembro de pleno derecho de las Naciones Unidas”⁵³. Y es que, como se ha recordado en numerosas ocasiones, “*la cuestión del reconocimiento de la condición de Estado de Palestina no puede ni debe estar supeditada al resultado de las negociaciones entre palestinos e israelíes pues, de otro modo, el reconocimiento de Palestina como un Estado dependería de la aprobación de Israel, lo que daría a la Potencia ocupante el derecho a ejercer el veto en relación con el derecho a la libre determinación del pueblo palestino, que la Asamblea General reconocía como inalienable desde 1974*”⁵⁴.

implications for U.S. leadership in this organization, which supports the global (intellectual property rights) infrastructure and helps U.S. companies protect their intellectual property around the world. The United States is a leading global voice on issues related to patent, copyright, and trademarks matters, and *should the U.S. be unable to provide its contributions to WIPO, the impact of that voice could be significantly diminished*”. U.S. Dep’t of State Press Release No. 2011/1843, WIPO Briefing (Oct. 31, 2011). Accesible en <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/10/176417.htm> (última visita, 11 de octubre de 2013). Cursivas añadidas.

⁵⁰ De acuerdo con lo establecido en los artículos 34.1, 35 y 36 del Estatuto de la Corte.

⁵¹ Vid. Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Report on Preliminary Examination Activities 2013*, par. 238

⁵² No debemos olvidar, en este sentido, que, de acuerdo con el artículo 12.2 del Estatuto de Roma, en el caso de que el Fiscal de oficio haya iniciado una investigación –de acuerdo con el artículo 13.c)- “la Corte podrá ejercer su competencia si uno o varios de los Estados siguientes son Partes en el presente Estatuto o han aceptado la competencia de la Corte de conformidad con el párrafo 3:

a) El Estado en cuyo territorio haya tenido lugar la conducta de que se trate, o si el crimen se hubiere cometido a bordo de un buque o de una aeronave, el Estado de matrícula del buque o la aeronave;
b) El Estado del que sea nacional el acusado del crimen”.

Por lo que, por el primero de los puntos de conexión, la Corte sería competente para enjuiciar los crímenes internacionales para los que posee competencia general *cometidos en Palestina por cualquier persona y con independencia de su nacionalidad* y, por el segundo, respecto a los cometidos por palestinos en cualquier lugar del mundo.

⁵³ A/RES/67/19, de 4 de diciembre de 2012, par. 3.

⁵⁴ S/2011/705, de 11 de noviembre, par. 7. Cursivas añadidas.

LAS ELECCIONES GENERALES EN ISRAEL, ENERO 2013: PERSPECTIVAS E INFLUENCIA EN EL CONFLICTO ÁRABE-ISRAELÍ

MANUEL FERNÁNDEZ GÓMEZ

Experto en conflictos internacionales, colaborador del Instituto “Francisco de Vitoria” de la Universidad Carlos III de Madrid

1. La Historia: 1.1. El nacimiento del Estado de Israel, la desmembración de la Palestina histórica, inicio del conflicto árabe-israelí. 1.2. El conflicto árabe israelí desde 1948 hasta 2013, sus componentes militares y políticos. El pueblo palestino como sujeto del Derecho Internacional: 1.2.1. La primera guerra árabe-israelí en 1948. 1.2.2. La segunda guerra árabe-israelí, la crisis del Canal de Suez en 1956. 1.2.3. La tercera guerra árabe-israelí, la guerra de los Seis Días en 1967. 1.2.4. La cuarta guerra árabe-israelí, la del Yom Kippur en 1972. 1.2.5. La quinta guerra árabe-israelí, la guerra del Líbano en 1982. 2. Los Acuerdos de Oslo, los acuerdos de Paz en 1994, la entronización de la Autoridad Nacional Palestina en los Territorios Ocupados. 3. Las elecciones: 3.1. En Israel en 2001, en los Territorios Ocupados en 2006. 3.2. Las elecciones generales de 2013 en Israel.

Durante varios años, la Universidad Carlos III de Madrid y el Centro de Amigos de la UNESCO de Getafe, han organizado ciclos de conferencias, sobre la paz, con especial insistencia en Oriente Medio y el conflicto árabe israelí.

En varias ocasiones tuve el honor y oportunidad de participar, como invitado y ponente y con mucho gusto acepto su propuesta de escribir unas líneas, que a día de hoy, sintetizan con cierta perspectiva, las intervenciones de los años precedentes.

Tras una imprescindible presentación histórica del conflicto, centro el análisis en la situación actual y perspectivas, considerando el resultado de las últimas elecciones generales y la composición del nuevo gobierno.

En la joven tradición política de Israel, sesenta y pocos años de historia, ha sido una constante la formación de gobiernos de coalición, conforme a la composición del parlamento, donde las mayorías suficientes para gobernar no están habitualmente al alcance de un solo partido. Así ha ocurrido durante las primeras décadas de gobiernos de izquierda o centro-izquierda, y durante los gobiernos presididos por partidos de derecha o centro-derecha. El gobierno resultante de las últimas elecciones generales, en enero 2013, no ha sido excepción en esa joven tradición.

El gobierno actual, presidido por Benjamín Netanyahu, del Likud, partido del que hablaremos más adelante, anuncia el incremento de población israelí de origen judío

en los territorios ocupados y probablemente persista en condicionar las negociaciones de paz con los palestinos, dilatando en el tiempo, o negando la posibilidad de creación de un Estado de Palestina frontera con frontera con el Estado de Israel: la solución política de dos Estados, que configura la agenda de las Naciones Unidas, desde los Acuerdos de Oslo 1994. Estos acuerdos firmados por Isaac Rabin y Yasser Arafat, no tienen mucho predicamento en el actual gobierno de Israel.

1. La Historia

1.1. El nacimiento del Estado de Israel, la desmembración de la Palestina histórica, inicio del conflicto árabe-israelí

La idea de crear un Estado para los judíos, en los territorios de Palestina, toma cuerpo con el nacimiento del movimiento sionista a fines del siglo XIX. Se conocen por la Historia Universal las persecuciones de que fueron objeto los judíos, desde su dispersión a mano de las autoridades del Imperio Romano, en los años 70 y 135.

Poblaciones de origen judío habitaron como minorías en muchos países del mundo. En numerosas ocasiones fueron objeto de discriminación, persecución y expulsiones. Una de las más emblemáticas fue la expulsión de la Península Ibérica, primero de España en 1492, después de Portugal.

En el siglo XX, la política racista, antijudía de las autoridades nacional-socialistas en Alemania, la Segunda Guerra Mundial y la denominada “Solución Final”, impuesta en la Europa ocupada por los ejércitos del Eje y sus colaboradores, establecieron un punto de inflexión, determinante para el establecimiento y nacimiento del Estado de Israel en 1948. Hasta entonces el movimiento sionista y sus aliados habían ido creando condiciones favorables para el establecimiento de un Estado judío en Palestina.

Theodor HERLZ, el fundador más conocido del movimiento sionista, publicó en 1896 en alemán, su libro titulado “der Judenstaat”, “El Estado Judío”. En esta publicación, justificaba y proponía, como solución a la discriminación y persecuciones, la creación de un Estado para los judíos. Durante un tiempo, el movimiento sionista estudió varios lugares donde establecerlo, como Uganda, Argentina...; finalmente, se decidieron por establecerlo en Palestina, territorio entonces del Imperio Otomano, hasta el fin de la Primera Guerra Mundial.

Entre 1914-1918, los imperios Austro-húngaro, Otomano y Alemán, se enfrentaron con Francia y los imperios Británico y Ruso. En las filas del ejército británico, impulsado por dirigentes sionistas, se formaron unidades militares de combatientes judíos, precursores de los que combatieron en las Brigadas Internacionales en España y en los ejércitos aliados durante la Segunda Guerra Mundial. En esas experiencias militares se formó un grupo de oficiales y soldados judíos, que contribuyó a la victoria militar de Israel en su primera guerra de 1948.

El gobierno británico expresó, a través de la Declaración Balfour en 1917, su posición favorable al establecimiento de un Hogar para los judíos en Palestina. Esta voluntad, se plasmó en el texto del Mandato sobre Palestina que la Sociedad de Naciones otorgó al Reino Unido. Sobre esa declaración y su plasmación en el Mandato, las Naciones Unidas dictó en 1947 su Resolución 181 para la partición de

Palestina. Sobre esa base jurídica, los dirigentes judíos en Palestina declararon la constitución del Estado de Israel en 1948. En oposición a esa declaración, seguida de movimientos y acciones militares, estalló la primera guerra árabe israelí, conocida como “El desastre” por los árabes de Palestina y como “Guerra de la independencia” por los judíos israelíes.

Esta primera guerra árabe-israelí de 1948, finalizó con la victoria de las armas israelíes sobre los ejércitos árabes y las milicias palestinas. Las fronteras del Estado de Israel con sus vecinos árabes se establecieron mediante la denominada “línea verde”. El territorio de Palestina bajo mandato británico entre 1922 y 1948, se desmembró, en parte según lo establecido por la Resolución 181. El territorio asignado en la Resolución al Estado judío, se incrementó significativamente a consecuencia de la victoria militar. La ciudad de Jerusalén, concebida en la Resolución como ciudad unida bajo mandato internacional, quedó dividida *de facto*, entre el oeste judío y el este árabe.

Se desencadenó, por tanto, el conflicto árabe-israelí, no resuelto todavía. Este conflicto, ha marcado desde 1948, y especialmente desde 1967, la agenda de la diplomacia internacional. Considerado como amenaza para la paz y seguridad internacionales, ha sido, como ningún otro, objeto de análisis y resoluciones por parte de las Naciones Unidas durante la segunda mitad del siglo XX y los inicios del XXI.

1.2. El conflicto árabe-israelí desde 1948 hasta 2013, sus componentes militares y políticos. El pueblo palestino como sujeto del Derecho Internacional

Es dudoso que en la actualidad se pueda hablar de ciudadanía israelí sin tener en cuenta el origen de sus habitantes. Se puede hablar de ciudadanos residentes, con diferente reconocimiento de sus derechos y obligaciones según su origen o adscripción. Los diferentes status se complican cuando nos internamos en los Territorios Ocupados.

Los ciudadanos de Israel con plenos derechos y obligaciones son los de origen judío; si bien, conviene matizar, ya que un significativo número de judíos “religiosos” están exentos de algunas de las obligaciones básicas de ciudadanía. Este hecho influye en la política israelí desde hace tiempo. Como muestra, en las últimas elecciones generales en enero del 2013, la segunda formación política más votada llevaba en su programa medidas tendentes a cambiar esa situación, equiparando los deberes ciudadanos de los “judíos religiosos” a los del resto de los ciudadanos de origen judío en Israel, tales como el servicio militar y el pago de impuestos.

En 1948, no era esta una cuestión que preocupase a los flamantes y victoriosos dirigentes del Estado de Israel, ni a los derrotados dirigentes árabes.

1.2.1. La primera guerra árabe-israelí, en 1948

La primera guerra árabe-israelí, en 1948 terminó con la victoria militar de los judíos sobre los árabes. Las fuerzas militares del nuevo Estado derrotaron a los ejércitos árabes de Jordania, Egipto, Siria e Iraq, en cuyas filas o en relación, combatieron los árabes de Palestina. Muchos fueron los factores que favorecieron ese resultado de la confrontación bélica; uno de ellos, sin duda, la considerable experiencia militar de no pocos de los combatientes judíos de Palestina y otros muchos países, que, habiendo

participado como oficiales o soldados durante la Segunda Guerra Mundial, pusieron su experiencia militar del lado israelí. Baste como ejemplo significativo, la creación de la fuerza aérea de Israel. Cecil Margo, judío sudafricano, héroe de aviación con 150 misiones aéreas hasta finales de la Segunda Guerra Mundial, dirigió la organización de la fuerza aérea. Contó con 820 voluntarios procedentes de las fuerzas aéreas de los Aliados, 300 estadounidenses, 110 británicos, 70 canadienses, 150 sudafricanos y 100 de otros países; el inglés fue la lengua de trabajo¹. Los ejércitos árabes no tuvieron fuerza aérea que oponer.

Se pueden considerar consecuencias políticas destacables de esta primera guerra:

- La creación del Estado de Israel, primer Estado formado por judíos desde la conquista y dominación por el Imperio Romano.
- La división territorial de la Palestina bajo mandato británico, no resuelta todavía.
- El primer gran desplazamiento de árabes palestinos, que recibieron la consideración y estatuto internacional de refugiados.
- El desarrollo del nacionalismo panárabe, que considerará el nacimiento del Estado de Israel y la derrota árabe, una deuda que saldar, a ser posible mediante la destrucción del Estado judío de Israel.

1.2.2. La segunda guerra árabe-israelí, la crisis del Canal de Suez en 1956

Consecuencia del ascenso nacionalista panárabe, fue la toma del poder en Egipto por Gamal Abdel Nasser y la nacionalización del Canal de Suez. La nacionalización del Canal, en julio de 1956, tuvo la oposición de Francia y Reino Unido, que se aliaron con Israel para intentar revertir la nacionalización y derrocar a Nasser. Según el plan, Israel atacaría a Egipto ocupando la península del Sinaí; Francia y Reino Unido, propondrían mediar entre Egipto e Israel; si la mediación fuera rechazada por el país árabe, desencadenarían la intervención militar franco-británica contra Egipto. Así ocurrió, mientras las tropas israelíes se acercaban al Canal, la aviación franco-británica bombardeaba objetivos egipcios a la vez que lanzaban unidades paracaidistas. Tanto los EEUU como la URSS se opusieron a esos planes y forzaron un alto el fuego en el Consejo de Seguridad de la ONU, acompañado de la retirada de las tropas franco-británicas e israelíes. Finalizó así la segunda guerra árabe-israelí. En esta ocasión, la victoria militar correspondió a las fuerzas armadas de Israel, los árabes palestinos combatieron principalmente en el dispositivo militar egipcio.

Como consecuencias políticas se pueden señalar:

- La consolidación de Israel como Estado y sujeto político en Oriente Medio.
- Pese a la derrota militar, la consolidación de Nasser como dirigente egipcio y panárabe.

¹ SACHAR, H. M., *DIASPORA, an inquiry into the contemporary jewish world*, Perennial Library, Harper & Row Publishers, first edition 1986, Capt.VII "The Progeny of Empire: Australia and South Africa".

- La constatación del declive británico y francés, como potencias mundiales y su relevo por los EEUU y la URSS, que se pondrá de manifiesto en las décadas siguientes.

1.2.3. La tercera guerra árabe-israelí, la guerra de los Seis Días en 1967

En esta guerra se marca un antes y un después en la historia del conflicto árabe-israelí y del Estado de Israel con los árabes palestinos. Israel se lanzó al ataque de los Estados árabes, en una manifestación de la llamada guerra preventiva. Como en las dos guerras anteriores, las fuerzas armadas israelíes obtuvieron la victoria frente a sus oponentes árabes. A la victoria militar siguió la ocupación israelí de Cisjordania, Gaza y los Altos del Golán. En esta ocasión, territorios bajo la soberanía jordana, egipcia y siria, de población árabe, pasaron a estar bajo la jurisdicción israelí. Comenzó la historia particular de los Territorios Ocupados, que tendrá la atención especial de las Naciones Unidas hasta la actualidad. El Consejo de Seguridad emitió la emblemática y ya histórica Resolución 242, requiriendo la retirada de todos los territorios ocupados por la fuerza en esta guerra.

Entre las consecuencias políticas de esta guerra se pueden señalar:

- La transformación de Israel convertido en Estado ocupante.
- El inicio de la judaización del este de Jerusalén y de los asentamientos de población israelí de origen judío en los territorios ocupados de Cisjordania, Gaza y Golán.
- El incremento significativo del número de nuevos refugiados árabes-palestinos, que se sumó a los desplazados en 1948.
- El nacimiento y desarrollo de la idea de “Pueblo Palestino” que cristalizará en el nacimiento de la OLP (Organización para la Liberación de Palestina) y del pueblo palestino como sujeto activo en el conflicto árabe israelí, diferenciado del resto de los pueblos y Estados árabes, jordano, egipcio, sirio, libanés... .

1.2.4. La cuarta guerra árabe-israelí, la del Yom Kippurz en 1972

A diferencia de la guerra anterior, de 1967, la iniciativa militar la tomaron esta vez los Estados árabes, con cierto éxito al principio; sin embargo, fue revertido por las fuerzas israelíes, que también en esta ocasión obtuvieron una victoria militar rotunda sobre sus oponentes. No hubo cambio significativo de fronteras, sin embargo, los cambios políticos en el frente árabe fueron muy notables. Tras la derrota militar, varios de los principales dirigentes árabes llegaron a la conclusión de que la derrota militar de Israel era inviable y por tanto, se hacía necesario un entendimiento con el Estado judío y por qué no, acuerdos de paz con él. De hecho, Anwar el Sadat, sucesor de Abdel Gamal Nasser en Egipto, inició conversaciones con Israel, que culminarían en los Acuerdos de Camp David, auspiciados por el Presidente Carter de los EEUU. El presidente Sadat, sucesor de Nasser, fue el primer presidente o monarca árabe en visitar Israel. Su cambio de actitud hacia Israel le valió la inquina de los movimientos islamistas y fue asesinado por uno de sus militantes.

Entre las consecuencias políticas de esta guerra, además del cambio de posición de Egipto, se pueden señalar:

- La consolidación de la supremacía militar de Israel y el abandono por parte de la mayoría de los dirigentes árabes de la solución militar contra Israel.
- La paulatina consolidación del protagonismo palestino a través de la OLP y el reconocimiento del pueblo palestino como sujeto de derechos. Jordania y Egipto renunciarán a su soberanía sobre Cisjordania (incluido Jerusalén este) y Gaza, respectivamente, a favor del “Pueblo Palestino”.
- La transformación jurídica internacional del conflicto: del enfoque principal como asunto de refugiados, se convirtió en la cuestión de reconocimiento del derecho a la autodeterminación del Pueblo Palestino. La prolongación de la ocupación israelí puso también en la agenda internacional la situación de los derechos humanos en los Territorios Ocupados.

1.2.5. La quinta guerra-árabe israelí, la guerra del Líbano en 1982

La OLP, cuyo protagonismo creció significativamente tras la cuarta guerra, tenía muchas de sus bases en territorio jordano. Desde las bases en Jordania, la OLP organizaba incursiones en los territorios ocupados y en el mismo territorio de Israel. Su presencia resultó incómoda a las autoridades jordanas. Tras numerosos incidentes entre las milicias palestinas y las autoridades, el Reino de Jordania, expulsó por la fuerza a la OLP. Entre otros lugares, las milicias palestinas y el cuartel general de la OLP se asentaron en el Líbano; desde allí hostigaron a Israel y se convirtieron en una fuerza importante en el propio Estado del Líbano, azotado por un largo y sangriento conflicto civil.

El conflicto civil en Líbano, tuvo mucho que ver con la reorganización de la representación y poder político de las diversas comunidades libanesas, principalmente las cristianas, drusas, sunnitas y chiitas. Israel observaba con preocupación la volatilidad de la situación en Líbano y decidió intervenir en su territorio apoyando a sus aliados. La invasión militar alcanzó la capital Beirut. En el mismo intento, Israel intentó asestar un golpe definitivo a la OLP. Esta organización con Yasser Arafat a la cabeza, tuvo que abandonar el territorio libanés. Se asentaron en Túnez hasta la firma de los Acuerdos de Oslo, y la entronización de la ANP en los Territorios Ocupados.

La victoria militar israelí en Líbano finalizó con la retirada de sus fuerzas armadas y el establecimiento de una franja de seguridad, de diez kilómetros de profundidad, en la frontera libano-sirio-israelí. Franja de seguridad controlada por los aliados de Israel, la Falange libanesa, que finalmente fue desocupada en el año 2000.

Entre las consecuencias políticas de esta guerra, se pueden señalar:

- La inestabilidad en el Líbano no se resolvió; por el contrario, los años posteriores, fueron los del ascenso político y militar de las fuerzas libanesas chiíes, finalmente organizadas en torno a Hezbola, que con el tiempo sería un aliado importante de la República Islámica de Irán.

- La OLP se vió privada de sus bases en Líbano y dejó de ser una amenaza militar para Israel desde el territorio libanés.
- Israel se anexionó unilateralmente Jerusalén Este y el Golán.
- Tras la quinta guerra árabe-israelí, no se ha producido ninguna otra gran guerra entre Israel y los países árabes, si bien, la ocupación militar de Palestina no cesó, y el asentamiento de colonos israelíes en los territorios ocupados se incrementó durante años y en la actualidad. El conflicto armado abierto en la frontera entre Líbano e Israel en 2006, y la denominada Operación Plomo Fundido sobre Gaza, sin duda fueron incidentes armados de gran importancia, pero dudosamente se podrían considerar guerras de la entidad de las anteriores.

2. Los Acuerdos de Oslo, los acuerdos de Paz en 1994, la entronización de la Autoridad Nacional Palestina en los Territorios Ocupados

La expulsión por la fuerza de la OLP de Líbano debilitó, como había ocurrido tras su expulsión de Jordania, su capacidad militar. De hecho, sus acciones militares contra Israel disminuyeron significativamente. Paradojas de la historia, mientras la OLP intentaba reorganizar su capacidad militar, a finales de 1987 estalló una revuelta popular de los palestinos en Gaza, que se extendió como la pólvora a Cisjordania (Jerusalén Este incluido). Aquel movimiento popular, conocido como “la primera Intifada”, pilló por sorpresa a las autoridades israelíes de ocupación y a la propia OLP; si bien, ésta reaccionó rápidamente y se puso al frente. La Intifada desprestigió notablemente la ocupación israelí y transformó la percepción del conflicto tanto en los dirigentes palestinos como israelíes. Los primeros desistieron de su objetivo estratégico de acabar/transformar el Estado judío de Israel y terminaron reconociéndolo. El reconocimiento por la OLP de Israel fue simultáneo al objetivo de crear un Estado Palestino con base en los territorios ocupados de Cisjordania y Gaza y capital en la parte este de Jerusalén. Los dirigentes israelíes, por su parte, reconocieron a la OLP como representante legítima del Pueblo Palestino, aceptaron en lo fundamental el planteamiento de crear un Estado Palestino y establecer un periodo de transición, en el que una Autoridad Nacional Palestina asumiera parte de las tareas de un futuro gobierno palestino y se estableciera en los territorios ocupados, incluido el este de Jerusalén.

El asunto funcionó durante algún tiempo, pero, tras muchas dificultades, se frustró significativamente con el acceso a la jefatura del gobierno israelí de Ariel Sharon, cabeza del partido Likud, el incidente de la “explanada de las Mezquitas” en Jerusalén y el estallido como respuesta de “la segunda Intifada” en 2000. Yitzhak Rabin, primer ministro laborista israelí, protagonista del proceso de paz de Oslo, fue asesinado por un judío, colono ultranacionalista contrario a ese proceso de paz, en 1995.

3. Las elecciones

3.1. En Israel en 2001, en los Territorios Ocupados en 2006

Esas elecciones generales, ganadas por el partido Likud con una victoria holgada respecto del Partido Laborista, situaron a Ariel Sharon en la jefatura del gobierno. Su

política a partir de ese momento fue contraria a los Acuerdos de Paz de Oslo y la solución política de dos Estados. Esta fórmula, aceptada en 1994 por israelíes y palestinos, la propician Naciones Unidas, Unión Europea y la Liga Árabe. En lugar de buscar el acuerdo negociado con la dirigencia palestina, entre 1991-2001, el acento de la política gubernamental israelí se puso en preservar por la vía militar/policial la seguridad de Israel, dificultar por la vía de los hechos la viabilidad de un Estado palestino y adoptar unilateralmente medidas difícilmente reversibles, entre ellas, la construcción del muro de separación entre Israel y Cisjordania y el desenganche o retirada unilateral de Gaza. Unido todo ello a la instalación de más colonos israelíes en Jerusalén Este y el resto de Cisjordania.

En 2004 murió Yasser Arafat, protagonista palestino, junto con Yitzhak Rabin, protagonista israelí, de los acuerdos de Oslo y del proceso de paz. Las causas de la muerte de Yasser Arafat no están suficientemente esclarecidas: hay quien la atribuye a un asesinato protagonizado por alguno de los servicios secretos israelíes. En 2006 se celebraron elecciones generales en los territorios ocupados de Cisjordania y Gaza, salvo en Jerusalén Este, anexionado por Israel, donde no se permiten. Concurrían como fuerzas principales Fatah y Hamás². La victoria de Hamás fue abrumadora, el resultado hubiera requerido y permitido la formación de un gobierno palestino de Hamás. Sin embargo, el presidente de la Autoridad Nacional Palestina, sucesor de Yasser Arafat, se negó a aceptar el resultado y el cambio de gobierno. Después de una breve guerra civil, Hamás impuso su autoridad en Gaza, mientras que Fatah mantuvo su gobierno en Cisjordania. Desde entonces, la división entre los dos gobiernos palestinos se ha mantenido, debilitando las fuerzas palestinas. No hay desde entonces interlocución común palestina ante Israel ni ante la Comunidad Internacional. Hay que decir que tanto Israel como EEUU, la UE y gran parte de los Estados que integran la Comunidad Internacional presionaron o aceptaron presiones para impedir la formación de un gobierno palestino encabezado o formado por Hamás.

Entre las elecciones en Israel de 2001 y las últimas celebradas en enero 2013, no hubo ningún gobierno israelí que avanzara significativamente hacia la paz con los palestinos. La corriente política socialdemócrata-socialista, que rigió los destinos de Israel casi ininterrumpidamente en sus primeras décadas de existencia, que protagonizó los principales intentos de arreglo pacífico con los Estados árabes y con los palestinos, ha perdido en gran medida la confianza de los votantes israelíes.

La indiscutida dirigencia palestina, nacionalista y laica, que dirigió la resistencia palestina desde su inicio, resultó desplazada, en parte por movimientos de resistencia islámicos.

En Israel, cambió sustancialmente la orientación política en relación con los palestinos y en buena medida con los Estados árabes. La volatilidad de la política interna fue extraordinaria y se ha manifestado significativamente en las últimas elecciones generales de 2013.

² Hamas, el Movimiento de la Resistencia Islámica, nació en 1987, durante la primera Intifada palestina, en Gaza. En un primer momento, fue tolerado por las autoridades israelíes de ocupación, que vieron en este movimiento posibilidades de debilitar al movimiento nacionalista secular representado por la OLP. Hamas, vinculado con el movimiento internacional islámico de los Hermanos Musulmanes, fue siempre muy crítico con las conversaciones entre la OLP e Israel y contrario a los Acuerdos de Oslo de 1994.

Ariel Sharon abandonó el partido Likud para formar un nuevo partido, Kadima, con el que gobernó en elecciones posteriores. Contó en esta tarea con la colaboración y participación directa de Simón Péres, histórico dirigente del Partido Laborista. Con posterioridad, otro histórico dirigente laborista, Barak, siendo ministro en gobierno de coalición, desoyó el mandato de su partido, no dimitió como ministro, quedando fuera del laborismo.

En las penúltimas elecciones generales, en 2009, el Likud, esta vez encabezado por Netanyahu, ganó y formó gobierno, mientras que, en las anteriores obtuvo un resultado muy modesto. En esas elecciones, el partido Kadima, que había presidido el gobierno, quedó relegado al puesto de primer partido de la oposición, para casi desaparecer en las últimas generales de enero de 2013.

3.2. Las elecciones generales de 2013 en Israel

Pareciera que en el espectro político israelí las prioridades hubieran cambiado drásticamente. No aparece, casi, en la agenda política la cuestión de la paz con los palestinos y se desestima poco a poco la solución política, de dos Estados, propiciada desde 1994 por la Comunidad Internacional, particularmente desde las Naciones Unidas.

En su lugar, aparece como nueva y principal preocupación la confrontación con Irán y sus aliados. Ya en el gobierno presidido por Netanyahu anterior a las elecciones de 2013, la reiterada invocación a un ataque preventivo sobre Irán ocupó un lugar destacado. En el gobierno tras las elecciones de enero del 2013, con el mismo primer ministro, sigue siendo una de las principales orientaciones estratégicas de la política gubernamental israelí.

Junto a ello, se abre camino en el espectro político e ideológico israelí la idea del Gran Israel. Esta idea, frecuente en los sectores ultranacionalistas e integristas religiosos judíos, no busca acuerdos de paz con los árabes palestinos y rechaza la creación de un Estado Palestino. Por el contrario, promueven las condiciones para la expulsión de los árabes de las tierras que, según este planteamiento, pertenecen por derecho divino y conquista militar al Pueblo Elegido.

No se trata, según este planteamiento, de la patria para un pueblo sin tierra, propugnada por diferentes corrientes del sionismo. Una vez conseguida la patria, vendría el acuerdo antes o después con los árabes que la habitaban y habitan. El discurso que se abre camino invierte el anterior. Ahora, es la patria del *pueblo elegido* la ocupada en parte por los árabes, a quienes sería legítimo expulsar. Propugnan esta idea algunas formaciones políticas integrantes del gobierno israelí, salido de las últimas elecciones generales. Los hechos se ajustan cada vez más con esta idea.

La volatilidad política entre los partidos de Israel se acentuó en los últimos años, y una muestra significativa fue el resultado de las últimas elecciones generales. La coalición encabezada por Netanyahu-Lieberman tuvo un retroceso significativo, pese a su condición de gobernante. El Partido Laborista siguió con malos resultados. El Partido Kadima, gobernante y principal de la oposición en el periodo anterior, obtuvo resultados desastrosos. Partidos de reciente creación, como Casa Judía y Hay Futuro, obtuvieron resultados electorales suficientes para influir significativamente en el nuevo gobierno de coalición.

Todo apunta, en asuntos internos, a un deterioro de la calidad democrática en Israel. En un sentido, por el ascenso del integrismo religioso y nacionalista, en perjuicio del laicismo y los derechos de ciudadanía entre la población judía. En otro sentido, por el deterioro del estatus de los no judíos israelíes.

En relación con los territorios ocupados y la paz con los palestinos es previsible que la situación empeore. Se agota rápidamente por la vía de los hechos la viabilidad, ya dudosa, de un Estado Palestino. Por tanto, la solución de dos Estados se hace cada día menos viable.

No parece que en Israel, por el momento, haya fuerzas suficientes dispuestas a intentar una solución pacífica con los palestinos. Tampoco parece que en el campo palestino haya fuerza suficiente para conseguir una solución pacífica. La Comunidad Internacional no es proclive a imponer o presionar seriamente por una solución pacífica, basada en sus propias resoluciones y en el Derecho Internacional.

LAS CONFLICTIVAS RELACIONES DE SIRIA E ISRAEL EN EL AJEDREZ DEL PRÓXIMO ORIENTE

ROMUALDO BERMEJO GARCÍA

Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de León, y

M^a. EUGENIA LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ

Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Navarra

Introducción. 1. Las guerras abiertas entre Israel y Siria. 2. Las negociaciones de paz con Siria y la retirada de Israel del Líbano. 3. El conflicto civil en Siria e Israel a la luz de la primavera árabe. Conclusiones.

Introducción

Como es sabido, Siria e Israel son dos pilares fundamentales en el juego bélico y político del Próximo Oriente, aunque tras la Guerra de Yom Kippur no han tenido confrontaciones armadas directas. Es cierto que se han desarrollado algunas acciones bélicas entre ambos Estados en territorio libanés, pero siempre como si no se tratara realmente de una guerra entre los dos países. De ahí que se diga que los límites de la Línea Verde entre ambos Estados hayan sido de los más pacíficos desde octubre de 1973. Esta afirmación, que es real, no deja de ser sin embargo sorprendente, sobre todo cuando se sabe que Siria ha sido desde que se adoptó el Plan de Partición el 29 de noviembre de 1947 mediante la Resolución 181 (II) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por la que se creaba en Palestina un Estado judío y otro árabe, uno de los Estados más duros y combativos contra Israel¹. Es evidente que esto se debe a que Siria pareció comprender en 1973 que sus aventuras bélicas frente al Estado hebreo no le proporcionaban buenos resultados, al margen de que una vez que Egipto, primero, y Jordania, después firmaran sendos tratados de paz con Israel, el régimen sirio se quedó aislado y anquilosado frente a Israel, dedicándose a apoyar y armar grupos armados o terroristas para que estos atacaran territorio israelí, como ha sido el caso con Hezbollah, la Yihad Islámica, etc. .

¹ Para las discusiones en las Naciones Unidas previas al Plan de Partición, *cfr.* Doc. A/364, de 3 de septiembre de 1947. Sobre el Plan de Partición propiamente dicho, *cfr.* BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P., *Una tierra, dos Estados: Análisis jurídico-político del conflicto árabe-israelí*, Eunsa, Pamplona, 2011, pp. 48 y sgs.

Este organigrama se ha roto una vez que la llamada “Primavera Árabe” ha hecho irrupción en Siria, desencadenándose un conflicto civil cuyas dimensiones están en boca de todos por varias razones. La primera se debe a la intervención armada que se hizo en Libia, cuyas consecuencias se están viendo ahora en Mali, pero que ya se vieron también incluso en Israel, ya que durante el desarrollo de las operaciones militares se detectó un incremento notable de armas hacia las organizaciones terroristas de Gaza, incluyendo a Hamás². Ni que decir tiene que los abusos cometidos durante las operaciones militares en Libia abrieron los ojos y molestaron sumamente a Rusia, China y a muchos otros países, que no han dudado esta vez en apoyar al régimen sirio no se sabe si por defenderlo o simplemente por impedir otra operación a la libia. La segunda es evidentemente que Siria no es Libia ni estratégicamente, ni militarmente y tampoco sociológicamente hablando. El resultado de todos estos errores lo tenemos a la vista, es decir, todo apunta a que a día de hoy el conflicto civil en Siria sigue estando en un callejón sin salida, aunque las cosas podrían ir muy deprisa si se saltan determinadas líneas rojas que tanto Israel como los Estados Unidos, e incluso Rusia, han puesto en torno al conflicto. Si a esto añadimos un cierto desconcierto en torno a los efectos que están teniendo las distintas “Primaveras Árabes”, introducimos un elemento esencial para poder ya afirmar que el ruido producido por estas ha sido mucho mayor que las nueces.

1. Las guerras abiertas entre Israel y Siria

Israel nació estando ya en guerra, pues el mismo 15 de mayo de 1948 los ejércitos de Egipto, Irak, Líbano, Siria y Transjordania deciden liberar el territorio a demanda de los líderes palestinos. Comenzaba así la primera guerra israelo-árabe, guerra que el Secretario General de la Liga Árabe anunció por medio de un telegrama, fechado el mismo día 15, al Secretario General de las Naciones Unidas. En él se decía que los Estados árabes reconocían la independencia y soberanía de Palestina una vez terminado el Mandato, siendo los propios habitantes de Palestina los únicos capacitados para establecer una administración sobre ese territorio. Los países árabes invocaban también otras causas, como que la intervención se llevaba a cabo para suprimir la rebelión y establecer el orden. Frente a esta invasión, los judíos invocaban su derecho a establecer el Estado de Israel y su derecho a la legítima defensa. Surge así la denominada “Guerra de la Independencia” que se prolongaría hasta bien entrado el año 1949. Todos los esfuerzos llevados a cabo por el Mediador de las Naciones Unidas, Folke Bernadotte, así como por el Consejo de Seguridad, que adoptó varias resoluciones instando el cese del fuego³, cayeron en saco roto⁴.

Al final, entre febrero y julio de 1949 se firmaron los acuerdos de armisticio entre Israel y los países árabes⁵, acuerdos por los que los contendientes se comprometían a

² Israel ya se quejó en varias ocasiones durante el desarrollo del conflicto de este flujo de armas, que ha sido confirmado posteriormente con ataques en territorio israelí, sobre todo desde Gaza y el Sinaí, con armas precisamente procedente de Libia.

³ Por ejemplo las Resoluciones 49 (1948) de 22 de mayo; 50 (1948) de 29 de mayo; 54 (1948) de 15 de julio; 56 (1948) de 29 de agosto y 61 (1949) de 4 de noviembre, entre otras.

⁴ Sobre esta Guerra, ver entre otras muchas obras, BASTENIER, M. A., *La guerra de siempre. Pasado, presente y futuro del conflicto árabe-israelí*, Península, Barcelona, 1999, pp. 87 y sgs.; y PERES, S., *Que salga el Sol*, Seix Barral, 1999, pp. 84-91.

⁵ Con Egipto se firmó el 24 de febrero de 1949; con Líbano el 23 de marzo; con Transjordania el 3 de abril y con Siria el 20 de julio. Sobre estos armisticios, ver también las Resoluciones 72 y 73 (1949) del

no atacarse y a respetar los respectivos territorios tal y como habían quedado después de las hostilidades.

El Armisticio con Siria de 20 de julio de 1949 fue en realidad uno de los más importantes y, al mismo tiempo, complicados, ya que Siria controlaba territorios correspondientes al Estado judío según lo establecido en el Plan de Partición. El aspecto más problemático del Acuerdo era en realidad la desmilitarización de las áreas entre la línea de alto el fuego y la frontera internacional. Al final, a propuesta de R. BUNCHE, aceptaron retirar sus fuerzas armadas de la zona desmilitarizada definida de común acuerdo, y estacionar sólo fuerzas defensivas en las áreas limítrofes.

Tras el Acuerdo de Armisticio, los límites establecidos fueron violados repetidamente por parte siria, que hostigaba las poblaciones judías desde los Altos del Golán y a través del Lago de Tiberiades. Como se sabe, la Guerra de los Seis Días de junio de 1967 constituyó un gran éxito militar israelí frente a los Estados árabes, que fueron estrepitosamente derrotados, y, claro, también Siria. A este respecto, conviene apuntar que la ocupación de los Altos del Golán no figuraba en los planes iniciales del ejército israelí. Es más, durante el desarrollo del conflicto se debatió si conquistarlo o no, sobre todo por su importancia estratégica. Al principio, el prestigioso Moshe Dayan se mostró reticente, temiendo una eventual intervención soviética, aunque al final se decidió por capturarlos el 9 de junio. Lo que más pesó en esta decisión era impedir que Siria siguiera bombardeando y hostigando los poblados judíos que estaban bajo el alcance de su artillería. Los combates fueron duros, muriendo 141 israelíes, mientras que los sirios sufrieron en torno a 500 bajas, 2500 heridos y 578 prisioneros. Desde entonces los Altos del Golán se encuentran en manos de Israel, a pesar de que Siria logró recuperarlos por unos días en la Guerra de Yom Kippur de octubre de 1973, siendo retomados después por los israelíes. Es más, en esta Guerra, a pesar de la sorpresa inicial, Israel ocupó nuevos territorios en Siria, poniendo su artillería al alcance de Damasco ya el 14 de octubre, 8 días después de que Siria iniciara los ataques. A este respecto, conviene apuntar que a pesar de que se haya comentado más por parte de los analistas la Guerra de los Seis Días que la de Yom Kippur, es evidente que esta última fue de una gran importancia, pues demuestra a los países árabes que no pueden derrotar militarmente a Israel. Esto que acabamos de apuntar se demuestra al ver que el cese el fuego con Egipto se firma en el Kilómetro 101 de la carretera que va de Suez a Egipto, por lo tanto en territorio egipcio, a donde se había infiltrado el General Ariel Sharon en una operación audaz y arriesgada con sus blindados, y con la propia ciudad de Suez cercada y a punto de ser tomada, mientras que en el frente sirio los israelíes avanzan más allá de las líneas de defensa siria, poniendo Damasco al alcance de su artillería. Y es que la reacción israelí fue sorprendente y estudiada por todos los analistas militares⁶.

Desde entonces, Israel y Siria no se han atacado directamente, y las líneas de demarcación entre ambos países han sido de las más seguras. Sin embargo, no hay que olvidar que siguieron dirimiendo sus diferencias por actores interpuestos, ya fuera

Consejo de Seguridad del 11 de agosto. Para más detalles, *cf.* ROSENNE, S., *Israel's Armistice Agreements with the Arab States*, Tel-Aviv, 1951.

⁶ Significativa de los combates librados entre ambos países es la ciudad de Kuneitra, que había sido tomada por los israelíes en 1967 y retomada por los sirios al inicio de la Guerra de Yom Kippur. Sin embargo, los israelíes lograron recuperar la ciudad. No obstante, tras el acuerdo de separación, firmado el 31 de mayo de 1974, por mediación de los Estados Unidos, la ciudad volvió bajo control sirio, muy destruida por los combates, por cierto.

en Líbano, o mediante el apoyo de todo tipo que Siria prestaba a un sin fin de grupos y organizaciones terroristas con el fin de que atacaran a Israel. Así las cosas, la inseguridad reinante en la zona fronteriza con el Líbano, sometida a continuos ataques y actos terroristas, llevó a Israel a invadir este país el 15 de marzo de 1978⁷ y, sobre todo, en 1982, lanzando la operación “Paz en Galilea” el 6 de junio⁸. Las tropas israelíes se presentaron en pocos días en Beirut, asediando la capital en la que habían quedado encerrados los grupos armados palestinos. El objetivo era expulsar a estos grupos armados palestinos del país, cosa que consiguieron tras el acuerdo del 21 de agosto.

Pero mientras que se desarrollaba la operación “Paz en Galilea” en Líbano, Siria desplegó en el Valle de Bekaa 19 baterías de misiles SAM, a pesar de que Israel había dejado bien claro que no deseaba ni quería tener ningún encuentro desagradable con las numerosas fuerzas sirias presentes en Líbano desde poco después que se iniciara la guerra civil libanesa en 1975. Este despliegue sirio de los misiles SAM en junio de 1982 fue considerado por Israel como inadmisibles, por mucho que Siria afirmara que sólo tenía efectos disuasivos. Los mensajes sirios no convencieron a Israel que decidió destruirlas, iniciándose así una serie de ataques aéreos durante los meses de junio y julio de 1982 durante los cuales no sólo se destruyeron los misiles SAM, sino que en los combates fueron derribados en torno a 87 aviones de combate sirios, mientras que Israel tan sólo perdió algunos helicópteros, un avión Phantom RF-4E y un Skyhawk A-4 derribado por un misil SA-7 de la OLP. Los aviones de combate israelíes eran sobre todo los recién estrenados F-15A y F-16A aunque la batalla aérea se ganó con suma facilidad debido sobre todo a la superioridad de las comunicaciones.

La frontera norte de Israel continuaría siendo en realidad la más insegura, debido sobre todo al control que desde 1982 empezó a ejercer el grupo armado proiraní Hezbollah, causante de muchos ataques a Israel. Este grupo, considerado por algunos países como organización terrorista, continuaría atacando Israel incluso tras el inicio del Proceso de Paz iniciado en la Conferencia de Madrid de 1991 y, sobre todo, tras los Acuerdos de Oslo de 1993, Acuerdos que suscitaron enormes esperanzas. Y es que el Acuerdo de Paz con Egipto de 1978 podía servir de ejemplo a seguir, esta vez para una paz con todos los países árabes. No hay que olvidar que en 1994 se firma el Tratado de Paz con Jordania, fruto de esta buena atmósfera reinante. Por lo tanto, si se había hecho la paz con Egipto y con Jordania ¿por qué no iba a ser posible con Siria, el otro país clave para poner fin al conflicto árabe-israelí?

⁷ La incursión israelí fue denominada “Operación Litani” y las tropas israelíes ocuparon una buena parte del sur libanés, retirándose unas semanas más tarde excepto de la franja meridional, que seguiría estando bajo control israelí hasta su retirada unilateral en el año 2000, siendo Primer Ministro Ehud Barak. Esta invasión de 1978 fue objeto de las Resoluciones 425 y 426 del Consejo de Seguridad adoptadas el 19 de marzo; en la primera se insta a la retirada de las fuerzas israelíes, mientras que en la segunda se decide que la “United Nations Interim Force in Lebanon” (UNIFIL) se despliegue en la zona por un período de seis meses.

⁸ La violencia que reinó en la frontera con el Líbano entre 1978 y 1982, sometida a continuos ataques a la población civil israelí, actos de sabotaje, incursiones de guerrillas y asesinatos, no impidió que se propusieran planes de paz, como el denominado “Plan Fahd”, que hizo público el 7 de agosto de 1981 el Príncipe saudí. Lo esencial del plan era el reestablecimiento de un nuevo Mandato de las Naciones Unidas sobre Cisjordania y la banda de Gaza por un período corto de tiempo, y al final la proclamación del Estado palestino, reconociendo el derecho de todos los Estados de la región, incluyendo a Israel, a vivir en paz y en seguridad. El fracaso del plan fue estrepitoso, al ser rechazado por todas las partes.

2. Las negociaciones de paz con Siria y la retirada de Israel del Líbano

Lo primero que conviene apuntar es que nunca Israel ha cerrado las puertas a una negociación de paz con Siria, a pesar de que en 1981 Israel se anexionara el Golán.

En realidad, las negociaciones con Siria empezaron ya en la Conferencia de Madrid, pero quedaron congeladas en febrero de 1996, cuando Siria se opuso a condenar diversos atentados suicidas llevados a cabo por grupos terroristas en ese año. El desencadenamiento por parte de Israel de la ya citada operación "Uvas de la Ira" del 11 al 26 de abril de 1996 puso el resto. Hasta entonces, la posición siria se mantuvo férrea en la reclamación de todo el Golán, aunque a mediados de diciembre de 1996 el Presidente sirio Hafed El Assad dejó entrever una cierta flexibilidad en asuntos hídricos y de seguridad si obtenía la meseta del Golán. En ese momento, el ambiente era, si no cordial, sí al menos esperanzador, lo que permitió suscribir, ya el 31 de enero de 1996, la Declaración de Wye Plantation por parte de las delegaciones israelí, siria y estadounidense. En ella se recogía que en los debates en torno a la seguridad de la zona se había llegado a determinados puntos de acuerdo, así como en otros aspectos significativos para un futuro acuerdo de paz. Israel siempre se mostró prudente en estas negociaciones, vinculando la cuestión de la devolución de determinados territorios del Golán, o todo el Golán, a otros problemas, como el Líbano, en realidad ocupado por Siria, a la cooperación económica, el agua, el papel que deberían desempeñar los Estados Unidos, etc. Sobre las negociaciones con Siria y la posición de Israel, son significativas las opiniones expresadas por Simón PERES, quien a este respecto señala lo siguiente: "Assad sabía que Israel estaba dispuesto a hacer un buen número de concesiones para llegar a un acuerdo con Siria. Rabin lo había dicho oficialmente. Yo había dicho que, en mi opinión, los Altos del Golán era territorio sirio. El presidente Clinton, con ocasión del funeral de Isaac Rabin, me preguntó directamente si yo estaba dispuesto a mantener todos los compromisos, escritos y orales, a los que se había comprometido Rabin. Y le respondí sin dudar que sí, que sus compromisos me comprometían. A pesar de todo esto, la respuesta del presidente sirio fue de lo más decepcionante: estaba dispuesto a verse conmigo pero no podía fijar una fecha. Una reunión sin cita no vale mucho más que una cita sin mujer. La negativa de Assad parecía particularmente grave en la medida en que las conversaciones iniciadas en Wye Plantation marchaban en la buena dirección"⁹.

Los problemas en las negociaciones con los palestinos no impidieron que Barak reiniciara, el 15 de diciembre de 1999, a iniciativa de Bill Clinton, las conversaciones de paz con Siria¹⁰, interrumpidas desde febrero de 1996. El objetivo era negociar una paz global, de forma que comprendiera también la faceta libanesa, aunque los problemas que afectaban directamente a Israel y a Siria eran varios y difíciles de por sí, como la retirada de la meseta del Golán y hasta dónde, así como los temas de seguridad y del

⁹ PERES, S. (1999), *op. cit.*, nota 12, pp. 75-76 y KEMP, G. y PRESSMANN, J., "The Middle East: Continuation of the Peace Process", *SIPRI Yearbook 1995*, pp. 186 y ss. .

¹⁰ Parece que Barak tenía un cierto interés por reabrir estas negociaciones, ya que según las declaraciones de un político veterano israelí que le conoce de cuando estuvieron juntos en el ejército israelí, "le gusta descerrajar candados y quiere ser el primero en abrir la puerta de Assad, lugar donde sus predecesores fracasaron". Cfr. STEINMAN BAETIR, M., "¿Será el fin del estado de guerra con Siria u otra vuelta de discursos declarativos? Jerusalén y Damasco se dieron cita en Washington", *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, enero 2000, nº 1, p. 10.

agua, entre otros. A pesar de las esperanzas suscitadas en las negociaciones, el proceso no tardó mucho en fracasar de nuevo¹¹. Los esfuerzos hechos a este respecto por Bill Clinton resultaron infructuosos, y la retirada israelí de la franja del sur del Líbano, en mayo de 2000, tampoco abrió cauces para el entendimiento. En realidad, la principal dificultad era el trazado de fronteras. Siria exigía que Israel se comprometiera a trazar la línea fronteriza tal y como estaba el 4 de junio de 1967, línea ya aceptada por sus predecesores a cambio de paz, aunque con pequeñas modificaciones, pero que Barak rechazó. Este propuso algo ya conocido, como volver al trazado de 1923 establecido por franceses y británicos para delimitar sus mandatos respectivos, trazado que privaba a Siria del acceso al lago de Tiberiades¹², quitándole además unos 70 km² de territorio. Ante el callejón sin salida en el que se encontraban decidieron trazar una nueva línea, y aquí se metieron en un túnel del que no lograron salir. Si a esto añadimos el hecho de que un eventual acuerdo necesitaría por el momento ser aprobado en referéndum por 50 % de los electores inscritos, y no de los votos, es fácil comprender las dificultades que encerraba la situación.

Pero Bill Clinton no se dio por vencido y volvió a la carga intentando relanzar las negociaciones. Pero la cumbre de Ginebra de 26 de marzo de 2000 en la que se reunió con el Presidente sirio, Hafed Al-Assad, se saldó con un nuevo fracaso. Este último volvió a plantear, como condición *sine qua non*, la retirada total de la meseta del Golán¹³ sin dar muestras de flexibilidad¹⁴. Israel reaccionó retirando la orden de congelación de nuevos asentamientos en la zona, el 13 de abril de 2000. La muerte del Presidente sirio Hafed Al-Assad en junio de 2000, pareció cerrar la posibilidad de establecer oficialmente cualquier negociación. Quizás algunas conversaciones secretas puedan vislumbrar un día algún rayo de luz, aunque por el momento hay más sombras que luces. El sucesor de Hafed Al-Assad, su segundo hijo Bachar, no

¹¹ El tema de la paz con Siria a cambio de la devolución de la meseta del Golán suscitó agrias polémicas en Israel, lo que llevó a Barak, consciente del problema, a anunciar que recurriría a un referéndum cuando hubiera acordado los puntos básicos. Después, cambiaría en parte de opinión al anunciar el referéndum sobre todo un "paquete de paz" que incluía Siria, Líbano y las negociaciones con los palestinos. En realidad, la opinión pública israelí estaba dividida, casi mitad a favor y mitad en contra, aunque algunas encuestas cedían a los que estaban en contra casi el 60 %. En Israel existe un elevado grado de desconfianza hacia Siria, por lo que el Golán es un tema sensible.

¹² El trazado de fronteras no sólo era importante por razones de seguridad, sino sobre todo por el agua, y este recurso, escaso en la zona, fue una de las causas más importantes por las que no se llegó a un acuerdo. El tema del agua también estuvo siempre presente en el Tratado de Paz con Jordania y es también una cuestión esencial en las negociaciones con los palestinos.

¹³ Siempre se ha subrayado la importancia estratégica del Golán, aunque en la actual era de los misiles, esto haya que relativizarlo. El Golán pierde importancia estratégica, aunque sigue representando una ventaja militar.

¹⁴ Francia, antigua potencia mandataria sobre Siria y Líbano, también intentó mediar en este asunto, aunque sin mucho éxito, debido entre otras cosas a una cierta descoordinación entre los distintos ministerios galos, y a alguna que otra declaración del Primer Ministro francés L. Jospin. En efecto, este último señaló el 24 de febrero de 2000, en una visita efectuada a Israel, que Damasco utilizaba el grupo terrorista Hezbollah para hacer presión sobre Israel, calificando textualmente de "terroristas" los ataques que el precitado grupo u organización llevaba a cabo en Israel contra los civiles o soldados. Cfr. "Chronique des faits internationaux", *Revue générale de droit international public*, 2000, pp. 494-495. En abril del mismo año, el Ministro de Defensa galo afirmaba, siguiendo la tónica de Jospin, que "Siria no quería un acuerdo con Israel que pudiera minar su dominación sobre el Líbano" (*Ibid*, p. 759) declaración que tuvo por efecto algún pequeño incidente diplomático con Líbano, que consideró esta declaración como una injerencia en los asuntos internos libaneses.

demonstró inicialmente un particular interés en las conversaciones de paz, centrándose más bien en los problemas internos¹⁵.

La retirada unilateral del Tshal del sur del Líbano, el 23 de mayo de 2000, sorprendió a propios y extraños, aunque fuera una de las promesas de Barak, que cumplió a rajatabla¹⁶. Si cuando se ocupó en 1978 quizás tenía una justificación, los nuevos acontecimientos y los avances en materia de seguridad hicieron que poco a poco la zona en cuestión fuera perdiendo su importancia militar, convirtiéndose sin embargo en una zona cara en vidas humanas. La retirada ha sido interpretada por el mundo árabe y las fuerzas del Hezbollah como forzada, aunque que Barak conceder del avispero libanés dio una vuelta de tuerca a la frágil situación libanesa, abandonando a su suerte la zona, aunque dejando claro que podía volver dependiendo de la situación en esta frontera septentrional de Israel, que se convirtió desde 1970 en la más insegura para el Estado hebreo¹⁷. Con su retirada del Líbano, Israel asegura que cumplió con lo que se había comprometido a raíz de los acuerdos de Taif de 1989, y sin embargo Siria seguía sin cumplir la suya, es decir: retirada de su ejército del Líbano y el control que mantiene sobre Hezbollah, esto último además con apoyo iraní.

La situación libanesa ha planteado numerosos quebraderos de cabeza a Israel, pero también a la comunidad internacional, y por lo tanto al Derecho internacional. Sólo queremos apuntar que las sangrientas guerras civiles que ha padecido este país a partir de la mitad de la década de los setenta¹⁸, dejó al país paralizado y bajo "protectorado" de Siria¹⁹, lo que suscitaba serios interrogantes sobre la existencia real de un Estado libanés con capacidad de decisión y control sobre su territorio, en el que se hacían fuertes diferentes grupos armados. Por esta razón, la retirada unilateral israelí preocupó a la comunidad internacional, que hubiera preferido, y esperaba, que esa retirada se hubiera hecho en el marco de un acuerdo general entre Israel, Siria y Líbano. A falta de acuerdo entre las partes, Barak solicitó el 17 de abril a la ONU el esfuerzo de la FINUL para que ésta dispusiera de unos 8.000 efectivos frente a los 4.500 que poseía anteriormente²⁰. Al mismo tiempo, y en la misma carta, se notificaba

¹⁵ Cfr. GRESH, A., "La ascensión programada del 'doctor' Bachar en Siria", *Le Monde Diplomatique*, edición española, julio 2000, pp. 8-9.

¹⁶ El "embrollo libanés", como se conoce en Israel la prolongada y ensangrentada intervención y ocupación de esta zona del Líbano, ha sido la asignatura pendiente de muchos gobiernos israelíes. Ni el propio Begin, que ordenó la invasión famosa de aquel 6 de junio de 1982, ni sus sucesores, Shamir, Peres, Rabin y Netanyahu, lograron salir del fango libanés. El cualificado Peres retiró al Tshal de Beirut en 1985, para desplegarlo después en la denominada "franja de seguridad", aunque al volver a la jefatura del Gobierno tras el asesinato de Rabin, no pudo, o no se atrevió, a completar la retirada. Barak por su parte se atrevió y superó la prueba gracias a su carisma como glorioso militar, convenciendo a los más reacios de que la frontera Norte de Israel podía ser defendida desde las fronteras internacionales, algo que había defendido ya 15 años antes cuando era miembro del Estado Mayor. El resto de la persuasión para convencer a la opinión pública lo han hecho los 1200 soldados israelíes muertos entre 1982 y el 2000, y el movimiento de "las cuatro madres" que lucharon sin descanso por la retirada. No cabe duda de que desde el punto de vista militar lo que ha hecho Barak es lanzar la pelota al Líbano advirtiéndole de las consecuencias que podría tener si la envía otra vez a Israel. Para un análisis sobre estos temas, ver los comentarios de BENARROCH, E. L., "Israel se deshizo del 'embrollo libanés'. La retirada: una apuesta estratégica", *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, julio 2000, nº 7, pp. 13-16.

¹⁷ Ya hemos apuntado que desde el "Septiembre Negro" de 1970 en Jordania, muchos grupos de palestinos radicales se asentaron en el Líbano, dirigiendo desde este país ataques en la zona norte de Israel.

¹⁸ Decimos "guerras civiles" porque el embrollo libanés permite tranquilamente hablar de varias guerras civiles, y no sólo de una.

¹⁹ Siria ocupa el Líbano desde 1976.

²⁰ Inicialmente Líbano sólo desplazó a la zona fuerzas de policía. Al final aceptó desplegar una fuerza, mitad policial, mitad militar, aunque reservándose el momento que estimara oportuno para llevarlo a cabo.

a la ONU que la retirada se haría hasta la frontera aceptada por las partes, es decir, las Naciones Unidas, Israel y el Líbano.

La retirada israelí fue completa, así lo constató el 16 de junio de 2000 el Secretario General de la ONU, y el Consejo de Seguridad dos días más tarde, declarando ambos que se ajustaba a lo previsto en la Resolución 435 del Consejo de Seguridad. Pese a la constatación onusiana, lo cierto era que en algunas zonas persistían ciertas violaciones de la precitada “línea azul” por parte de Israel, hechos que fueron reconocidos públicamente por el Gobierno de este país el 26 de junio, y que fueron corregidos tal y como se comprometió ante el mismo Secretario General de la ONU.

Cuestión diferente, y no resuelta, es la reivindicación por parte del Líbano de que el ejército israelí se retire también de “las granjas de Chaba”, granjas que se encuentran detrás de la llamada “Línea Azul” delimitada por las Naciones Unidas como línea fronteriza entre Israel y Líbano, y que fueron ocupadas por Israel en la Guerra de los Seis Días, en la que no participó el Líbano. El tema de las “granjas de Chaba” es un ejemplo de cómo pueden complicarse ciertas cuestiones en el Cercano Oriente. En efecto, en este tema las Naciones Unidas comparten la tesis de Israel, según la cual estos territorios forman parte del territorio sirio ocupado por Israel en 1967, por lo que no caen bajo el ámbito de aplicación de las Resoluciones 425 y 426 del Consejo de Seguridad, sino de la 242 y 338. El Líbano por su parte pretende que caen bajo el ámbito de las primeras Resoluciones precitadas invocando que dichas tierras son propiedad de libaneses y existe un acuerdo entre Siria y el Líbano de los años sesenta al respecto, tesis que es apoyada por Siria²¹. Francia, que sigue teniendo una cierta influencia en la zona, fue solicitada por todas las partes para mediar en el conflicto²².

Así, después de presionar tanto al Líbano como a Siria para que controlaran las acciones de Hezbollah, el 5 de agosto de 2000 pudo desplegarse la FINUL, y el 11 una fuerza mixta de la policía y del ejército, cada una de las cuales con un objetivo determinado: mientras que la primera controlaría la frontera con Israel, la segunda se ocuparía de la seguridad en el interior del territorio libanés. Este “entendimiento” entre las partes ha permitido que una relativa calma reinara en la región tras la retirada del Tsahal. Las incertidumbres que suscitaba la retirada en las ciudades cristianas, que temían represalias por parte de Hezbollah, parece que, hasta ahora, se han ido disipando²³, aunque para algunos la amenaza seguía vigente²⁴. Y es que resulta muy difícil separar las acciones del Hezbollah en la frontera libanesa del actual conflicto con los palestinos, y se pensaba incluso que el riesgo de un eventual conflicto regional podía venir a causa de las acciones de Hezbollah, más que de la Autoridad Palestina, y así ocurrió en el verano de 2006 con la denominada guerra de “Hizbolandia”.

²¹ Cfr. “Chronique des faits internationaux”, *Revue générale de droit international public*, 2000, p. 762.

²² En realidad, Israel siempre se había declarado opuesto a una mediación francesa en sus negociaciones con Siria, por lo que no deja de ser una apertura el hecho de que el propio Barak, en su visita a París del 9 de noviembre de 2000, recibiera ya de forma saludable, y esto por primera vez, la contribución francesa al proceso de paz, acogiendo favorablemente las propuestas galas.

²³ Al menos esta es la opinión de JABER, H. y JABER, M., “Final de la ocupación en el sur del Líbano”, *Le Monde Diplomatique*, Ed. Española, julio 2000, p. 10. No obstante, últimamente los medios de comunicación han informado de ciertas persecuciones contra la población cristiana en el país del cedro, cosas que ha denunciado públicamente el Papa Juan Pablo II. Cfr. *La Razón* de 20 de agosto de 2001.

²⁴ LEVY, E., “Un año después de la retirada del Sur del Líbano, la amenaza de Jizbalá sigue vigente”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, julio 2001, nº 7, pp. 32-33 y 36.

Y es que, como se sabe, esta guerra con Hezbollah en el territorio libanés ha puesto de manifiesto a Israel que debe siempre estar vigilante en esta zona, algo que quizás se había descuidado tal y como se desarrolló la guerra. A este respecto, conviene apuntar que su planificación y posteriormente su ejecución tuvieron fases muy oscuras sobre todo en el mando de las operaciones, algo de lo que se ha tomado nota. Es más, quizás se pueda afirmar que ha sido la peor guerra llevada a cabo por Israel desde el punto de vista operativo con graves y serias lagunas. No obstante, Siria se mantuvo al margen de los combates, y es que lo contrario hubiera supuesto una guerra de otra dimensión. No hay que olvidar que aviones de combate israelíes sobrevolaron el Palacio Presidencial en Damasco para advertir que estaban vigilantes.

En la actualidad existen conexiones muy estrechas entre Hezbollah y otras organizaciones radicales en los territorios palestinos, como la Yihad Islámica y Hamas, lo que agudiza la hipersensibilidad de Israel en lo relativo a las amenazas contra su seguridad procedentes de la frontera Norte. Significativo ejemplo fue el derribo de una avioneta pilotada por un aprendiz de vuelo libanés, por parte de un helicóptero israelí, el 24 de mayo de 2001, aniversario de la retirada israelí. Se pensaba en un eventual piloto “Kamikaze”, pero luego se comprobó que Estefan Nicolian, el piloto libanés -al parecer perturbado mental- que se había adentrado en el espacio aéreo israelí a pesar de las señales internacionalmente reconocidas para estos casos que le hicieron los pilotos de dos F-16 israelíes, no pertenecía a ninguna organización terrorista.

Algo similar ha ocurrido el 25 de abril de 2013, cuando Israel ha derribado un avión no tripulado de Hezbollah que se dirigía desde el Líbano por la costa noroeste de Israel, a la altura de la ciudad de Haifa. Después de vigilar e identificar el avión moviéndose de norte a sur por la costa libanesa, al determinar que se trataba de un aparato “hostil”, la Fuerza Aérea israelí envió a la zona varios helicópteros y aviones de combate, entre ellos un F-16, que lanzó un misil derribándolo al entrar en el espacio aéreo israelí²⁵. Otro incidente similar ocurrió en octubre de 2012, y en esta ocasión, el líder de Hezbollah, “Hasan Nayralá”, reivindicó la acción.

3. El conflicto civil en Siria e Israel a la luz de la primavera árabe

Evidentemente, la llamada “primavera árabe” iba a tener su repercusión en Siria y, como en otros países árabes, el elemento islamista iba a estar desde el principio muy presente²⁶. En efecto, como se sabe, al mismo tiempo que se desató el conflicto armado interno en Libia, en Siria se fue gestando un frente de oposición al régimen de Bachar Al-Assad que desde el principio fue reprimido con dureza. Conviene apuntar sin embargo, que los opositores al régimen sirio distaban mucho de ser unos meros reivindicadores de libertades, a pesar de que, como es sabido, Siria haya sido gobernada con mano de hierro durante décadas. Es cierto que el conflicto árabe-israelí había encubierto en parte esta realidad, pero no es menos cierto que, como en Libia, la dureza y la falta de libertades del régimen no habían supuesto graves problemas de conciencia en las potencias occidentales, e incluso cuando en muchos foros se decía que Israel era la única auténtica democracia del Oriente Medio, uno encontraba en general enfrente aquellos que ahora parece que apoyan a los grupos opositores o rebeldes.

²⁵ Cfr. <http://www.abc.es/internacional/20120425/abci-drone-israel-hezbollah-20130425153> (08/05/2013).

²⁶ Sobre estos precedentes históricos, cfr. RUIZ MIGUEL, C., “Rebelión en Siria: ¿en la encrucijada o hacía el precipicio?”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2011, pp. 243 y sgs. .

y es que los opositores nunca han dispuesto, hasta el momento, de una zona completamente liberada, algo que ocurrió rápidamente en Libia.

Así las cosas, si nos centramos ahora en los efectos de la Guerra en Libia sobre el actual conflicto sirio, conviene subrayar que estos no se han hecho esperar. Y es que incluso antes ya de la muerte de Gadafi, Rusia y China ya vetaron el proyecto de resolución de condena al régimen sirio presentado por los países europeos y los Estados Unidos en el Consejo de Seguridad el 5 de octubre de 2011²⁷. Y ello pese a que el proyecto de resolución había incluido una serie de precauciones para impedir que pudiera interpretarse como un primer paso para una futura intervención militar. Así pues, las esperanzas que tenían tanto los Estados Unidos, como Francia y el Reino Unido de que Rusia optase por la abstención, como hicieron Brasil, India, Líbano y Sudáfrica, se desvanecieron. ¿Han sacado pues sus conclusiones Rusia y China de la lección libia? La respuesta a esta pregunta parece ser positiva, al margen de las diferencias estratégicas y políticas que existen entre un caso y otro.

En efecto, como se sabe, el conflicto en Siria ha ido de mal en peor²⁸ y hay abundantes datos, tanto respecto a las fuerzas gubernamentales como de los opositores o rebeldes, de graves violaciones de derechos humanos. Desde esta perspectiva, conviene apuntar que ya el 3 de agosto de 2011, el Presidente del Consejo de Seguridad adoptó una Declaración²⁹ en la que se insta a las autoridades sirias a respetar completamente los derechos humanos y a cumplir con las obligaciones que impone el Derecho internacional, al mismo tiempo que reafirma la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Siria, así como que la actual crisis en Siria sólo puede resolverse a través de un proceso político que incluya las principales y legítimas aspiraciones de la población. Pide, además, como no podría ser de otra manera, que se alivie la situación humanitaria en las zonas más críticas dejando de recurrir al uso de la fuerza contra las ciudades de dichas zonas y que se permita el acceso de las agencias y trabajadores humanitarios. Sin embargo, sorprende, como señala la Profesora DOMESTICI-MET, que no se aluda expresamente a la “responsabilidad de proteger”³⁰ y a nosotros también nos sorprende que la representante libanesa, Carolina Ziade, se alejara de las ideas expuestas por el Presidente del Consejo de Seguridad, señalando que dicha Declaración no ayudaba a

²⁷ Sobre estos aspectos, *cfr.* BLANC ALTEMIR, A., “La Comunidad internacional ante la llamada *Primavera Árabe*”, en GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J., *Nosotros y el Islám*, Ed. Diego Marín, Murcia, 2012, pp. 80 y sgs. .

²⁸ Sobre el conflicto en Siria, *cfr.* RUIZ MIGUEL, C., “Rebelión en Siria: ¿en la encrucijada o hacia el precipicio?”, *op. cit.*, pp. 243-268. Respecto a la posición de la UE y del Gobierno español en este conflicto, el autor señala lo siguiente: “La posición de la UE, a mi juicio, es una posición irreflexiva. En primer lugar, llama la atención, a mi juicio, que se hayan adoptado una serie de sanciones, graves, contra el gobierno sirio sin que previamente se haya enviado una misión de investigación sobre los hechos para determinar todas las responsabilidades existentes en relación con el uso injustificado de la violencia. Además, en segundo lugar, y relacionado con lo anterior, es notorio que las decisiones de la UE no se dirigen contra los sujetos o gobiernos que facilitan armas a los rebeldes o contra los rebeldes que usan la violencia. Ello transmite un mensaje, a mi juicio, muy peligroso que no es otro que el de avalar el uso de la violencia por los rebeldes islamistas. Por lo demás, la posición de la UE, y la del Gobierno español, no incide, en ningún momento, en la necesidad de respetar los derechos de las minorías en el país, algo que contrasta con la política de España, y de Francia, en la zona, en el pasado”.

²⁹ *Cfr.* Doc. S/PRST/2011/1C.

³⁰ De esta autora, *cfr.* “Protecting in Libya on Behalf of the International Community”, *op. cit.*, pp. 879-880. Sobre la Guerra en Libia y la responsabilidad de proteger, ver los trabajos publicados en el *Anuario Español Ide Derecho Internacional* (2011) de Bermejo García, Gutiérrez Espada, Cervell Hortal y López-Jacoiste Díaz, pp. 9-152.

resolver la actual situación en Siria³¹. Así las cosas, no se entiende que el Líbano jugara un papel activo en el caso libio y ahora quiera esconderse en el caso sirio, a no ser que esté practicando ante la comunidad internacional esa actitud tantas veces mencionada y condenada del doble rasero, aunque en este caso agravada dada la contemporaneidad de ambos conflictos.

Dos semanas más tarde de la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, concretamente el 18 de agosto de 2011, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navy Pillay mencionó la responsabilidad de proteger en relación con el caso sirio, recordando que si un Estado no protege a su población de los crímenes internacionales que se están cometiendo, la comunidad internacional "has the responsibility to step in by taking protective action in a collective, timely and decisive manner"³². Desde entonces, la citada Alta Comisionada se ha referido al caso sirio recordando, directa o indirectamente, la responsabilidad de proteger en numerosas ocasiones.

Dicho esto, lo que conviene poner de relieve también es que la Liga Árabe, que mantuvo un clamoroso silencio mientras se ocupaba de Libia, al hilo de los acontecimientos, y presionada por los países occidentales, empezó a adoptar varias iniciativas para encontrar una salida política a la crisis, aunque sin definir y precisar unos resultados concretos. Su tardío activismo en esta crisis se debe a varios factores, todos ellos importantes e interrelacionados, aunque el más esencial, el de los derechos humanos, sea quizás el que menos le interese, como apunta al respecto Salam KAWAKIBI en los siguientes términos:

"Su sorprendente activismo se debe probablemente a una combinación de factores: el tema a que el eco de los acontecimientos alcance a los regímenes de los países miembros; el afán por vigilar los acontecimientos para evitar el indeseable descontrol; la reacción personalizada frente al comportamiento oficial sirio, juzgado de irrespetuoso ante los influyentes líderes de la región, y el subsiguiente deseo de ajustar cuentas; la desestabilización regional; el temor a las agitaciones sociales y, por fin, el anhelo disimulado por encontrar una salida que permita al régimen acometer reformas parciales manteniendo el poder o una parte importante del mismo.

¿Y los derechos humanos? ¿Y las vidas inocentes? Es poco probable que dichas cuestiones hayan sido evocadas con seriedad por este organismo"³³.

Pero al margen de estas consideraciones que acabamos de apuntar, lo cierto es que a partir de noviembre de 2011³⁴, y después de una mediación para aplicar un plan de paz, que Siria no aplicaría, lo cierto es que la Liga Árabe suspende a Siria de la

³¹ Cfr. Doc. SC/10352, de 3 de agosto de 2011, en donde se afirma: "Following the reading of that statement, Carolina Ziade of Lebanon disassociated her country from it, saying the text did not help to address the current situation in Syria. She stressed the interconnectedness of the two countries and said that the Lebanese people stood in support of the sovereignty and territorial integrity of Syria and the unity and safety of its people. She expressed regret over the loss of life and gave condolences to victims, and she hoped that reforms announced by the Syrian authorities would lead to progress and prosperity".

³² Cfr. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in the Syrian Arab Republic*, IV. Recommendations, párrafo 92.

³³ De este autor, cfr. "Siria: una crisis sin fin ni respuesta internacional", *Política Exterior*, mayo/junio 2012, p. 78.

³⁴ Gadafi muere el 20 de octubre.

Organización el 12 de noviembre de 2011, como hizo exactamente con Libia el 3 de marzo, mientras que el 27 de noviembre adoptaba sanciones³⁵, amenazando al mismo tiempo con llevar el asunto sirio a las Naciones Unidas.

Desde entonces, la crisis siria ha seguido su camino sin que nada ni nadie haya podido poner coto al agravamiento de la situación. Y es que la creación del Consejo Nacional Sirio, puesto en marcha en octubre de 2011, aunque su creación fue anunciada en Estambul el 23 de agosto de 2011, no ha facilitado las cosas, negándose sistemáticamente a aceptar cualquier propuesta de creación de un Gobierno de unidad o de un Gobierno transitorio con los dirigentes del régimen sirio, ya que piden que su Presidente Al Assad deje el poder, idea a la que se han sumado, de forma sistemática, también dirigentes occidentales, liderados por Hillary Clinton, entre ellos nuestro Ministro de Asuntos Exteriores García Margallo³⁶. Por otro lado, el plan de Kofi Annan, Enviado Especial a la zona, también ha fracasado, y no ha dudado en culpar a la Comunidad internacional de la actual situación en Siria³⁷.

Pero si todo esto ha fallado por el momento, tampoco han tenido éxito las distintas iniciativas y propuestas que se han llevado a cabo en el seno del Consejo de Seguridad, bien sea para incrementar las sanciones contra el régimen sirio, bien sea para amenazar con medidas coercitivas de carácter militar. A este respecto, todas las propuestas y proyectos de resolución que se han barajado han encontrado en Rusia y China una oposición contundente, señalando que no van a tolerar en Siria lo que se hizo en Libia. Para estos dos países, la crisis siria sólo puede resolverse sin ninguna injerencia exterior y mediante el diálogo político³⁸. En este callejón sin salida está por el momento la situación, acusándose Rusia y los Estados Unidos de apoyar al Gobierno sirio y a los opositores, respectivamente, algo que cada vez es más obvio. Y es que cada vez hay más datos de que los opositores no sólo luchan contra el régimen de Bachar Al Assad para obtener las libertades que todos conocemos, sino que tienen también otros intereses que distan mucho de ser democráticos. Si a esto añadimos los riesgos que generaría para toda la zona una intervención a la libia en Siria, con Irán y Turquía expectantes y vigilantes, es fácil comprender que el caso sirio es y será distinto al libio. Esto no quiere decir que no se pueda lograr un acuerdo en un momento dado que permita una salida airosa al régimen, pero pretender una intervención militar como en Libia no está por el momento en la agenda ni rusa ni china. Tendrían que cambiar todavía mucho las cosas para que la situación cambiara.

³⁵ A este respecto, *cfr.* Arab League Res. 7442, de 27 de noviembre, en <http://www.openbriefing.org/regionaldesks/middleeast/resolution7442/>.

³⁶ La salida del poder del Presidente sirio ha sido recordada el 6 de julio de 2012 en París durante la tercera reunión de los países Amigos de Siria, que son cerca de un centenar. En esta ocasión, el Presidente francés ha dicho que "la caída de El Asad es ineluctable", y que "debe marcharse porque eso es lo que quiere su pueblo". Por su parte, Hillary Clinton ha dicho de China y Rusia que "están bloqueando los progresos. Esto ya no es tolerable". Y es que estos dos países piden que se forme un Gobierno de transición que incluya a dirigentes del actual régimen y de la oposición.

Cfr. http://internacional.elpais.com/internacional/2012/07/06/actualidad/1241564162_664 (06/07/2012).

³⁷ *Cfr.* <http://www.larazon.es/noticia/581-annan-responsabiliza-a-la-comunidad-internacional> (30/06/2012).

³⁸ Este es un aspecto que subraya también el Enviado Especial Kofi Annan, cuando dice: "Este es un problema sirio, con orígenes sirios y la principal responsabilidad para resolverlo recae en los sirios. Pero la comunidad internacional, particularmente las potencias en esta sala, tiene un papel de apoyo esencial. Unidos podéis ayudar a crear las condiciones que permitirían a los sirios crear su propia solución política. Pero si estáis divididos, las posibilidades de este resultado disminuyen". *Ibid.*

como en Libia no está por el momento en la agenda ni rusa ni china. Tendrían que cambiar todavía mucho las cosas para que la situación cambiara.

Esta es la situación actualmente sobre el terreno, sin que se pueda predecir en absoluto qué es lo que pueda ocurrir en la zona. El nombramiento de un nuevo Enviado Especial, como el Sr. Lakhdar Brahimi, un experto muy rodado en estas cuestiones como todo el mundo sabe, ya declaró que su misión era imposible, pero que haría todo lo que estuviera en sus manos para llegar a una solución negociada. Este pesimismo mostrado por el argelino Brahimi es sumamente realista, y muestra las dificultades reinantes sobre el terreno a la hora de encontrar una eventual solución. Tampoco conviene olvidar a este respecto las últimas declaraciones hechas por el Emir de Qatar, Cheikh Hamad ben Khalifa al-Thani, y recogidas rápidamente por el diario ginebrino *Tribune de Genève* en su redacción digital el día 23 de octubre de 2012, según las cuales, no ha dudado en solicitar en la Asamblea General de las Naciones Unidas una intervención militar en Siria por parte de los países árabes con el fin de poner fin a lo que el propio Secretario General de las Naciones Unidas a calificado de “desastre regional con implicaciones mundiales”. Como se sabe, el Emir de Qatar arma a los grupos rebeldes al régimen sirio, y ha recordado el precedente de la intervención que se llevó a cabo en Líbano en 1976 precisamente por la Liga Árabe para poder poner fin a la guerra libanesa. En esta ocasión unos 30.000 soldados, mayoritariamente sirios, se desplegaron en Líbano en octubre del 1976 para evitar la continua sangría que estaba causando la guerra civil libanesa.

Por último, en los primeros meses de 2013, el conflicto sirio sigue mostrando su rostro más duro (se habla ya de más de 70.000 muertos y centenares de miles de refugiados, a los que hay que añadir 2,5 millones de desplazados)³⁹, sin que las partes en el conflicto hayan encontrado vías de diálogo. Es más, el conflicto sigue ahí manteniéndose en una especie de *statu quo*, sin que por el momento se vislumbre una rápida solución. Por parte europea, Francia y el Reino Unido parece que han apostado por una acción más activa y proponen no sólo armar a los rebeldes, cosa que parece que ya hacen, pero que ha suscitado una viva reacción de otros países, sobre todo de Alemania. Por su parte, los Estados Unidos dicen que no armarán a los rebeldes, pero que no se oponen a que lo hagan otros. Evidentemente, lo que más les preocupa es el problema de que las armas químicas puedan caer en manos de los grupos radicales que combaten con los rebeldes, sin olvidar también a Hezbollah que, por el momento, sigue con Irán apoyando al régimen de Bachar Al-Assad. Por cierto existen serias sospechas, según la OTAN, de que los rebeldes hayan sido los que han recurrido a las armas químicas (gas sarín), y no el Gobierno sirio. Y es que como se sabe el uso de estas armas ha sido considerado como una línea roja tanto por los Estados Unidos como por Israel, que teme que puedan caer en manos de Hezbollah, entre otros.

No queremos terminar estos comentarios sin señalar el comportamiento ejemplar israelí durante toda la crisis siria, manteniéndose el país hebreo en una auténtica neutralidad, a pesar de que tiene mucho que decir tanto desde el punto de vista militar como político. Tan sólo ha realizado incursiones para destruir convoys de armas y misiles destinados a Hezbollah, cosa que ha hecho con gran destreza y sin muchas contemplaciones. Y es que se diga lo que se diga, Siria sería un pequeño desayuno militar para las fuerzas del Tshah, aunque Israel, como es obvio, no se fía tampoco de

³⁹ <http://ethie.es/2012/11/los-desplazados-en-siria-ascienden-a-25-millones/>

los opositores, por mucho que algunos piensen que Israel se frotaría las manos si desaparece el régimen sirio, algo que han apuntado algunos analistas de nuestro país, y que no concuerda con las tesis israelíes. Las cosas en la zona no son tan fáciles como algunos las pintan, y mucho menos si para esa zona se utilizan los parámetros occidentales de forma ingenua. Y es que como ha ocurrido en Libia, la democracia no siempre se puede imponer a golpe de cañonazos en estos países, salvo que se adopten unas medidas que los mismos países que las propugnan no están dispuestos a adoptar, como en el caso libio. Si a esto añadimos que muchas potencias occidentales se acuerdan de los derechos humanos cuando están en juego sus intereses o creen que lo están, tenemos todos los ingredientes para ir enarbolando una hipocresía magistral, convirtiendo además a la “responsabilidad de proteger”, en una especie de arma arrojadiza, en la que el remedio es peor que la enfermedad.

Conclusión

Si ahora se dice, como es cierto, que Siria es un país clave para el Próximo Oriente, es evidente que Israel también lo es. Los acontecimientos que han ido surgiendo tras la denominada “Primavera Árabe” en muchos de estos países están lejos de dar los frutos que muchos esperaban, por lo que conviene ser prudente a la hora de evaluarlos. La Guerra en Libia abrió la caja bélica de los truenos, y esto se ha prolongado, aunque con distinto resultado, en el conflicto que se ha desatado en Siria. Ni que decir tiene que la guerra civil que se ha desatado en Siria tiene para la zona unos riesgos potenciales de hacerla arder si no se controla, algo que parece que algunos líderes occidentales empiezan a comprender, aunque no parece que ese sea el caso de nuestro Ministro de Asuntos Exteriores que ha hecho en algunas ocasiones declaraciones intempestivas de condena al régimen sirio como si los grupos rebeldes fueran luchadores de las libertades y mártires de la democracia. Como se sabe ahora, un poco despistado andaba nuestro Ministro, pensando que Siria iba a ser Libia Y es que Rusia y China dejaron claro desde el principio que Siria no sería Libia, pero es que Israel tampoco lo toleraría.

Por lo demás, quedan claras dos cosas: una, que Israel es la única democracia real en la zona, por mucho que algunos hayan resaltado que esto era un tópico; y dos, que Israel sólo ha intervenido hasta ahora en el conflicto en dos ocasiones puntuales para garantizar su seguridad al bombardear convoys de armas destinadas a Hezbollah. Podría sin embargo intervenir de una manera más intensa si corren peligro las armas químicas de que caigan en grupos radicales o terroristas, y ahí Hezbollah es el objetivo número uno. ¿Podrán negociar algún día Israel y Siria la paz de los valientes? Esta es la cuestión que todos deseáramos responder, y más pronto que tarde, aunque hoy por hoy la respuesta es difícil...

ISRAEL - IRÁN. SUPERVIVENCIA Y LIDERAZGO

JOSÉ MARÍA GRANDE URQUIJO

Coronel de Infantería Diplomado de Estado Mayor. Delegado de Defensa en Cantabria

Introducción. 1. Israel: 1.1. Valor estratégico. 1.2. Potenciales enemigos. 1.3. Amenazas: 1.3.1. La amenaza iraní. 1.4. Fuerzas de Defensa de Israel (IDF). 1.5. Política Exterior. 2. IRÁN: 2.1. Valor estratégico. 2.2. Fuerzas Armadas. 2.3. La religión en el sistema político iraní. 2.4. Política Exterior. 2.5. Programa nuclear iraní. 2.6. Estrecho de Ormuz. 3. Claves del posible ataque: 3.1. ¿Qué objetivos? 3.2. ¿Cómo llegar a los objetivos? 3.3. Defensas aéreas iraníes. 3.4. ¿Puede tener éxito el ataque israelí? 3.5. Repercusiones del ataque. 3.6. ¿Puede retrasarse el ataque?

Introducción

De un tiempo a esta parte los medios de comunicación, tanto escritos como audiovisuales, llenan páginas y horas de emisión con la posibilidad de un ataque israelí a las instalaciones nucleares iraníes –en un futuro más o menos próximo–, dando lugar al enfrentamiento entre dos naciones. A este respecto, cada una esgrime sus propias razones.

Por un lado tenemos a Israel que, ante la combinación alarmante de amenazas a las que se ve sometido, cree estar encerrado entre cuatro paredes y piensa –no sin cierta razón– que su supervivencia está amenazada. Con ese ataque reafirmaría su estatus regional en Oriente Próximo.

Irán, por su parte, quiere ser el líder regional tanto en lo político, como en lo militar y en lo religioso. Para ello necesita aumentar su capacidad de influencia y de disuasión ante las amenazas que percibe a su alrededor, tales como las bases USA en el Golfo Pérsico, la OTAN en Afganistán y, sobre todo, la posesión de armas nucleares por parte de Israel, Pakistán e India. Eso explica su deseo de entrar en el club nuclear.

Asistimos pues, al enfrentamiento entre David y Goliat, sin saber muy bien quien es quien. Es, en definitiva, una lucha por la supervivencia para unos, y por el liderazgo regional para otros. En este trabajo vamos a analizar si ese ataque es posible o no, que posibilidades de éxito tendría y cuales serían las repercusiones.

1. Israel

Israel está situado en el cruce de caminos entre Europa, Asia y África. El hito histórico fue la proclamación del Estado de Israel el 14 de mayo de 1948, tras lo cual se sucedieron cinco guerras con los países vecinos, destacando entre ellas la de los

Seis Días que, en 1967, le permitió apoderarse de Gaza, Cisjordania, Jerusalén Este y el Golán.

Las fronteras actuales de Israel son resultado directo de esas guerras: la línea de armisticio de 1949 entre Israel y Líbano; la línea de acuerdo de separación de fuerzas firmado entre Israel y Siria tras la guerra del Yom Kipur en 1973; la línea de alto el fuego entre Israel y Jordania tras la guerra de los Seis Días y el acuerdo fronterizo israelí-egipcio incluido en el tratado de paz de 1979.



1.1. Valor estratégico

Su gran valor estratégico se lo da el hecho de hallarse en la confluencia de tres continentes, con vigilancia sobre una vía de comunicación internacional y en la región de mayor producción y reserva petrolífera del planeta. Desde la caída del Sha de Persia se la puede considerar el bastión de EEUU en la zona, situación que se refuerza por la enorme superioridad militar cualitativa que posee sobre los Estados próximos.

Las principales debilidades de Israel –que condicionan su estrategia de defensa–, son la falta de profundidad de su territorio y su escasa población. Ello le obliga a evitar, por todos los medios, que un posible enemigo penetre en territorio israelí y, en caso de que lo haga, intentar llevar lo antes posible los combates al territorio enemigo. Esta ha sido una constante histórica desde la creación del Estado de Israel, manifestada con las sucesivas ocupaciones de terreno y su conservación.

1.2. Potenciales enemigos

El Estado de Israel ha sido rechazado por el mundo árabe-musulmán desde su fundación. Está, por tanto, rodeado de potenciales enemigos, ya que además de los fronterizos, también son enemigos los países de mayoría musulmana. Esto le exige dedicar una gran parte de su PIB a gastos de Defensa, tanto en armamento y materiales como en personas.

1.3. Amenazas

Más de uno se preguntará ¿por qué se siente amenazado Israel? La causa primigenia es que el mundo islámico nunca ha aceptado la legitimidad del Estado judío. Israel debe hacer frente a una combinación de amenazas alarmantes que le crean la sensación de estar encerrado entre cuatro paredes, lo que le lleva a reacciones violentísimas. Dichas amenazas son:

- Hacia el Noreste Siria, país en descomposición.
- Por el Norte Hezbolá, que ha jurado destruir Israel y que funciona como una larga mano de Irán.
- En el flanco Suroeste, Hamás, que en su Constitución propugna la eliminación de Israel.
- Hacia el Este Irán, que sigue adelante con su programa nuclear.

Vamos a centrarnos, únicamente, en la amenaza iraní, por ser ese el objeto de este trabajo. De las otras tres, simplemente comentar que la amenaza siria se ha convertido en la amenaza de seguridad más inmediata para Israel por el vacío de poder que se producirá cuando caiga El Assad, cosa que se da por hecha. Hezbolá es un aliado de Irán en la zona y se ha convertido en un Estado dentro de otro, que es Líbano. Finalmente Hamás, que nunca ha querido la paz, su único y obsesivo objetivo es la destrucción de Israel y ha convertido Gaza en un territorio desde el que diariamente lanzan cohetes y misiles contra Israel.

1.3.1. La amenaza iraní

Israel considera a Irán su principal amenaza estratégica. Las Fuerzas de Misiles Estratégicos de Irán¹ (FMEI), integradas en la Fuerza Aérea de la Guardia de la Revolución, constituyen el mayor poder de respuesta ofensiva iraní ante un ataque. Cuenta en sus arsenales con varios miles de misiles móviles tales como el *Shabab* (meteorito) series 1 a la 6, *Fajr-3*, *Mir-V*, *Ghadr-110* y *Sajjil*, y otros de corto alcance. Los *Shabab* 5 y 6, con un alcance entre 3.500 y 5.000 km, ya sea con carga convencional o nuclear, preocupan no solo a Israel sino también a Europa. El misil *Ashura*, con un alcance de 2.000 km. y capaz de portar cabezas nucleares representa un gran avance en la tecnología iraní. Sus motores funcionan con combustible sólido en lugar de líquido como el *Shabab*; esto reduce considerablemente el tiempo de despliegue y entrada en posición, lo que hace que estén menos tiempo expuestos a la localización por radar del enemigo. Todos los misiles citados tienen alcance suficiente para batir todo el territorio israelí.

Las continuas llamadas iraníes a la destrucción del Estado judío, el apoyo que Teherán presta a grupos terroristas enfrentados a Israel y la tecnología de sus misiles hacen que Jerusalén considere a Irán una amenaza mortal. Ahmadiyad ha manifestado innumerables veces que “Israel debe ser borrado del mapa”. El pasado 3 de febrero, el ayatolá Alí Jamenei, líder supremo iraní, definió a Israel como “tumor canceroso que se debe cortar”. Irán es el único miembro de la ONU que lanza amenazas contra otro miembro. Amenazas que no son nuevas; en 2001 Rafsanjani presumía que una sola arma nuclear bastaría para asolar Israel, mientras que Israel solo podría “dañar” al mundo islámico.

¹ *Intelligence, Defense and Security*, 24 de septiembre de 2009.



Irán interviene en la lucha contra Israel a través de los movimientos terroristas radicales Hezbolá y Hamás. Su objetivo es convertir Líbano y Gaza, respectivamente, en pequeños “iranés”, como parte de la expansión del chiismo. Los vínculos de Irán con el terrorismo, las declaraciones antijudías de su Presidente, y el nombramiento como ministro de defensa iraní de Ahmad Vahidi, buscado por Interpol como participante en los asesinatos de judíos en Argentina, hacen difícil negar que exista una amenaza.

El deseo de Irán de convertirse en una potencia regional solo puede generar tensiones en la zona, y estas, la guerra. Ante la actitud iraní Israel sólo tiene dos posturas: una preventiva y otra de no enfrentamiento. Churchill afirmó que la II Guerra Mundial se podía haber evitado si los aliados hubieran desarrollado a tiempo una diplomacia contundente. Ante el fracaso, hasta ahora, de la vía diplomática para detener el programa, cabría preguntarse por las opciones estratégicas existentes para detener la nuclearización de Irán. No se debe descartar, pues, la posibilidad de que Israel adopte un criterio preventivo.

En conclusión, el sentimiento de ahogo que tiene Israel por ese conjunto de amenazas; el surgimiento de un régimen islamista hostil en Egipto; el enfriamiento de la tradicional amistad con Jordania; y la falta de resultados de las políticas apaciguadoras de Naciones Unidas que hacen que Jerusalén piense que, a pesar de las sanciones, Irán terminará por tener armas nucleares, hace que se esté asentando la creencia de que Israel puede ser destruido, lo que puede llevarle a una reacción violenta sobre Irán. ¿Cuándo se les agotará la paciencia? Los expertos dicen que a finales de este año ya nadie podrá impedir a Teherán hacerse con la bomba. Habrá que estar muy atentos a lo que, a partir de ahora, diga y haga Israel.

1.4. Fuerzas de Defensa de Israel (IDF)

El principal interés nacional de Israel es garantizar su existencia y la seguridad de sus ciudadanos. Para ello Israel desarrolla una política de defensa basada en el mantenimiento de fuertes capacidades disuasorias, convencionales o no, que hagan ver a sus posibles adversarios las consecuencias negativas de una guerra.

Para hacer frente a las amenazas citadas Israel dispone de 175.000 efectivos en activo² y 430.000 reservistas³. El servicio militar es obligatorio y dura 3 años para los hombres y 2 para las mujeres. Los reservistas lo son hasta los 41 años de edad. Dispone de misiles de corto alcance *Jericó 1* y de alcance medio *Jericó 2*, y se calcula en unas 200 las cabezas de guerra con capacidad nuclear. Dispone, asimismo, de un escudo anti misiles formado por los sistemas *Arrow 2* y *3*. El *Arrow 3* es considerado el interceptador más innovador y revolucionario del mundo. Despliega satélites “kamikazes” que impactan contra los misiles balísticos, fuera de la atmosfera terrestre, desintegrando la ojiva de manera segura.

Las limitaciones de personal las contrarresta con un eficaz sistema de reclutamiento y de movilización de sus reservistas. La población judía de Israel se encuentra fuertemente unida por lazos históricos, étnicos y religiosos difíciles de romper, y con una fuerte motivación moral por su país, lo que les convierte en soldados disciplinados y convencidos de su misión. Todo esto, unido a la superioridad tecnológica de los sistemas de armas, hace que las IDF, totalmente integradas con la población, sean cualitativamente superiores a las de los demás. De hecho, han sido, desde su creación, superiores a todos los ejércitos con los que se ha enfrentado.

1.5. Política Exterior

Está marcada por un total apoyo de Estados Unidos, su único aliado fiable en el panorama internacional. El principal objetivo del Gobierno israelí es conseguir la paz con sus vecinos pero siempre bajo la premisa de la “total seguridad” para el Estado de Israel. Esta preocupación por la paz viene motivada, por un lado, por el aspecto económico y, por otro, por el cansancio social del permanente estado de guerra. La paz supondría la reactivación de la economía nacional y facilitaría la estabilidad en la región, todo lo cual beneficiaría a Occidente.

La política de nuevos asentamientos en los territorios ocupados constituye un serio hándicap para una paz futura. En este sentido, el proyecto de nuevos asentamientos israelíes en la zona llamada E-1⁴ es extremadamente peligroso para una paz futura, pues cortaría Cisjordania en dos comprometiendo la viabilidad de un futuro Estado palestino.

² 130.000 en el Ejército de Tierra; 8.000 en la Armada y 37.000 en el Ejército del Aire. El ET tiene 15 brigadas acorazadas, 12 mecanizadas, 8 de paracaidistas y 12 regimientos de artillería (8 autopropulsados). La aviación más importante del EA son 118 F-15I y 138 F-16I. *Military Balance*, 2010.

³ 394.000 en el ET, 3.500 en la Armada y 32.500 en el EA. Los reservistas del ET se organizan en 15 brigadas acorazadas, 6 mecanizadas, 4 motorizadas, 3 aerotransportables, 1 brigada paracaidista y 6 regimientos de artillería autopropulsada. *Military Balance*, 2010.

⁴ Corredor de 12 km² entre Jerusalén y Jericó, en el valle del Jordán, que uniría Jerusalén Este con la colonia de Maale Adumim.

La Unión Europea (UE) es el principal socio comercial de Israel, pues recibe el 35,3% de sus exportaciones. Uno de los objetivos del Gobierno israelí es la firma del Acuerdo sobre Conformidad, Evaluación y Aceptación de Productos Industriales (ACAA), que busca eliminar las barreras al comercio de productos industriales, con objeto de aumentar el acceso europeo a los mercados israelíes, y viceversa. No sería descartable que el Parlamento Europeo votase en contra de dichos acuerdos como medida de presión para que Israel acabe con su política de asentamientos.

Tras las elecciones judías, Netanyahu ha nombrado ministra de Justicia a Tzipi Livni, líder del partido Hatuah (Movimiento). Livni puede constituir la baza oculta de la Administración Obama para encauzar definitivamente el proceso de paz palestino-israelí. Gracias a su extenso conocimiento y a tener una visión clara de una posible solución, llevará el peso de las negociaciones de paz y tendrá potestad para dialogar directamente con el Presidente palestino, Abu Mazen. El objetivo sería la firma de un Tratado de Paz que estableciese las bases para la creación del futuro Estado palestino. Pero para que esto sea posible, antes debería surgir un Gobierno de unidad entre Hamás y Al Fatah.

Dicho Tratado contaría con las bendiciones políticas de todo el mundo e instauraría un nuevo *statu quo* en Oriente Próximo que podría resolver el contencioso nuclear con Irán.

2. Irán

Cuando se habla de Irán pensamos en que es el resultado de la Revolución Islámica de 1.979. Pero Irán, con 79 millones de habitantes y una cultura y una Historia milenarias, es mucho más que su Revolución Islámica.

Su situación geográfica, con dos salidas al mar, es especialmente relevante: en el norte al Mar Caspio; en el sur al Golfo Pérsico y al Mar de Omán. Si la primera es importante en relación al transporte del gas, las segundas son esenciales para el paso del petróleo. Pero no menos relevantes son sus fronteras que le relacionan con más de una docena de vecinos. El entorno geográfico evidencia su enorme importancia geoestratégica, no solo en cuanto a valores energéticos, sino también políticos y de seguridad, como muestra su vecindad con Pakistán y Afganistán, países clave para la estabilidad internacional.

2.1. Valor estratégico

Irán ocupa la posición central de una zona donde se cruzan las dos regiones geopolíticas más inestables del planeta. Esta posición le otorga un gran protagonismo internacional. Protagonismo que cobraría más valor en el caso de que Turquía entrase a formar parte de la Unión Europea, ya que ésta y aquel compartirían frontera.

Otro factor a tener en cuenta es la importancia de sus recursos energéticos. Irán dispone de las segundas reservas de petróleo de la región más rica del mundo en este recurso, y también de la segunda reserva mundial de gas, solo superado por Rusia. Esto estimula a Irán a buscar alianzas estratégicas, en materia energética, con países como Rusia, China o Venezuela, que potencien su protagonismo regional e internacional.

Según BRZEZINSKI⁵, “Irán es uno de los cinco países pivotes geopolíticos en Eurasia, y su importancia se deriva de su situación estratégica y de su política intervencionista. Irán es la conexión entre Oriente Próximo, el Cáucaso y Asia Central”. Constituye lo que Paul Kennedy⁶ considera un Estado axial, por ser uno de los pocos países cuyo futuro afectará profundamente a la estabilidad de las regiones circundantes.



Irán contempla unas áreas de interés estratégico –Golfo Pérsico, Oriente Próximo, Mar Caspio y Asia Central–, en las que estudia las posibles amenazas exteriores. Sus diversos dirigentes han considerado –y consideran– que Irán debe ser el líder regional, tanto en lo político, como en lo militar y en lo religioso. De ese deseo de liderazgo surge la pretensión de ser el Estado que garantice la estabilidad en el Golfo Pérsico, bien mediante presencia militar, bien influyendo en los asuntos internos de sus vecinos.

La República Islámica de Irán carece de aliados sólidos y duraderos en su entorno por lo que, desde el punto de vista estratégico, está relativamente solo. Sus alianzas suelen ser coyunturales –como la que tiene con Siria–, y se basan en la necesidad de darse apoyo mutuo frente a unos temores conjuntos, y no en una visión compartida de sus realidades nacionales y regionales.

⁵ BRZEZINSKI, Zbigniew, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Editorial Paidós, Barcelona, 1988.

⁶ KENNEDY, Paul Michael, *The Rise and Fall of the Great Powers*. Historiador británico especializado en las relaciones internacionales y en el concepto denominado “La Gran Estrategia”.

Los esfuerzos iraníes para que se reconozca su supremacía regional se centran en aumentar su capacidad de influencia y de disuasión ante las amenazas que percibe en derredor suyo, tales como las bases USA en el Golfo Pérsico, la OTAN en Afganistán y, sobre todo, la posesión de armas nucleares por parte de Israel, Pakistán e India. Eso explica su deseo de ingresar en el “club nuclear”, ya que si quiere ser una potencia regional su influencia no se mantendría frente a estas naciones. Además, poseyendo armas nucleares podría hacer frente a las presiones de Estados Unidos y sus aliados.

El mundo tiene puestos sus ojos en Irán y es que en la lista de las ocho mayores preocupaciones para la seguridad mundial, aparece en los casos de proliferación nuclear, fundamentalismo islámico, seguridad energética, conflicto de Oriente Próximo y terrorismo.

2.2. Fuerzas Armadas

Irán dispone de 523.000 militares en activo⁷ y 350.000 reservistas. Continúa con la mejora progresiva de sus capacidades convencionales. Sus fuerzas navales disponen de nuevos barcos; ha ampliado las bases del Golfo de Omán, Golfo Pérsico y Mar Caspio. Además, despliega buques en el Golfo de Adén y el Mar Arábigo para operaciones contra la piratería. En 2011 y 2012 desplegó dos grupos navales en el Mediterráneo, mar que constituye su ansiada salida al mar.

Los sistemas de defensa aérea no tienen un sistema de Mando y Control de Comunicaciones eficaz, y su capacidad en Inteligencia para detectar a los sofisticados aviones F-15I *Ra'am* y F-16 “*Sufa*” israelíes no es buena.

La verdadera fuerza de Irán reside en sus misiles de medio y largo alcance, tal y como se describe en el apartado 1.3.1 “La amenaza iraní”.

2.3. La religión en el sistema político iraní

La teocracia iraní está basada en el Islam chií, absolutamente predominante en Irán. La figura más importante del Gobierno es el Líder Supremo quien, por constitución, debe tener como atributo principal un alto conocimiento de la ley islámica.

Asume varias funciones que le permiten tener una influencia clave en el Gobierno. Por un lado, es el comandante en jefe de las fuerzas armadas y de seguridad, es el Jefe de Estado y es quien declara la guerra. Por otro lado, nombra al jefe del poder judicial y escoge a los seis teólogos del Consejo de los Guardianes⁸, órgano que se encarga de verificar que las leyes dictadas por el congreso iraní, o Majlis, estén de acuerdo con la Sharia.

⁷ 350.000 en el Ejército de Tierra; 18.000 en la Armada, 30.000 en el Ejército del Aire y 125.000 en la Guardia de la Revolución. El ET se compone, fundamentalmente, de 4 divisiones acorazadas, 2 divisiones mecanizadas y 4 divisiones motorizadas. La Marina cuenta con 4 fragatas, 2 corbetas y 3 submarinos de la clase “Kilo” no nucleares y 150 patrulleras y lanchas rápidas armadas con misiles de corto alcance. En el EA destacan 44 F-14, 35 MIG-29, 13 SU-25, y 30 SU-24. De la Guardia de la Revolución 100.000 son de tierra, 20.000 de la división naval y 5.000 de la división aérea. *Military Balance*, 2010.

⁸ El Consejo de los Guardianes está compuesto por seis teólogos escogidos por el Líder Supremo y doce juristas escogidos por el poder judicial, que a su vez es elegido por el Líder Supremo.

Si bien el Presidente del Gobierno es el jefe de la rama ejecutiva y es elegido por sufragio universal, el Líder Supremo es elegido por una junta de expertos, dejando el cargo con más poder en el país en manos de un cuerpo de teólogos y no en las del pueblo. Todo este sistema evidencia claramente la influencia de la religión en el sistema de gobierno de Irán, lo que no sólo se refleja en las características de los gobernantes, sino también en el trasfondo de las leyes, ya que se rigen por los contenidos religiosos del Islam chií.

Esta corriente del Islam difiere del suní –corriente mayoritaria del Islam en el mundo– en varios aspectos, uno de ellos es el liderazgo. En el Islam chií el liderazgo se basa en el conocimiento de los temas religiosos, de manera que ven al líder como el guardián de la religión dentro de la sociedad⁹, alejándole de la idea de gobierno laico y político que tiene Occidente. Para el Islam suní, el liderazgo, si bien está influido por la religión, tiene una visión política del líder más parecida a la occidental.

Esto se puede ver en el sistema de gobierno actual de Irán que, aunque tiene un Presidente cuyas funciones son las de jefe de Gobierno, sin embargo, por encima de él se encuentra el Líder Supremo, que más que ejercer el poder hace efectivo el predominio de la religión bajo la visión chií del Estado.

El rey Abdalá de Jordania advirtió hace años que “el chiismo es una amenaza para la región”. No es casual que Irán sea visto con malos ojos por los denominados países árabes moderados, todos sunís y rivales de los chiís.

2.4. Política Exterior

Haizam HAMIRAH FERNÁNDEZ¹⁰ define perfectamente el modelo de política exterior que lleva a cabo Irán: “La sensación de superioridad –tan presente en la cultura iraní– se mezcla con un sentimiento de inseguridad constante y de sospecha de las intenciones de los demás. El resultado es una política exterior marcada por grandes aspiraciones y continuos recordatorios de sus limitaciones. Por eso, los dirigentes iraníes tratan de ser muy pragmáticos en las relaciones internacionales”.

Donde más pragmatismo ha mostrado la política exterior iraní ha sido en sus relaciones con Rusia y con China. Primero tuvieron relaciones con la Unión Soviética y posteriormente con la Federación Rusa, con la que mantiene intercambios militares, comerciales y tecnológicos al mismo tiempo que recibe su apoyo diplomático en foros internacionales. China es uno de los principales compradores de crudo iraní y se opone a todo tipo de sanciones contra Irán.

En Asia Central, su objetivo es mantener un equilibrio que beneficie, o al menos no perjudique, sus intereses. Irán trata de ampliar lazos con algunos países y así compensar las sanciones y el aislamiento diplomático. En Irak utiliza una doble estrategia; por un lado, se compromete con los líderes de todo el espectro político iraquí y, por otro, presta su constante apoyo con dinero, armas, entrenamiento y orientación estratégica y operativa, a las milicias chiís iraquíes y a grupos terroristas como *Kataib Hezbollah* y *Asaib Ahl al-Haq*.

⁹ AHMED, Akbar S, *Islam Today. A short introduction to the Muslim world*, 1999, p. 44.

¹⁰ Haizam AMIRAH FERNÁNDEZ es investigador principal para el Mediterráneo y el Mundo Árabe en el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

Irán continúa influyendo en Afganistán a través de un enfoque doble: apoya al Gobierno de Karzai en temas humanitarios, económicos y actividades de difusión cultural entre la población afgana y, al mismo tiempo, apoya a los grupos insurgentes talibanes, a pesar de su enemistad por ser sunís. Estas dos estrategias son complementarias pues, por un lado, maximiza su influencia y, por otro, socava los objetivos de Estados Unidos y de la OTAN al fomentar la violencia.

Sin embargo, lo que impera en sus relaciones con los países de Oriente Próximo no es el equilibrio, sino la oposición furibunda a la existencia del Estado de Israel. Irán ha estado involucrado en Líbano desde los primeros días de la República Islámica, especialmente tratando de ampliar lazos con la población chií libanesa. Sigue prestando dinero, armas, entrenamiento y apoyo logístico a Hezbolá como herramienta de presión sobre Israel.

“Siria es la clave de una política exterior basada en el enfrentamiento con Israel. Con la caída de Bachar El Assad, el régimen de los ayatolás perdería su mayor inversión en la región en términos económicos, militares y estratégicos”, resume Abdulá EL SHAYJI¹¹. De ahí que, después de meses de negar que su aliado árabe tuviera problemas, Teherán haya cambiado su política y se ofrece como mediador entre las dos partes. El régimen iraní se da cuenta de que la caída de Siria significa perder proximidad a Israel y a Hezbolá.

Con la llegada de la mal llamada “primavera árabe” en 2011, Irán vio oportunidades para aumentar su influencia mediante el apoyo a grupos que se oponían a los regímenes en el poder. Alardea de que estos levantamientos populares y democráticos están inspirados en su Revolución de 1979.

2.5. Programa nuclear iraní

El origen del programa nuclear iraní se remonta al Acuerdo de Cooperación Nuclear firmado con Estados Unidos en 1957. En aplicación del citado Acuerdo, se diseñó un programa, avalado en 1974 por el prestigioso *Stanford Research Institute* que, ante la creciente demanda de electricidad, recomendó para Irán el uso de la energía nuclear. Firmado ese mismo año el Acuerdo de Salvaguardias con el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), Teherán encargó a Alemania, al año siguiente, la construcción de la central nuclear de *Busher*.

La Revolución Islámica se declaró contraria a la energía nuclear¹². El empleo por parte de Sadam Hussein de armas químicas y bacteriológicas, durante la guerra contra Irán, fue quizás lo que llevó a Teherán a cambiar de opinión y puede que sea ese el origen del programa nuclear iraní.

¹¹ Director del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Kuwait.

¹² Para entonces ya estaba prácticamente terminado el edificio de Busher y Alemania tenía dispuestos para su envío los componentes nucleares de la primera carga del reactor.



A grandes líneas, el programa consta de: minas de uranio en *Sanghand*; instalaciones de conversión y enriquecimiento en *Isfahán*, *Natanz* y *Qom*; reactores de investigación en *Kalaye*, de agua ligera en *Busher* y de agua pesada en *Arak*.

Hasta abril de 2006, Irán había negado actividades de enriquecimiento. Sin embargo, el OIEA ha manifestado que Irán había intentado al menos tres métodos distintos de enriquecer uranio. El que ha desarrollado es el de la centrifugación.

En septiembre de 2004, en contra del OIEA, Irán retomó el proceso de obtención de hexafluoruro de uranio (UF_6), gas que permite la obtención de uranio enriquecido. En enero de 2006 retiró los precintos de las instalaciones en *Natanz* y, poco después, introdujo progresivamente UF_6 en centrifugadoras tipo P-1. El 9 de abril de ese año declaró haber logrado enriquecer una pequeña cantidad de uranio al 3%, lo que motivó que Ahmadineyad anunciará al mundo la entrada de Irán en el "selecto club de países nucleares del mundo".

Tras casi siete años de inspecciones y numerosas resoluciones de Naciones Unidas, el OIEA no ha podido garantizar que el programa iraní carezca de orientación militar, aunque tampoco pueda demostrarlo. Una indefinición que la comunidad internacional no acepta.

El proceso negociador conducido por Francia, Reino Unido y Alemania intentaba que Irán renunciase voluntariamente a enriquecer uranio a cambio de beneficios políticos, económicos y tecnológicos, incluidos los nucleares.

El fracaso de las negociaciones se fundamentó:

1. En la falsa esperanza de que Irán aceptaría suspender el enriquecimiento de uranio.
2. En el convencimiento de que los incentivos constituían una oferta irrechazable para Irán.

Sin embargo, el incentivo más atractivo para Irán era poseer la capacidad nuclear. Le daba prestigio y le garantizaba su ansia de hegemonía.

Las ambiguas respuestas y concesiones iraníes en las negociaciones se convirtieron, tras ganar Ahmadineyad las elecciones, en una rotunda negativa a todo tipo de propuestas, ofertas y presiones tendentes a limitar la capacidad de enriquecer uranio. La posición iraní no varió tras el envío del caso al Consejo de Seguridad, cuyas sancionadoras resoluciones Irán ha ignorado sistemáticamente.

Teherán ha justificado el enriquecimiento de uranio como un derecho legítimo que le concede el Tratado de No Proliferación (TNP), lo que es cierto. Pero no cumple con las obligaciones inherentes a este derecho. También alega discriminación injusta frente a Israel –que no es miembro del TNP–, al tiempo que ha reiterado la finalidad exclusivamente pacífica de su programa, invocando la incompatibilidad de las armas nucleares con el Islam¹³. No se entiende tanto afán por enriquecer uranio, que solo emplearía como combustible de reactores, cuando Irán carece de ellos.

Los inspectores del OIEA han emitido un informe en el que se dice que en *Natanz* hay 180 centrifugadoras nuevas del tipo IR-2m que son entre tres y seis veces más rápidas que las utilizadas hasta ahora. Jerusalén¹⁴ considera que “estas centrifugadoras reducirán en una tercera parte el tiempo necesario para que Irán consiga una bomba atómica”.

La continua instalación de centrifugadoras y su modernización contravienen las exigencias del Consejo de Seguridad que pide un cese completo del enriquecimiento como medida para crear confianza. Las sanciones económicas han sido, hasta el momento, un éxito a medias debido a que no hay consenso en la comunidad internacional a la hora de aplicarlas. Rusia y China, aunque por motivos diferentes, son los más beligerantes. Rusia ha encontrado en la crisis iraní un buen motivo para extender al campo energético la controversia que mantiene con Estados Unidos. Por su parte China, cuya economía necesita los recursos iraníes para desarrollarse, está absolutamente en contra de las sanciones.

Tras éste informe del OIEA, Israel ha indicado que Irán está más cerca que nunca de la bomba atómica. En septiembre de 2012, Netanyahu pidió establecer una “línea roja clara” que determine hasta dónde puede llegar Irán en materia nuclear sin hacerse con la bomba atómica. Y en un discurso en Jerusalén dijo: “Irán se está colocando en una posición en la que puede disponer de material suficiente para producir uranio altamente enriquecido para una bomba nuclear. En aras de la paz y la seguridad y en beneficio del mundo entero hay que poner fin a esto. ¿Cómo se le pone fin? Hay que ejercer mayor presión sobre ellos. Hay que incrementar las sanciones. Y deben saber

¹³ Olvida que Pakistán, que también es un país musulmán, las tiene.

¹⁴ Declaraciones de Benjamín Netanyahu del 4 de febrero de 2013.

que si éstas y la diplomacia fallan, se enfrentan a una amenaza militar. Esto es esencial. Nada más funcionará”. Palabras con bastante carga de profundidad.

Continuando con su plan, el gobierno iraní anunció, el pasado 9 de abril de 2013, que ha abierto dos nuevas minas de uranio e inaugurado una nueva planta de producción de concentrado de polvo de uranio, que es la base para lograr el UF₆. Con este anuncio, Irán está mandando a Occidente un claro mensaje de que mantiene su programa nuclear. Sigue, por tanto, alimentando la sospecha de que busca obtener la bomba atómica.

El 7 de abril pasado concluyó en Almaty (Kazajistán) la última ronda negociadora con el G5+1 –Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia, China y Alemania– sin resultado alguno¹⁵ y sin ni siquiera decidir cuándo volverán a reunirse. Hasta después de las elecciones presidenciales de junio no cabe esperar cambio alguno en la conducta iraní. Es una muestra más de indiferencia, de orgullo nacional ante las presiones exteriores y de desafío a Occidente.

Si la vía negociadora permanece cerrada, ¿qué salida queda?. Mohamed El Baradei¹⁶ propuso limitar –más que eliminar– la capacidad nuclear de Teherán. Otros solo ven como posible solución un Oriente Próximo sin armas nucleares. Solución inaceptable para Israel que teme, como el resto de Occidente, que la posesión por Irán de la bomba atómica sería el más poderoso incentivo de proliferación nuclear en la región. De hecho, Teherán, al persistir en su programa nuclear, está provocando miedo y preocupación en los países árabes que han acelerado la proliferación nuclear en la región. Arabia Saudí, suní y enemiga de Irán, firmó un acuerdo de cooperación nuclear civil con EE.UU.. Francia, por su parte, estudia firmar, si no lo ha hecho ya, acuerdos similares con Egipto, Marruecos, Jordania y Emiratos Árabes Unidos.

La verdadera solución pasaría por hacer comprender a la sociedad iraní que poseer tecnología nuclear para producir electricidad y otros fines pacíficos, tal y como sus dirigentes dicen, no exige enriquecer uranio a tan alto nivel, y que su suspensión no significa renunciar a ser un país nuclear, que debe fabricar solo el combustible de las centrales, como es el caso de la inmensa mayoría de países con centrales nucleares, por ejemplo España. Así se disiparía cualquier tentación de armarse nuclearmente. En contrapartida, Irán, además de obtener tecnología y reactores nucleares occidentales, rompería su aislamiento político y obtendría grandes ventajas económicas de las que se ve ahora privado y que necesita urgentemente.

2.6. Estrecho de Ormuz

Irán alardea de que, en caso de ser atacada, cerraría el Estrecho de Ormuz gracias a la tecnología que posee. Pero, ¿tiene capacidad para hacerlo? Su Armada no es tan poderosa como sus dirigentes pretenden hacernos creer. Su aviación naval no tiene

¹⁵ El G5+1 solo pedía a Irán que redujese su capacidad de producción en Fordo. En palabras de Michael Mann, portavoz de Catherine Ashton, “Irán debe asegurar a la comunidad internacional que solo está interesado en el uso pacífico de la energía nuclear, sin ninguna dimensión militar”.

¹⁶ Mohamed Mustafa EL-BARADEI. Diplomático, jurista y político egipcio. Entre 1997 y 2009 fue Director General de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA). Galardonado con el Premio Nobel de la Paz en 2005.

capacidad de combate. La única capacidad de ataque se la proporciona el ejército del aire del que ya hemos visto su composición en la nota 8 del punto 2.2.

Esta fuerza, a la que habría que añadir las defensas antiaéreas en tierra, solo podría cerrar los 34 kilómetros del estrecho durante un tiempo muy corto, pues su capacidad logística, de reabastecimiento y de mantenimiento operativo es muy pequeña. Enfrente tendría a la V Flota norteamericana¹⁷ compuesta por varios portaviones, fragatas, destructores y submarinos, con un poder descomunal. A esta inmensa fuerza habría que añadir la capacidad estadounidense para anular los sistemas de comunicaciones –que proporcionan información a los sistemas de armas–, y de Inteligencia iraníes, lo que les dejaría mudos y ciegos. Podemos decir que se enfrentarían un enjambre de pirañas contra una manada bien organizada y pertrechada de tiburones tigre.

Por tanto, podemos concluir que se trata de un farol; pero, ojo, nunca se debe despreciar al adversario porque siempre puede hacer daño.



3. Claves del posible ataque

La amenaza nuclear iraní ha preocupado a quienes están encargados de la planificación militar y ha condicionado el desarrollo de la Fuerza Aérea de Israel (IAF) a lo largo de los últimos años. Parte de su entrenamiento está enfocado a misiones de largo alcance. La IAF compró 118 aviones de combate F-15 y 138 F-16 de última

¹⁷ Si Irán decide cerrar el Estrecho de Ormuz, no cabe duda que Estados Unidos entraría en liza pues por ese Estrecho pasa un tercio del crudo que se vende en el mundo. Es posible incluso que otras potencias tomasen parte.

generación, a los que ha equipado con aviónica israelí y depósitos de combustible adicionales para misiones de largo alcance.

El *F-15I "Ra'am"* israelí¹⁸ es una versión especial del *F-15E*. Son cazabombarderos polivalentes de dos motores. Su tremenda capacidad de carga de bombas y misiles, combinada con sus avanzados sistemas, le permiten llevar a cabo ataques a baja altitud, a cualquier hora y bajo cualquier condición atmosférica. Puede llevar cuatro toneladas y media de combustible entre sus tanques internos y los desechables, lo que le permite volar a una gran distancia.

Los *F-16I Sufa* son cazas polivalentes de un solo motor que también pueden llevar bombas y servir como escoltas de los cazabombarderos *F-15I*. Este avión hace frente, simultáneamente, a múltiples blancos. Lleva los nuevos misiles aire-aire *Python 5* y puede volar más de 1.900 km.

Israel dispone del misil *Jericó III* de combustible sólido, capaz de portar varias cabezas convencionales y con un alcance suficiente para alcanzar los objetivos iraníes. Este sería el método menos arriesgado, pero es dudoso que sus ojivas tengan el poder de penetración suficiente en la tierra para lograr el grado de destrucción que se busca. Según cálculos israelíes, bastarían cuarenta misiles *Jericó III* para destruir las instalaciones nucleares iraníes mientras no hayan sido trasladadas al interior de las montañas. De ahí su prisa por llevar a cabo el ataque.

Los vehículos aéreos no tripulados *Eitan*, encargados de proporcionar comunicación, información y cegar los sistemas iraníes, pueden permanecer más de veinte horas consecutivas en vuelo; algunas fuentes dicen que pueden llegar a las cuarenta y cinco.

Israel tiene experiencia en ataques preventivos contra objetivos nucleares en la región¹⁹. Sin embargo, un ataque contra Irán no se parecería nada a los llevados a cabo anteriormente. El ataque a las instalaciones nucleares iraníes, si se produjese, tendría que hacer frente a un sin fin de problemas, entre los que hay que incluir el alcance, el número de objetivos y la naturaleza de los mismos. Requeriría el empleo de una gran fuerza. El principal contingente sería de bombarderos. Necesitarían aviación de escolta para su protección frente a los medios aéreos iraníes. Asimismo, sería necesario suprimir los sistemas de defensa aérea. Sería necesario, igualmente, llevar a cabo acciones de guerra electrónica para bloquear los sistemas de Mando y Control e Inteligencia iraníes. ¿Tiene Israel capacidad para todo esto? Los expertos opinan que, si bien cuenta con un gran potencial militar, la operación estaría al límite de sus posibilidades y correría un gran riesgo de fracasar.

Según el periódico londinense "*Sunday Times*", Israel emplearía sus aviones teledirigidos *Haron*, armados con misiles *Hellfire* para destruir los misiles iraníes en sus bases antes de ser lanzados. Pero lo más curioso de la noticia es cuando dice que, según varios informes, dichos aviones despegarían de Azerbaiyán, fronterizo con Irán.

¹⁸ El estándar "I" significa versión única para el Ejército del Aire israelí.

¹⁹ En junio de 1981, sus aviones bombardearon el reactor de Osirak, cerca de Bagdad. Más recientemente, en septiembre de 2007, aviones de combate atacaron instalaciones en Siria que Israel, Estados Unidos y muchos expertos consideraban que se trataba de un reactor nuclear en construcción.

Y continúa diciendo que Azerbaiyán desempeñaría un papel crucial como lugar desde el que se llevarían a cabo operaciones terrestres de rescate de pilotos y aviones no tripulados abatidos. Sin embargo, el Gobierno de Azerbaiyán lo ha negado rotundamente. Por otra parte, parece ser que Israel y Azerbaiyán cerraron un acuerdo de 1.600 millones de dólares en febrero, que incluye la venta de aviones no tripulados y la entrega a Bakú de sistemas de misiles antiaéreos.

No hay la más mínima duda de que Israel llevaría a cabo una guerra electrónica total para anular las transmisiones enemigas y bloquear –mediante interferencias– las frecuencias iraníes. El ejército sirio podría contar su experiencia al respecto cuando, en el ataque que sufrió en Al Kibar, sus radares no detectaron los aviones israelíes porque no daban señal.

La experiencia de acciones anteriores nos dice que Israel no atacará cuando este tema esté en las mesas de redacción de los periódicos y demás medios de comunicación. Para alcanzar la mayor sorpresa posible, esperará a que el problema se haya “olvidado” y la situación esté tranquila.

3.1. ¿Qué objetivos?

Para detener el programa nuclear iraní ¿qué objetivos se deben atacar?. Hay varios relacionados con el programa –más de un centenar–, pero no todos son igual de importantes. Es imprescindible definir cuáles hay que atacar para definir la fuerza necesaria que lo lleve a cabo.

Desde el punto de vista militar y estratégico los objetivos más importantes son aquellos donde se enriquece uranio. Las instalaciones de *Natanz* –al sur de Teherán–, y *Fordo* –cerca de la ciudad sagrada de Qom–, serían, casi con certeza, los primeros de la lista. En segundo lugar estarían la planta de producción de agua pesada y su reactor correspondiente en construcción en *Arak*, así como la instalación de conversión de óxido de uranio en *Isfahan*.

Problema: las instalaciones de *Natanz* son subterráneas y están trabajando en las de *Fordo* para enterrarlas en la ladera de una montaña. ¿Puede Israel destruir objetivos enterrados? Para un ataque de estas características se necesita munición especial.

La principal bomba con que cuenta Israel es la *GBU-28*, proporcionada por Estados Unidos, llamada comúnmente “garganta profunda”. Se trata de una bomba de 5.000 libras (2.268 kg) guiada por láser con una ojiva penetrante. Robert Hewson, editor de *Air Launched Weapons*, de la publicación especializada *IHS Jane's*, dice: “La *GBU-28* es la bomba penetrante más grande disponible para un avión táctico y, desde que fue usada por primera vez por los Estados Unidos (1991), ha sido dotada de mejores ojivas y de una guía más precisa”. Sin embargo, los aviones israelíes sólo pueden llevar una, por tanto, se necesitarían varias oleadas de bombarderos²⁰.

²⁰ Los expertos señalan que serían necesarias entre 600 y 1000 salidas aéreas. Una salida aérea es un despegue y un aterrizaje de un avión, por lo que un avión puede realizar varias salidas al día.

Las *GBU-28* ¿son lo suficientemente eficaces contra las instalaciones de Natanz y Fordo? El grado de penetración en el terreno lo determinan la velocidad y el ángulo con el que incide la bomba en el terreno. Lo ideal es que la bomba impacte en el suelo perpendicularmente. Esto es más difícil de llevar a cabo si el objetivo está en la ladera de una montaña. Los efectos, por tanto, serán menores.

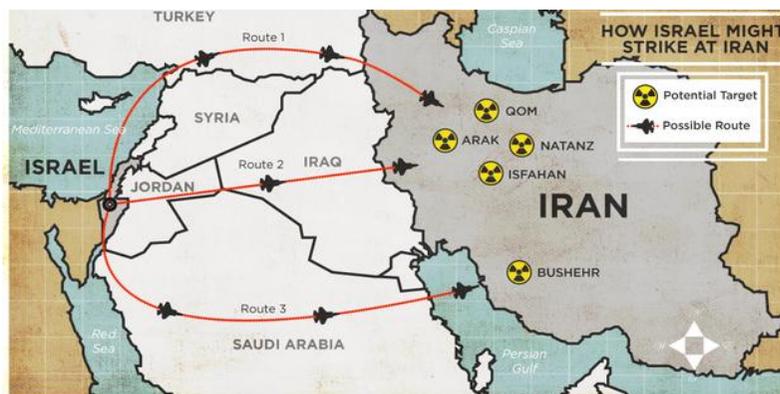
Por tanto, una sola bomba puede no ser suficiente, por lo que sería necesario lanzar varias sobre el mismo objetivo. Una opción, complementaria de la anterior, podría ser intentar bloquear el acceso a las instalaciones destruyendo los túneles de entrada a las mismas. Asimismo, dado que las instalaciones necesitan energía eléctrica para su funcionamiento, otra opción, también complementaria de la anterior, sería intentar destruir el suministro de la misma. De esta forma los iraníes tendrían un problema combinado de entradas bloqueadas, corte de energía y colapso de las cámaras subterráneas.

3.2. ¿Cómo llegar a los objetivos?

Se estima que, desde las bases israelíes a los potenciales objetivos, hay una distancia media de 1.700 kilómetros. Los aviones deben llegar a sus objetivos, bombardear y regresar. Hay tres rutas posibles:

- *Ruta norte.* Los aviones israelíes sobrevolarían el Mediterráneo en dirección a Turquía, penetrarían por el Golfo de Alejandreta y, siguiendo la frontera turco-siria, entrarían por el noroeste de Irán.
- *Ruta central.* A través de Jordania e Irak para llegar a Irán.
- *Ruta Sur.* A través de Arabia Saudí y por la parte noroeste del Golfo Pérsico para entrar por el espacio aéreo meridional iraní.

La ruta más corta de las tres es la central. Irán presionó al Primer Ministro iraquí, el chií Nouri al-Maliki, para que en el acuerdo militar con Estados Unidos, firmado en noviembre de 2008, se incluyese una cláusula que impidiese un posible ataque aéreo de Israel sobre Irán. Así, la cláusula 27 del mismo estipula que, si se les pide, los Estados Unidos deben frustrar las amenazas a la soberanía de Irak y no dejar que su territorio, sus aguas territoriales o su espacio aéreo se utilicen para atacar otros países.



Sin embargo, Irak no tiene capacidad para impedirlo porque no tiene defensas antiaéreas, ni medios para controlar su espacio aéreo. Estados Unidos, que ya ha abandonado Irak, no se sentiría obligado a defender el espacio aéreo iraquí; además, no haría nada contra su aliado Israel. La cláusula, por tanto, es papel mojado. No se sabe si Jordania permitiría a la aviación israelí sobrevolar su espacio aéreo. Según la *United Press International*²¹ (UPI), los expertos estiman que los jordanos –que son suní– harían la vista gorda. Otros, por el contrario, dicen que Amman vería ese sobrevuelo como una violación de su acuerdo de paz con Israel. El *New York Times* ha publicado que esta es la ruta preferida por Israel.

Respecto a la ruta sur, medios israelíes informaron que altos funcionarios mantuvieron, en 2009, reuniones con sus homólogos saudíes sobre la cuestión iraní. También se informó de que Meir Dagan, jefe del Mossad, se reunió con funcionarios de la Inteligencia saudí para obtener garantías de que Arabia Saudí “miraría a otro lado” cuando los aviones israelíes atravesasen su espacio aéreo. Evidentemente, ambos Gobiernos lo han negado.

Arabia Saudí, que es suní, odia al chíí Irán y teme que se haga con la bomba atómica. Una prueba de este temor son los contratos de compras masivas de armas firmados con Occidente, al igual que han hecho el resto de los países del Golfo. ¿Serían capaces de apagar sus radares? ¿Podría ser esta la ruta utilizada por los aviones israelíes? No lo sabemos²². Aunque en el juego de las amenazas y de la disuasión las autoridades israelíes no han descartado esta ruta, ni han hecho comentarios al respecto, los analistas dicen que es muy poco probable que Israel cruce el espacio aéreo saudí.

Lo que sí sabemos es que, sea cual sea la ruta escogida, el ataque no será fácil. Los aviones israelíes deberán tomar medidas para evitar la detección radar, tendrán que defenderse de los misiles iraníes y puede que tengan que llevar a cabo algún combate aéreo. Si son interceptados, tendrían que deshacerse de los depósitos de combustible suplementarios para tener más maniobrabilidad y poder repeler el ataque. Finalmente, bombardear los objetivos y regresar. Arrojar el combustible hará más difícil el regreso. Por lo tanto, tendrán que reabastecerse en vuelo, y esa operación es muy crítica.

3.3. Defensas aéreas iraníes

Los sistemas de defensa aérea iraníes son, en su mayoría, adquiridos a los rusos. Son sistemas de armas conocidos por los pilotos israelíes. Las defensas más potentes son los misiles SA-5 contra blancos aéreos a gran altura. También dispone del sistema móvil Tor-M1/SA-15 para objetivos a más bajo nivel.

²¹ Agencia Internacional de Noticias con sede en Estados Unidos.

²² Días después de que el Consejo de Seguridad impusiera en 2010 nuevas sanciones a Irán, el diario “*Times*” publicó que Arabia Saudí se comprometía a permitir que Israel utilice un corredor en su espacio aéreo para acortar la ruta contra Irán. Según dicho diario, es de dominio público, en Arabia Saudí, que habrá acuerdo con Israel si decide lanzar el ataque ya que, a pesar de la tensión entre Riad y Jerusalén, ambos comparten un odio mutuo hacia Irán y temor a sus ambiciones nucleares. Esta es la razón por la que Arabia firmó el mayor contrato de compra de armas con Estados Unidos, 84 cazabombarderos F-15 y 178 helicópteros, además de mejoras en la flota saudí.

Según los expertos, la fuerza aérea iraní es ampliamente superada, en cantidad y calidad, por la israelí. El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres dice que Irán tiene 44 F-14 "Tomcat" y 60 F-5E/F "Tigre II" estadounidenses de la época del Sha, además de 35 MIG-29, 30 SU-24 y 13 SU-25 de fabricación rusa²³. Se estima que, por falta de piezas de repuesto debido al embargo, solo un 60% de los cazas de origen norteamericano estarían en servicio. Sin embargo, pueden dar problemas al ataque israelí, ya que cualquier combate aéreo supondrá una disminución de combustible para la aviación atacante.

Israel tendría que utilizar sus aviones de guerra electrónica para causar interferencias en los radares iraníes y crear así un "pasillo" hacia los objetivos. Aunque las defensas antiaéreas iraníes son de la generación pasada, no son nada desdeñables.

Irán podría devolver el ataque lanzando misiles balísticos sobre Israel. En este caso, ¿qué puede hacer Israel? Clifford MAY²⁴ publicó el 5 de marzo de 2013 lo siguiente: "Israel dispone de un escudo antimisiles²⁵ y de mayor capacidad ofensiva que Irán, lo que le permitiría responder contundentemente a un ataque sobre su territorio. Irán podría traspasar ese escudo con un ataque masivo de misiles, pero sabe que ese ataque supondría su desaparición –lo que constituye la mejor disuasión– y desataría una nueva guerra en Oriente Próximo. Hasta ahora, la clave de la seguridad de Israel era su capacidad de devolver el golpe con armas nucleares; a partir de ahora, lo será el evitar el ataque enemigo para contraatacar con todas las garantías de destrucción. Por tanto, los sistemas de defensa antimisiles serán esenciales. La principal virtud de un escudo es que potencia la acción de la espada, sobre todo si el enemigo no tiene con qué defenderse".

3.4. ¿Puede tener éxito el ataque israelí?

La mayoría de los expertos coinciden en que Israel podría hacer considerable daño al programa nuclear iraní. Sin embargo, estaría operando al límite de sus capacidades, en parte por la distancia que tendrían que cubrir los aviones y en parte por la magnitud de la misión.

Estados Unidos reconoce que la versión actual de las bombas GBU-28 puede no resultar eficaz para penetrar hasta las instalaciones subterráneas. El Pentágono se cuestiona la capacidad militar de Israel para llevar a cabo un ataque de tal envergadura. El jefe del Estado Mayor Conjunto norteamericano, General Martin DEMPSEY, dijo que "un ataque de Israel no sería prudente, sería desestabilizador y no lograría su objetivo".

Sin embargo, un alto funcionario advirtió en una entrevista que Estados Unidos no dispone de "un total conocimiento" del arsenal israelí. De sus opiniones se hizo eco Anthony H. CORDESMAN²⁶: "Hay muchas incógnitas y riesgos potenciales, pero puede que Israel sepa que estos riesgos no son tan graves". En la conferencia de

²³ Dicha información es corroborada por el *Military Balance*, 2010.

²⁴ Clifford MAY es presidente de la Fundación para la Defensa de las Democracias y del *Committee on the Present Danger*.

²⁵ El sistema de misiles Arrow 2 y 3 citado en el punto 1.4 "Fuerzas de Defensa de Israel (IDF)".

²⁶ Influyente analista militar del Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos de Washington.

seguridad de Herzliya, Moshe Yaalon, ex jefe del Estado Mayor de las Fuerzas de Defensa de Israel y actual ministro de defensa, declaró que las instalaciones nucleares iraníes son vulnerables a los ataques. Contradecía así a los expertos extranjeros que ven difícil dañar los objetivos. Al parecer Israel tiene otros cálculos.

Conociendo todas estas limitaciones operacionales, ¿se atreverá Israel a poner en marcha semejante operación? Estados Unidos teme verse obligado a “finalizar el trabajo”; tarea que, incluso con su mayor poderío, podría durar mucho tiempo.

3.5. Repercusiones del ataque

Lo primero que habría que preguntarse es si Naciones Unidas legitimaría dicho ataque. Sin duda Rusia²⁷ y China lo vetarían en la reunión del Consejo de Seguridad. Y, ¿qué haría la Unión Europea? Seguramente tendría muy presente Irak y Afganistán y dudo mucho que quisieran formar parte de una coalición contra Irán. No está la situación económica como para tirar cohetes.

The Iran Project ha emitido recientemente un informe firmado, entre otros, por dos ex consejeros de seguridad estadounidenses, Zbigniew BRZEZINSKI y Brent SCOWCROFT²⁸, en el que determina que, un ataque contra las instalaciones nucleares iraníes retardaría su programa nuclear como máximo cuatro años.

Irán desencadenaría toda su estrategia antiisraelí, empezando por sus aliados Hezbolá y Hamás quienes, con toda seguridad, lanzarían su arsenal de cohetes y misiles contra Israel. Esto obligaría a Israel a llevar a cabo operaciones terrestres en Líbano y Gaza, lo que supone un riesgo más de reacción en cadena.

Si Arabia Saudí abre su espacio aéreo a la aviación israelí, Irán podría bombardear las instalaciones petrolíferas de *Abqaiq*, e incitar a los musulmanes chiís en el este de Arabia Saudí a sublevarse contra el Gobierno. Eso haría que los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) se viesen obligados a entrar en el conflicto. Ante tal posibilidad, Estados Unidos está construyendo un escudo defensivo compuesto por misiles *Patriot Advanced* de alta cota.

Conocido el odio existente entre sunís y chiís, siempre se ha pensado que jamás se aliarían. Pues bien, ya no está tan claro que los países sunís aprobasen ese ataque contra los chiís. Aunque es cierto que a los primeros no les agrada que Irán se dote de armas de destrucción masiva, también es cierto que el sentimiento antiisraelí y antiestadounidense podría dar lugar a que las diferencias entre ambos quedasen aparcadas, al menos de momento, viesen ese ataque como un enfrentamiento más entre Occidente y el Islam, y arrastrase a los países islámicos a la confrontación al considerar que les va la supervivencia en ello.

²⁷ Sergei LAVROV, ministro ruso de AA.EE, dijo en su discurso anual, el 18 de enero de 2012, que atacar Irán sería catastrófico para la región y que Rusia hará todo lo posible para evitarlo.

²⁸ Brent SCOWCROFT es miembro de la *Trilateral Commission*, el *Council on Foreign Relations*, y el *Center for Strategic and International Studies* de la Universidad de Georgetown. Fue Presidente de la Junta Asesora de Inteligencia Exterior del Presidente George Bush y se opuso a la Guerra de Irak de 2003.

permanecer neutral ante determinados actos terroristas iraníes. Amir Alí HAJIZADEH²⁹ declaró: “Si nos vemos amenazados, estamos preparados para apuntar al escudo antimisiles de la OTAN en Turquía³⁰, y luego lo dirigiremos a otros lugares”. No creo que se atreviesen a tanto. Tendrían enfrente a la OTAN y Turquía ya podría ir olvidándose de entrar en la Unión Europea.

Ya hemos visto que Irán no tiene capacidad para bloquear el Estrecho de Ormuz, y, aunque no sea capaz de interrumpir totalmente el suministro de petróleo, sí crearía dificultades al mismo. Eso elevaría los precios y daría lugar a una mayor reacción de Occidente en su contra. Tampoco podría exportar su propio petróleo, lo que sería desastroso para su propia población que saldría a la calle y haría temblar, sino caer, el régimen de los ayatolás.

Aunque ese ataque fuera únicamente israelí, Irán culparía también a los Estados Unidos. El ya citado general HAJIZADEH, declaró³¹: “No podemos imaginar al régimen sionista iniciando una guerra sin el apoyo de Estados Unidos. Por esta razón, entraremos en una confrontación con ambos y seremos beligerantes con las bases norteamericanas si se desata la guerra. Para nosotros, esas bases equivalen al territorio de Estados Unidos”.

La Administración Obama está ejerciendo una presión internacional sin precedentes contra Irán, y tiene grandes esperanzas en que las sanciones den su fruto. Un ataque israelí socavaría todos estos esfuerzos, pondría en peligro los intereses norteamericanos y no destruiría el programa nuclear. El resultado sería un incendio de proporciones gigantescas en toda la región. La pregunta es: ¿le vale la pena a Israel poner en riesgo su propia existencia?

Finalmente, si Irán es atacado, por qué no pensar que pueda reparar el daño sufrido y reiniciar su programa nuclear, aunque sufriera algún retraso. ¿Para qué habría servido todo este enorme esfuerzo?

3.6. ¿Puede retrasarse el ataque?

No creo que Israel lance el ataque con la fecha límite que ha establecido. Se me ocurren tres razones que avalarían la necesidad de esperar: los efectos de las sanciones, la desaceleración del programa nuclear y las elecciones iraníes de junio.

Obama sigue entendiendo que las sanciones funcionan. Irán exporta un 40% menos de petróleo que en 2011. El 83% de la población –según el Instituto Gallup–, sufre los efectos negativos de las sanciones. El Centro Internacional Woodrow Wilson

denuncia la falta de medicinas y equipamiento médico. En febrero último se cambiaban 56.000 riales por un euro. El precio del gas y de la electricidad se ha triplicado. La inflación oficial es el 26% pero, en realidad, es el doble. La tasa de paro es del 30%. Si los iraníes comprenden que los 34 años de revolución islámica sólo les han aportado

²⁹ Comandante de la Fuerza Aeroespacial de los Guardianes de la Revolución. Declaraciones a la agencia de noticias Mehr. 26 de noviembre. 2011.

³⁰ Turquía acoge un radar norteamericano de alerta temprana importantísimo en la defensa antimisiles de la OTAN.

³¹ Declaraciones efectuadas a la cadena pública iraní en lengua árabe Al Aram

denuncia la falta de medicinas y equipamiento médico. En febrero último se cambiaban 56.000 riales por un euro. El precio del gas y de la electricidad se ha triplicado. La inflación oficial es el 26% pero, en realidad, es el doble. La tasa de paro es del 30%. Si los iraníes comprenden que los 34 años de revolución islámica sólo les han aportado privaciones y opresión, quizás cambien de manera de pensar en las próximas elecciones.

La Inteligencia israelí ha confirmado que Teherán está empleando como combustible parte de su uranio enriquecido al 20%. Eso aleja en el tiempo la línea roja que trazó Netanyahu. El punto crítico se traslada a final de año, o más. ¿Por qué no pensar que Irán va a seguir en esa línea obligado por la situación económica?

Respecto a los comicios, Ahmadineyad, por ley, no se puede presentar. Hay mucha controversia y los detractores del régimen aumentan. Puede haber protestas de la población como en 2009. Si el nuevo régimen es más moderado, se facilitaría el diálogo con la Administración Obama, que podría dar su visto bueno al enriquecimiento de uranio si se supeditan a la supervisión del OIEA³². Eso significaría que el programa iría enfocado a fines civiles e Israel no tendría nada que temer.

En conclusión, considero que, hasta no ver los resultados de las elecciones iraníes de junio y el derrotero que toma el programa nuclear con los nuevos gestores iraníes que, esperamos sean más moderados que Ahmadineyad, Israel no va a atacar. Esperemos que los nuevos líderes lleven a cabo una política que mejore las condiciones de vida de los iraníes, que encierren en el baúl de los recuerdos el odio a Israel y que se sometan a los dictados del OIEA. Así olvidaremos para siempre el tan traído y llevado ataque.

³² El OIEA exige acceder a la base militar de Parchin donde los servicios de Inteligencia occidentales sospechan de actividades clandestinas relacionadas con el programa nuclear. El pasado 5 de febrero, Ramin Mehmanparast, portavoz del MAE iraní, anunció que dejaría al OIEA inspeccionar la base si la comunidad internacional reconoce el derecho de su país a tener un programa nuclear.

EL CONFLICTO ÁRABE-ISRAELÍ EN EL ESCENARIO LIBANÉS

JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN

Profesor Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Extremadura

1. Introducción. 2. El nacimiento de Israel y la implicación del Líbano en el conflicto. 3. La guerra civil libanesa y sus implicaciones para los palestinos. 4. La postguerra civil: la limitada presencia palestina en el Líbano. 5. A modo de conclusión.

1. Introducción

El conflicto que azota el Próximo Oriente, abierto desde finales de la Segunda Guerra Mundial, presenta una extraordinaria complejidad al envolver un amplio conjunto de sujetos y manifestarse en un escenario geopolítico extendido. En este contexto general, el objeto de estudio en este Capítulo se circunscribirá a los aspectos más destacados de la conocida como “cuestión palestina” y las implicaciones que la misma ha tenido para el Líbano.

Aun cuando en la sucesión de acontecimientos, como se verá, existen componentes históricos insoslayables, su comprensión se encuentra estrechamente asociada a las transformaciones que se producen en las relaciones internacionales de alcance universal, fundamentalmente en el tiempo en que éstas quedan dominadas por la Guerra Fría. Ahora bien, cualquier intento por circunscribir al Líbano un análisis particularizado de los sucesivos conflictos en que se ha visto envuelto encuentra como rasgo dominante su extraordinaria complejidad¹. La misma aparece como un reflejo de la confluencia de muy diversos intereses opuestos en un espacio de intereses estratégicos muy relevantes para los diferentes actores regionales; pero también es consecuente en buena medida con la diversidad de grupos que componen su población.

Centrados en este último aspecto, la entidad real de las interrelaciones entre los conflictos que ha sufrido la región y el pueblo palestino puede apreciarse con nitidez en su dimensión humana. Y es que, en la actualidad, en territorio libanés más de 470.000 palestinos conviven con una población estimada de 4.200.000 libaneses². Si

¹ Puede verse un estudio amplio y actual por SÁNCHEZ HERRÁEZ, P. y RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J. M., *El conflicto del Líbano*, Ministerio de Defensa, 2009.

² Datos de población de refugiados palestinos registrados por la UNRWA, distribuidos mayoritariamente en los doce campamentos que existen en territorio libanés.

consideramos la gran fragmentación existente dentro de la sociedad libanesa, dividida en muy variados grupos sociales y religiosos, así como las inestables y limitadamente institucionalizadas relaciones entre los mismos, puede apreciarse con facilidad que la presencia de un grupo tan amplio de población palestina presenta una entidad muy relevante en este Estado, como para ser considerado como un factor añadido a la definición de su futuro.

Ahora bien, siendo esta situación consecuencia del conflicto árabe-palestino-israelí, la implicación del Líbano en este conflicto ha tenido a éste como causa de su participación, incluso se ha convertido en frecuente escenario del conflicto propiamente palestino como consecuencia de la realización de acciones contra el Estado de Israel en la lucha de este pueblo por su libre autodeterminación, como se verá seguidamente.

2. El nacimiento de Israel y la implicación del Líbano en el conflicto

El complicado final del mandato británico sobre Palestina y la proclamación de independencia del Estado de Israel, el 14 de mayo de 1948, constituyen el inicio de un conflicto que se prolonga en el tiempo hasta nuestros días con diferentes momentos, escenarios y actores. Sin embargo, la implicación libanesa en el mismo puede buscarse en esta etapa cuando, junto a fuerzas de Egipto, Irak, Siria y Jordania, inician la que será la primera guerra árabe-israelí, destinada a evitar la consolidación del naciente Estado, y que tendrá trágicas consecuencias para el pueblo palestino. La derrota de estos aliados árabes provoca, además del reparto territorial de Palestina, la generación de una gran oleada de refugiados que se reparten por diferentes Estados, dirigiéndose algo más de 100.000 al Líbano³.

La continuidad posterior de las tensiones se manifestó en incursiones armadas a ambos lados de la frontera israelí, teniendo como uno de sus principales objetivos la protección de los recursos hídricos que tanto Siria como el Líbano pretendían desviar. Sin embargo, *el País de los Cedros* no participó directamente en las principales acciones bélicas que se fueron sucediendo en el conflicto árabe-israelí: la Guerra de Suez (1956), la llamada Guerra de los Seis Días (1967) o la Guerra del Yom Kippur (1973).

No obstante, no puede desconocerse que el territorio libanés había venido convirtiéndose en un lugar de refugio para los palestinos que fueron expulsados de Israel, procedentes en su mayoría de Jerusalén Oriental, Cisjordania y la Franja de Gaza. Es relevante recordar sobre este particular, que, bajo los auspicios del Gobierno egipcio de Nasser, en 1964 se funda la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), que integra en su seno fundamentalmente a los refugiados, cuyo retorno reclama junto al ejercicio del derecho del pueblo palestino a su libre autodeterminación. Tampoco es ajena a este contexto la derrota infligida a las fuerzas árabes durante la Guerra de los Seis Días, en la que se hizo patente no sólo la incapacidad de las mismas para derrotar militarmente a Israel, como era el objetivo primigenio, sino también su debilidad para hacer valer la causa palestina frente al nuevo Estado.

³ Aun cuando existen estimaciones más elevadas, Naciones Unidas cifró en más de 700.000 los refugiados generados por este conflicto. La reacción de la Asamblea General mediante la aprobación de la Resolución 194 (III), el 11 de diciembre de 1948, se reconoce el derecho de estos refugiados a retornar a sus hogares, que no se produciría.

En estas condiciones, aun cuando la OLP empieza a ganar autonomía respecto de los gobiernos árabes de la región, la continuidad de la lucha armada se plasmaba fundamentalmente en la realización de ataques contra objetivos israelíes, pero tomando como soporte el territorio de Jordania, Líbano y Siria. Frente a los mismos, la respuesta israelí tenía como destinatarios principales a los responsables de los mismos, pero también tenían como objetivo estimular el enfrentamiento de los gobiernos de estos Estados con los grupos palestinos asentados en su territorio⁴.

Esta situación se tornó particularmente complicada en Jordania, que tras la derrota sufrida en 1967 no sólo perdió el control de la anexionada Cisjordania, sino que debió asumir una nueva oleada de refugiados, que incrementó la presencia palestina en su territorio provocando ciertos desequilibrios. Pero además, no sólo debió soportar acciones israelíes de represalia en su territorio⁵, sino que también se vio expuesta a un proceso de subversión “interno”. Éste tiene sus episodios más notables en el intento de asesinato del Rey Hussein en septiembre de 1970, atribuido a grupos palestinos, y en el secuestro de cuatro aeronaves comerciales en territorio jordano. Ante estos eventos, y en la medida en que escapan al control del Estado y cuestionan sus capacidades soberanas, se ordena la expulsión de los miembros de la OLP, que requeriría una compleja y cruenta acción por parte del Ejército jordano.

Este mes, conocido como “septiembre negro”, se inicia con un masivo traslado de refugiados y combatientes palestinos desde Jordania hacia el Líbano, consolidándose una percepción en el mundo árabe de la presencia palestina como un factor de inestabilidad. Se incrementa así de forma sobresaliente la presencia palestina en este país, con el que ya se había llegado a la convención de disponer una delimitación de ámbitos de actuación entre el Estado y la OLP.

Efectivamente, en noviembre de 1969 se concluyó el llamado “Acuerdo de El Cairo”, por el que se formalizaba legalmente la presencia palestina en el Líbano bajo la supervisión del Presidente egipcio Nasser. Con el objetivo de evitar los frecuentes enfrentamientos entre el ejército libanés y las milicias palestinas, se reconoció la autonomía de los refugiados para organizar sus campamentos, y se posibilitaba la utilización de zonas en el sur del país para la realización de acciones contra Israel; por su parte, la OLP quedaba obligada a abstenerse de cualquier intervención en la vida política interna libanesa.

Sin embargo, la realidad aparece configurada por la efectiva presencia abrumadora de los fedayines, que acaban convirtiendo en poco tiempo Beirut en una suerte de capital para los palestinos, generando una situación de extraordinaria complejidad en el ya complicado mapa político y social libanés. Así, junto a las tensiones crecientes entre los refugiados estabilizados en el Líbano desde 1948 y los jóvenes guerrilleros recién llegados, los diferentes sectores políticos y religiosos del país no contemplaron esta presencia del mismo modo, constituyendo una amenaza clara para el

⁴ Sirva como ejemplo la realización de una importante operación de las fuerzas armadas de Israel contra el aeropuerto internacional de Beirut en 1968, que constituyó una represalia armada frente al ataque realizado por un grupo palestino contra un avión israelí en Atenas. Esta acción fue duramente condenada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas mediante la Resolución 262 (1968), de 31 de diciembre de 1968.

⁵ Como la realizada sobre aldeas y otras zonas habitadas de Jordania por la aviación israelí en 1969, y que el Consejo de Seguridad también condenó por ser premeditados (Resolución 265 (1969), de 1 de abril de 1969).

mantenimiento de los difíciles equilibrios de fuerzas políticas que se mantenían desde el nacimiento del Estado.

No obstante, los problemas se multiplicaban en relación con el vecino Israel, que comprendía este acuerdo como una manifestación de colaboración del Estado libanés con los “terroristas” palestinos. Ante esta aquiescencia, o incapacidad, para someter a su control el sur de su territorio, las acciones basadas en el recurso a la fuerza armada constituyen la característica dominante en esta fase del conflicto, siendo constantes las violaciones de la soberanía del Líbano que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas condena reiteradamente⁶.

3. **La guerra civil libanesa y sus implicaciones para los palestinos**

Las dificultades de gobernabilidad del Líbano, consecuentes con una composición institucional derivada de situaciones pasadas, se tornan particularmente intensas como consecuencia de los cambios demográficos operados desde su nacimiento. La fuerte presencia de los refugiados palestinos, así como de los combatientes huidos de Jordania, constituía un elemento más de desequilibrio en las frágiles relaciones sociales y políticas imperantes que permiten considerar la debilidad de este Estado como una causa de potenciales conflictos. Sin embargo, estos factores propiamente internos se vieron acompañados de un contexto regional de polarización por el conflicto árabe-israelí y de la tensión constante que domina de forma general las relaciones internacionales durante el período de la Guerra Fría.

En estas condiciones, diversos incidentes armados que involucraron a grupos paramilitares constituyen el inicio, en 1975, de una guerra civil en la que las instituciones quedan paralizadas por la división de los diferentes sectores en conflicto, e incluso las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad se ven sometidas a esta fragmentación. Inicialmente, las acciones se desarrollan entre dos grupos en el que se aglutinan diferentes fuerzas: por una parte, el Frente Libanés, integrado por milicias cristinas y grupos tradicionalistas, y por otra parte, el Movimiento Nacional Libanés, compuesto por grupos palestinos, musulmanes e izquierdistas. El deseo por controlar el territorio llevó a la realización de diversas matanzas de civiles con el objetivo de forzar la huida de los habitantes de otros grupos confesionales, provocando fuertes migraciones tanto internas como externas. Pero además, lejos de aparecer como actores homogéneos, los enfrentamientos dentro de estos bloques fueron frecuentes por la variedad de intereses que defendían.

Esta complicada situación se vio acompañada, por otra parte, por la proximidad al mismo de Siria e Israel, que poco tiempo después del inicio de esta guerra civil continuaron su intervención militar en el Líbano. Las primeras acciones las emprende Siria, en la que se detecta el deseo de reaparecer como una potencia regional, que

⁶ Pueden recordarse sobre este particular las siguientes Resoluciones del Consejo de Seguridad: Resolución 279 (1970), de 12 de mayo; Resolución 280 (1970), 19 de mayo; Resolución 285 (1970), 5 de septiembre; Resolución 313 (1972), 28 de febrero; Resolución 316 (1972), de 26 de junio; Resolución 317 (1972), de 21 de julio; Resolución 332 (1973), de 21 de abril; Resolución 337 (1973), de 15 de agosto. Esta última resolución condena de forma enérgica el desvío forzado de una aeronave libanesa, y su posterior apoderamiento, por parte de la aviación israelí. Asimismo, puede verse también la Resolución 347 (1974), de 24 de abril.

observa que este conflicto podría constituir un obstáculo sobresaliente para sus intereses, puesto que podría haber facilitado una actuación israelí que rediseñara el mapa de la región para convertir el territorio libanés en un “tapón” de separación entre israelíes y sirios.

No puede olvidarse, a estos efectos, que de forma paralela a la confrontación civil libanesa, los palestinos continuaban con sus hostilidades contra Israel, contando ya con capacidades suficientes para desencadenar un conflicto por sí mismos. Esto colocaría a Siria en una situación difícil al no disponer de capacidades militares suficientes para apoyar un enfrentamiento directo con el Estado israelí. Sin desconocer la vieja aspiración de constituir una “Gran Siria”, esta fue la causa fundamental para que en 1976 se iniciara una intervención directa del ejército sirio en el conflicto interno bajo la fórmula de su participación en las “Fuerzas Árabes de Disuasión”, reclamada por el Presidente libanés y amparada por la Liga de Estados Árabes⁷. No obstante, la variabilidad de posiciones que mantuvo Siria durante su intervención tenía como objetivo fundamental el mantenimiento de un *statu quo* que permitiera evitar una confrontación directa con Israel y, a la vez, someter a control la situación interna libanesa para no ver afectada su propia seguridad⁸.

La asunción por parte de Israel de esta nueva situación se produce a través de acuerdos a los que llega con Siria en abril de 1976, conocido como *acuerdo de líneas rojas*, en el que se definen ciertos límites que las partes no debían sobrepasar, y que se hizo efectivo de forma general hasta 1981. Precisamente en abril de este año, como reacción a un ataque palestino conocido como la “masacre de la carretera de la costa”, el ejército israelí atraviesa la frontera con el Líbano y se adentra en su interior hasta alcanzar pronto el río Litani con el objetivo de expulsar de esta franja a las fuerzas palestinas. Aun cuando se esgrimió que esta intervención constituía una reacción defensiva frente a los ataques sufridos, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reclamó la retirada inmediata de las fuerzas israelíes y el respeto por la integridad territorial libanesa, aprobándose además el establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz en la zona⁹.

Sin embargo, Israel no dio cumplimiento estricto al mandato dirigido por las Naciones Unidas, y si bien en junio de 1981 retira parcialmente sus tropas asentadas en el Líbano, mantiene una denominada “Franja de Seguridad”. La finalidad de la misma no se limitaba a convertir este espacio en un medio para la contención de los ataques palestinos, sino que también facilitaba de este modo apoyo militar y político a una de las facciones cristianas contendientes, el Ejército del Líbano Libre. Aun así, estos ataques continuaron desde el norte, haciéndose patente las dificultades para continuar con el acuerdo de “líneas rojas” mencionado.

⁷ A pesar de que se trataba de una fuerza multinacional, formada también por Arabia Saudí, Yemen y Emiratos Árabes, lo cierto es que su composición tenía una presencia abrumadora de soldados sirios.

⁸ Véase la completa descripción de estos acuerdos por SÁNCHEZ MATEOS, E., *Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en Líbano*, CESEDEN, Madrid, 1991.

⁹ La condena y petición de retirada por parte del Consejo de Seguridad se contiene en la Resolución 425 (1978), de 29 de marzo, y es consecuente con las obligaciones dimanantes del artículo 2.4 de la Carta. Ese mismo día se adoptó la Resolución 426 (1978), en la que se contienen las directrices fundamentales que seguirá la operación que desempeñará la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano (FPNUL, o UNIFIL en sus siglas en inglés).

Tomando como desencadenante el asesinato en Londres del embajador de Israel en Gran Bretaña el 3 de junio de 1982 por un grupo, al parecer, escindido de la OLP, se inicia una operación de amplia envergadura conocida como la operación "Paz en Galilea". Aun cuando formalmente su objetivo era alejar los elementos hostiles de la frontera israelo-libanesa, no ha quedado oculta una clara intencionalidad política que se manifiesta en la voluntad de desequilibrar la contienda civil para acomodar en el poder libanés a sectores contrarios a los palestinos y a los sirios, consolidando así una posición de poder más sobresaliente de Israel en la región¹⁰. Pero a pesar de la aplastante acción israelí, la contundente superioridad en el combate frente a la resistencia de las fuerzas de la OLP y de Siria encontraba un escollo importante en Beirut, que escapaba al control israelí.

En esta situación, la presión internacional creciente se destinaba no sólo a poner de manifiesto la dureza de los combates en la capital, sino también la posibilidad de que las mismas condujesen a una eliminación de los palestinos asentados en el Líbano, y la amenaza latente de desencadenar un conflicto generalizado en Oriente Próximo, especialmente a partir del 6 de junio de 1982 cuando las fuerzas israelíes invaden de nuevo territorio libanés atravesando las posiciones de la FINUL. La extrema gravedad de la situación, a pesar de que el 11 de junio se alcanzara un acuerdo de alto el fuego con Siria, animó que el 14 de julio el gobierno libanés solicitase formalmente la retirada de todas las fuerzas extranjeras de su territorio.

La actuación del Consejo de Seguridad, que incluyó el despliegue de un Grupo de Observadores en Beirut, demostró una eficacia muy limitada en una situación de confrontación incontrolada. Pero el actor más presionado resultaba a todas luces la OLP, sometidas sus fuerzas a un cerco inquebrantado, la mediación internacional propone una evacuación de sus miembros del territorio libanés. El escaso interés manifestado por otros Estados árabes para acoger a estos fedayines pudo haber avocado al fracaso esta iniciativa de no ser por las presiones ejercidas y la promesa de ayudas económicas por parte de Arabia Saudí. Finalmente, bajo supervisión de fuerzas estadounidenses, francesas e italianas, se procede a la evacuación de los miembros de la OLP hacia ocho países árabes, dirigiéndose su líder Yasser Arafat con su Estado Mayor a Túnez¹¹.

Sin embargo, la paz no llega a Beirut. El día 14 de septiembre es asesinado el Presidente Bashir Gemayel, líder de la Falange cristiana apoyada por Israel, lo que sirvió de pretexto para la invasión de Beirut Oeste por el ejército israelí, sitiando los campos de refugiados de Sabra y Chatila. Aprovechando estas condiciones, miembros de las milicias cristianas entran en los campos y durante varios días se produce una masacre, asesinando a cientos de personas, lo que provocó una enérgica reacción por parte de la Comunidad Internacional¹². La sospecha de que detrás de estos crímenes se encontraban autoridades israelíes conmocionó también a la propia sociedad judía,

¹⁰ En este sentido, BEN AMI, S., *Cicatrices de Guerra, Heridas de Paz*, Ediciones B, Madrid, 2005, pp. 101-102.

¹¹ Esta operación fue solicitada por el Gobierno libanés, y culminada la evacuación el 1 de septiembre de 1982, esta fuerza multinacional se retiró al cabo de dos semanas.

¹² Puede recordarse en esta perspectiva que la Asamblea General de las Naciones Unidas calificó esta acción como genocidio (A/RES/37/123, de 16 de diciembre de 1982). La enérgica condena del Consejo de Seguridad, expresada en la Resolución 521 (1982), de 19 de septiembre, no oculta el fracaso del despliegue de una misión de observadores de las Naciones Unidas sobre el terreno, que ya autorizara la Resolución 516 (1982), de 1 de agosto.

que presionó intensamente reclamando la investigación de los hechos y la depuración de responsabilidades¹³. Tal vez éste fuera el inicio de una quiebra en el consenso imperante entre la población israelí sobre el empleo de la fuerza armada frente a los Estados y pueblos vecinos, consecuencia que se vuelve creciente hasta nuestros días con mayor o menor intensidad.

El repliegue de Israel en territorio libanés no se producirá hasta enero de 1985, pero estableciendo una nueva "zona de seguridad" en el Sur, donde mantendrá a las Fuerzas de Defensa Israelíes (FDI), incumpliendo de este modo las diversas Resoluciones del Consejo de Seguridad que instaban a una retirada completa. El hostigamiento sobre estas fuerzas empieza a ser una constante, que se extiende sobre el territorio israelí en ocasiones, con consecuencias lamentables sobre los miembros de la misión de las Naciones Unidas (UNIFIL), que sufren importantes bajas.

Sin embargo, las consecuencias de esta amplia operación israelí sobre el Líbano deben ser contempladas a la luz de las consecuencias que la misma tiene, no sólo sobre los componentes del conflicto palestino-israelí, sino en el conjunto de la región. Ciertamente, el objetivo identificado explícitamente de dismantelar la poderosa infraestructura de la OLP, tanto en el campo militar como político, responde al interés de poner fin a las acciones armadas sobre Israel que se proyectaban desde el Sur del Líbano; sin embargo, éste no era el único¹⁴. La posibilidad de que la derrota palestina provocara una oleada de refugiados hacia Jordania supondría un elemento de inestabilidad para el Gobierno de aquel Estado, lo que habría posibilitado, muy probablemente, la consolidación del control israelí sobre la orilla oeste del Jordán; pero, además, facilitaría que la guerra civil libanesa se decantara hacia una victoria de los grupos cristianos, con el consecuente incremento de la influencia que Israel podría desplegar desde *el País de los Cedros* frente a Siria.

Sin embargo, los acontecimientos posteriores marcaron unas condiciones diferentes de las que se pueden extraer ciertas consecuencias relevantes. Por una parte, la capacidad de influencia israelí se vio debilitada como consecuencia de la aproximación que realiza el Gobierno libanés al sirio con la finalidad de garantizar cierta estabilidad institucional y consolidar en el poder al Presidente, quien, por otra parte, era considerado desde Israel como incapaz de sostener un Tratado de Paz¹⁵. Ciertamente, esto mejoraba la posición siria en la región, que puede considerarse fundamental, pero con capacidades insuficientes para negociar con Israel cualquier acuerdo separadamente del conjunto árabe.

Pero tal vez deba tomarse como consecuencia principal para Israel que la conclusión de este conflicto con el Líbano llevó aparejada una profunda transformación en sus características, pudiéndose apreciar que los triunfos en el campo de batalla llevaban consigo el germen de una auténtica derrota en la estrategia que lo conducía. Efectivamente, la destrucción de las capacidades armadas de la OLP en territorio

¹³ De aquí que en el orden interno israelí se constituyera una Comisión de investigación, presidida por el Presidente del Tribunal Supremo Itzhak Kahan, que publicó en febrero de 1983 un informe en el que se imputa la realización aquellos actos a los falangistas libaneses. No obstante, también menciona la responsabilidad del general Ariel Sharon por no haber ordenado las medidas necesarias para evitar posibles matanzas.

¹⁴ BEN AMI, S., *op. cit.*, p. 221.

¹⁵ Como enfatiza LION BUSTILLO, J., "Líbano 1975-1990: ¿teatro de confrontación internacional o fuente de inestabilidad regional?", *Revista de Paz y Conflictos*, N.º. 5, 2012, p. 78.

libanés generó un espacio vacío que fue ocupado por las milicias de Amal, ocupadas a partir de ese momento de dirigir sus acciones contra las FDI ubicadas en la “franja de seguridad” con el apoyo de Siria.

Sin embargo, más relevante se puede considerar en este momento el surgimiento de Hezbollah, fundado precisamente en el año 1982, que inicia una creciente presencia en la sociedad libanesa, alcanzando un papel relevante al acoger entre sus simpatizantes y seguidores a una parte destacada de la población chií. Su capacidad de influencia se vuelve creciente por la combinación de actividades benéficas, políticas y militares, sostenidas por el apoyo de Irán, que había colocado la defensa de los palestinos en el discurso de su política exterior. Esto conlleva una nueva dimensión en el conflicto israelo-libanés por cuanto que otorga una complejidad añadida al colocar a Irán como otro de los protagonistas relevantes en la zona, y con capacidades de acción sobre la frontera con Israel.

4. La postguerra civil: la limitada presencia palestina en el Líbano

Los intentos pacificadores en el interior del Líbano empiezan a convertirse en la nota dominante, aspirando a poner fin a un largo período de 15 años de guerra civil. La posición palestina sobre este particular tomaba como punto de partida la necesidad de poner fin a la posición hegemónica que recobró Siria en el país, toda vez que con ella no había alternativa a la sumisión y, consecuentemente, la pérdida de la autonomía que podrían mantener los combatientes que resistieron en territorio libanés. Siendo este un aspecto en el que podrían concurrir los intereses palestinos con los israelíes, lógicamente por diferentes motivos, la situación de debilidad de la OLP se hace patente allí, especialmente por concentrar sus principales esfuerzos en los Territorios Ocupados, envueltos ya en la lucha de la Intifada¹⁶.

Los acuerdos de Taif de 1989 ponen fin a la guerra civil libanesa. Aceptando una reconfiguración de los esquemas de poder, particularmente complicado en una sociedad dividida en comunidades, la finalidad de los mismos es esencialmente la implantación de la paz. Sobre este presupuesto, y aun estando presente aún Siria como actor dominante de la vida política libanesa¹⁷, se inicia la primera fase de implementación de los Acuerdos de Taif, impulsando la retirada de las milicias que operaban en Beirut, para posteriormente ordenar el desarme de todas las milicias, lo que planteó serios problemas por la resistencia expresada tanto por las palestinas como por Hezbollah. Si bien con esta última no se consiguió, en abril de 1991 se resolvió militarmente el desarme palestino en territorio libanés, si bien a cambio de ello se obtuvo el reconocimiento de derechos políticos y sociales de la comunidad palestina en el Líbano.

¹⁶ ZAHAR, M. J., “Les risques de nation-building ‘sous influence’: le cas de l’Irak et du Liban”, *Critique International*, vol. 28, 2005, p. 160.

¹⁷ Debe recordarse, a estos efectos, que la consolidación de la presencia siria en el Líbano tendría lugar posteriormente, en mayo de 1991 y con el beneplácito de los Estados Unidos, a través de la firma del “Tratado de Hermandad, Cooperación y Coordinación entre Líbano y Siria”, lo que legitimaba jurídicamente la posición siria, si bien entraba en colisión con las Resoluciones del Consejo de Seguridad que instaban a la salida de todas las fuerzas extranjeras del Líbano.

Ahora bien, debe reconocerse que el contexto cambiante en la escena internacional, junto a la reconducción de los esfuerzos palestinos a la defensa de los intereses presentes en los Territorios Ocupados margina la acción de los mismos en territorio libanés, a pesar de la presencia constante de los refugiados. Los Acuerdos de Oslo, suscritos en 1993 entre la OLP e Israel, otorgan al conflicto palestino-israelí unas facetas claramente diferentes¹⁸; pero también son consecuencia de la prioridad otorgada por Israel al mismo en detrimento de cualquier avance en las negociaciones con Siria, especialmente por la resistencia de aquél a devolver los Altos del Golán.

De forma relativamente ajena a estas situaciones, el Líbano se ve inmerso en un período de reconstrucción en el que las condiciones políticas y económicas empiezan a transformarse, si bien las hostilidades hacia Israel se mantienen. Pero ahora el actor más relevante es Hezbollah, que se consolida como el principal factor para el mantenimiento de las reivindicaciones libanesas sobre Israel, auspiciado claro está por Siria¹⁹. El fin de la ocupación israelí del Sur del Líbano en 2000 constituye un hito de sobresaliente importancia para *el País de los Cedros*, por cuanto que la misma se prolongaba ininterrumpidamente desde 1978; sin embargo, la ocupación del territorio por fuerzas de Hezbollah pone de manifiesto con claridad la patente incapacidad del Gobierno y del Ejército libanés para asumir el control de su territorio y de las fuerzas que operan en él.

Pero no es menos cierto que el país se encuentra sometido aún a la influencia, en ocasiones extrema, de Siria sobre la vida política interna. Su creciente importancia genera reacciones también en la Comunidad Internacional, que reclama en 2004 el respeto por la soberanía, la integridad territorial, la unidad y la independencia política del Líbano, pidiendo que se retiren todas las fuerzas extranjeras, y se disuelvan y desarmen todas las milicias que operan en él²⁰. Sin embargo, el repliegue de las fuerzas sirias del territorio libanés no se producirá hasta abril de 2005, gracias a la presión internacional que se mantuvo, especialmente después del asesinato del Primer Ministro Rafiq Hariri el 14 de febrero de 2005, pero también a la movilización popular que se produjo, en la que se aglutinaron los ciudadanos en torno a lo que se denominó la "Revolución de los Cedros".

Libres de la presencia siria, desplegada desde 1990, el Líbano se ve inmerso en un proceso de avance en la construcción de la paz que se ve obstaculizado por la presencia de otras fuerzas extranjeras. Más concretamente, se consideraba particularmente peligrosa la presencia de milicias palestinas que desarrollaban acciones fuera de los campamentos de refugiados, especialmente porque el Gobierno libanés había alcanzado consensos para que se procediera a su desarme, y porque el Consejo de Seguridad instaba explícitamente a que se restableciera el control de este Gobierno sobre todo el territorio²¹.

¹⁸ Sin olvidar los importantes avances que se contienen en el Acuerdo del Cairo sobre la Franja de Gaza y el Área de Jericó, de 4 de mayo de 1994, que posibilitó la implantación de una Autoridad Nacional sobre estos territorios, así como otras medidas acordadas sobre la seguridad.

¹⁹ A este período corresponden las acciones armadas más representativas llevadas a cabo por Israel, con las denominadas "Rendición de Cuentas" (1993) y "Uvas de la Ira" (1996), que constituían actos de represalia por las incursiones y ataques realizados por Hezbollah sobre fuerzas y territorio israelíes.

²⁰ Resolución del Consejo de Seguridad 1599 (2004), de 2 de septiembre.

²¹ Como se expresa en la Resolución 1680 (2006), de 17 de mayo. En particular, se puede destacar la resistencia manifestada por estas milicias palestinas para su desarme, como se puso de manifiesto en los enfrentamientos entre el ejército libanés y miembros del grupo Fatah Al-Intifada. Se trata de una facción

El verano del año 2006 conoce un nuevo episodio en el conflicto entre Israel y el Líbano, que se inicia con la incursión realizada por miembros de Hezbollah en territorio israelí, y secuestran a dos soldados y dan muerte a otros ocho, a la vez que se produce el lanzamiento de cohetes sobre el mismo²². La enérgica, y desproporcionada, reacción israelí volvió a sumir al Líbano en una situación en la que se ponen de relieve la debilidad del Gobierno y el Ejército para establecer el control sobre su territorio, como se aprecia en el hecho de que fuera un actor no estatal el que tomara la iniciativa de recurrir al uso de la fuerza para reivindicar los derechos del Estado libanés sobre su territorio. No obstante, aun con las lamentables consecuencias en vidas humanas que llevó aparejado, la reacción del Consejo de Seguridad se mostró en esta ocasión más enérgica y efectiva. Así se puede apreciar en el hecho de que se reforzara el mandato de la UNIFIL y se incrementaran sus efectivos²³, desplegados para garantizar la seguridad en un área delimitada por la denominada Línea Azul.

Ahora bien, en relación con el tema que se aborda aquí, es significativo el hecho de que los acontecimientos se sucedan sin la injerencia directa de fuerzas ajenas al Líbano. Y más concretamente, se aprecia que la presencia palestina no constituye un factor relevante en el desarrollo del mismo. No obstante, esto no evitó la existencia de algunos incidentes en el que participaron o se vieron envueltos miembros de la población palestina en el Líbano, algunos de los cuales han tenido lamentables consecuencias y que ponen de manifiesto la tensión existente²⁴. A ello ha contribuido el empeño manifestado por el Gobierno y el Ejército libanés de asumir, al menos frente a fuerzas extranjeras, el control necesario, fundamentalmente frente al rearme de las milicias palestinas.

Una expresión de esta posición firme puede observarse en los enfrentamientos que tuvieron inicio en mayo de 2007 y que generó intensos combates entre el Ejército libanés y la milicia de Fatah Al-Islam. La prolongación de los mismos durante un período de tres meses tuvo como escenario principal el campo de refugiados de Nahr al Bared, a las afueras de Trípoli. Fueron numerosas las bajas de ambos contendientes, y tuvo como consecuencia la huida del campo de unos 40.000 refugiados; sin embargo, la ocupación final por parte de las fuerzas gubernamentales libanesas pone de relieve la determinación del Gobierno libanés de evitar la vuelta a situaciones pasadas en las que las milicias tomaban el control del territorio.

escindida de la OLP en los años 80 que no guardaba relación con ésta. No es vano recordar, por otra parte, que la OLP abrió una oficina en Beirut el 15 de mayo de ese mismo año, regresando oficialmente a territorio libanés después de la expulsión durante la guerra civil.

²² Estos ataques, conviene recordar, se produjeron mientras Israel realizaba acciones armadas sobre Gaza en la conocida como operación "Lluvia de Verano", represalia motivada por el lanzamiento de cohetes por parte de Hamas desde el territorio de la Franja y el secuestro de un soldado israelí.

²³ Como se desprende de la Resolución 1701, de 11 de agosto, emanada del Consejo de Seguridad, que permite el uso de todos los medios necesarios para evitar que la zona bajo control es utilizada para llevar a cabo acciones hostiles, protegiera los medios desplegados por Naciones Unidas, y, sin perjuicio de las responsabilidades del Gobierno libanés, diera protección también a la población civil que se encontrara ante un peligro inminente de violencia.

²⁴ Entre estos, pueden reseñarse entre los más recientes, el tenido lugar el 15 de mayo de 2011, cuando el Ejército israelí realizó disparos sobre manifestantes palestinos que intentaban saltar la valla de separación al sur del Líbano, matando a 7 civiles e hiriendo a 111.

5. A modo de conclusión

La conexión entre el conflicto palestino-israelí con el Líbano aparece como una constante histórica desde el nacimiento del mismo, consecuente en buena medida con la caracterización regional que tomara el mismo desde sus orígenes. Los episodios más relevantes se circunscriben al largo período de guerra civil vivido en este país, especialmente por la presencia de refugiados palestinos en su territorio, a los que se sumaron los fedayines huidos de Jordania. Sin embargo, por más que los acontecimientos puedan apuntar a que precisamente esta situación sea un factor de inestabilidad para el Líbano, y que pueda encontrarse como causa de repetidas acciones de Israel contra su territorio, lo cierto es que en el conflicto confluyen un amplio catálogo de causas. Junto a los factores propiamente internos, fundados en la debilidad del Estado y la existencia de grupos con dispares y contrapuestos intereses, la confrontación civil pone de relieve también que el Líbano se convirtió en el escenario de una confrontación regional, en la que no están ausentes, por otra parte, ciertos aspectos que pueden ser incardinados en el marco general de la Guerra Fría.

Ahora bien, el desarrollo del mismo adquiere una sobresaliente complejidad, no sólo por los actores internos, sino también por la presencia de fuerzas de ocupación de Siria e Israel, sujetos que evitan el enfrentamiento directo y toman al Líbano como teatro en el que se representa la lucha por el liderazgo regional. En este contexto, si bien el amplio despliegue militar y político que la OLP hiciera en territorio libanés le convertía en un “Estado paralelo” al frágil y debilitado institucionalmente gobierno libanés, la acción israelí que condujo a poner fin a esta situación no contribuyó en modo alguno a poner fin al conflicto.

Ahora bien, la derivación de los componentes fundamentales de la cuestión palestina hacia los Territorios Ocupados y el inicio de un largo y complicado proceso de paz otorgan a los problemas libaneses una dimensión diferente. El abandono de las potencias ocupantes, a pesar de episodios como los desarrollados durante el año 2006, han permitido al Líbano iniciar una reconstrucción que, es de esperar, sienta las bases para una paz estable en el país y en la región. Sin embargo, continúa siendo la presencia palestina algo relevante que ha de tomarse en consideración en su proyección hacia el futuro.

Efectivamente, el amplio número de refugiados palestinos asentados en los campos libaneses constituyen un elemento determinante para la estabilidad del *País de los Cedros*. Los acontecimientos más recientes ponen de manifiesto la particular atención que presta a los mismos el Gobierno libanés, con la finalidad de evitar el rearme de algunos grupos que podrían desequilibrar la situación interna. Sin embargo, las condiciones de los mismos en relación con la salud, educación, pobreza y condiciones de vida deben ser objeto de una especial consideración por cuanto que pueden constituir el caldo de cultivo adecuado a nuevos episodios de violencia, especialmente por la presencia de componentes de radicalización que no tienen una conexión directa con la causa palestina.

Consecuentemente, la situación de los refugiados requiere actuaciones imprescindibles por parte de la Comunidad Internacional, pues la misma enlaza no sólo con el proceso de paz palestino-israelí, sino también con la estabilización de la paz en Oriente Próximo. Esta aseveración se hace tanto más actual por cuanto que el territorio libanés está acogiendo ingentes cantidades de refugiados procedentes de Siria, lo que genera grandes desproporciones entre la población libanesa y los refugiados que pueden apuntar a nuevos factores de confrontación.

DEL CONCEPTO RELIGIOSO EN EL CONFLICTO PALESTINO-ISRAELÍ

MANUEL GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

Comandante de Artillería. Profesor del Dpto. de Estrategia y Organización de la Escuela de Guerra del Ejército

1. De los vecinos, de la casa y sus problemas. 2. De la Biblia, del pasado y de Palestina. 3. De Palestina, del Imperio Otomano y de su caída. 4. De Eretz, de Israel. 5. Del sionismo, de sus causas y de sus consecuencias. 6. De los pogromos, de la violencia y de las migraciones. 7. De los pueblos, de las gentes y sus vidas. 8. De lo que acontece en el siglo XX. 9. De Jerusalén, de su historia y sus problemas. 10. De los palestinos, de la guerra y sus consecuencias. 11. De lo que se puede concluir.

1. De los vecinos, de la casa y sus problemas

La actual situación del conflicto entre Israel¹ y Palestina² así como la establecida con los Estados vecinos de Líbano, Siria, Jordania, Egipto, Irán, Irak y otros países que a lo largo de estos 64 años han mantenido, o mantienen, algún tipo de controversia o conflicto, está enquistada, y en muchos aspectos, agravada. El enfrentamiento entre los denominados “árabes” y “judíos”, se desarrolla sobre un fondo de convivencia que, desde finales del siglo XVIII, sufre una degradación generada a partir de diversos problemas que se encontraban latentes, abarcando ámbitos de tipo económico, social, cultural, político e ideológico, los cuales desarrollaron un clima de violencia gradual desde principios del siglo XX y eclosionaron tras la votación de Naciones Unidas en noviembre de 1947 sobre el reparto de la tierra palestina y la salida de los británicos en mayo de 1948. A partir de esta situación el proceso de desgaste de las relaciones entre los habitantes, que durante décadas compartieron tierra y vida sobre suelo

¹ Al referirnos al Estado de Israel lo haremos conforme a sus actuales fronteras, especificando de lo contrario, los límites que en cada período desde el año 1948 ha ido teniendo Israel debido a los diferentes conflictos y tratados mantenidos durante este tiempo. Igualmente al referirnos a la denominación de israelí lo haremos sobre aquellos que poseen dicha nacionalidad al margen de sus consideraciones religiosas o culturales.

² A lo largo del documento se hará referencia como Palestina antes de 1948 a la región otomana con ese nombre y posterior al año 1948, tras la creación del Estado de Israel, como Palestina a aquellos territorios y población que actualmente no conforman un Estado y comprende las franjas de Gaza, Cisjordania y Jerusalén Este. Con respecto a la población, si no se especifica lo contrario, con el término “palestino”, se hace referencia a la población que habita estos territorios. Respecto al término palestino nos referiremos a los que poseen esta nacionalidad y se especificará en los casos de personas nacidas en otras áreas pero que siendo descendientes de refugiados o desplazados no tengan reconocida otra nacionalidad como consecuencia de las lagunas legales que los desplazamientos poblacionales hayan producido.

palestino, culminó en diferentes enfrentamientos armados a lo largo del siglo XX y principios del XXI.

El “problema” entre palestinos e israelíes es un asunto complejo. Sobre un fondo de carácter religioso coexiste una disputa por “la tierra”, sobre una disputa por “la tierra” convive un problema religioso y todo ello bajo, y sobre, una lucha por los recursos, un reconocimiento identitario y la búsqueda de una legitimación internacional. Amalgama aglutinada por odios y rencillas que se han acumulado durante décadas y que se retroalimentan con la generación de continuas tensiones.

Dado que los análisis sobre las relaciones entre Palestina e Israel han sido, y son, profusos, estas líneas, sin pretensiones, pretenden centrarse en la dimensión religiosa como causa/instrumentalización de conflictividad, pero enfocada como un posible elemento unificador de ambas culturas con raíces y percepciones comunes.

Para resolver un conflicto es importante comprenderlo y para comprenderlo es importante conocer sus orígenes. Por ello, realizaremos un breve recorrido por los procesos que han ido conformando las ideas, las iniciativas político-sociales y creando un sustrato humano, económico, político y religioso, inicialmente en la Palestina otomana, posteriormente bajo el Mandato Británico y finalmente tanto en el área de la ANP³ como en el Estado de Israel, desde el año 1948.

Palestina ha sido testigo estos dos últimos siglos de convulsas vicisitudes y de procesos históricos determinantes en la conformación del prisma Mediterráneo: la dominación otomana, el colonialismo, los *pogromos*, el sionismo, la Primera Guerra Mundial, el Mandato de la Sociedad de Naciones, la Declaración Balfour, los Acuerdos Sykes-Picot, las *aliyás*, la creación del Estado de Israel, los procesos de independencia de los países árabes, la revueltas y conflictos... una larga lista de acontecimientos que conformaron, y todavía hoy conforman, una amalgama de diferentes factores que, no solo convulsionaron el área, sino que actualmente persisten haciéndola aún más compleja y mantienen en tensión tanto a Palestina e Israel como a los actores que, allende las fronteras, continúan en un inestable equilibrio de seguridad (o inseguridad).

Israel se ha creado bajo parámetros peculiares respecto a la mayoría de los Estados que actualmente se encuentran en nuestro entorno. Si el proceso normal fue el de conformar un Estado en los límites de un área con una población y vicisitudes propias, en el Estado de Israel se creó primero la célula de gobernabilidad, se perfilaron sus límites y posteriormente se pobló con diferentes oleadas, las cuales tenían mayormente como característica común la religión judía. Si bien la estructura actual como Estado, *a priori*, no difiere en mucho del resto, sí se diferencia por su original forma de crearse. Nacieron las instituciones políticas y económicas antes de poseer la tierra donde situar geográficamente los elementos conformadores de un Estado tipo; posteriormente la situación y la forma de repoblar el territorio sobre grupos de diferentes orígenes con la idea inicial de crear un hogar judío, han hecho que las políticas y legislaciones de Israel, en primer lugar, estén determinadas, en ocasiones, por el factor religioso y, en segundo, estén limitadas por la tremenda pluralidad de su composición social y política.

³ Autoridad Nacional Palestina.

Por otro lado, la actual Autoridad Nacional Palestina también ha sufrido una original génesis y desarrollo. Tras el conflicto con Israel, en una situación de diáspora, con un importante porcentaje de la población desplazada tras las fronteras de Estados vecinos y con delimitaciones territoriales variables, ha desembocado en que durante décadas la lucha por conseguir una “tierra” se haya visto envuelta en una situación de inestabilidad física y social, sin que hasta la fecha haya podido conformarse un Estado. La división física del territorio, la falta de un acuerdo de paz que garantice un entorno seguro, unido a la impotencia de vislumbrar una solución; provoca la constante desesperanza de pueblo palestino, y con ello su consecuente falta de confianza en el futuro.

2. De la Biblia, del pasado y de Palestina

Sin necesidad de viajar hasta las fases media y tardía del Paleolítico (70.000-14.000 a.C.) donde parecen situarse las primeras huellas de colonización de la franja en estudio, sí es relevante mencionar la importancia que puede jugar, en la actual situación de estos territorios, la creencia, o al menos la argumentación, por parte del Pueblo de Israel, de la herencia histórico-religiosa de la Palestina Bíblica. No se puede obviar que una de las razones que alude el pueblo judío para afincarse en éste área es la *legitimidad bíblica*, por ser, la *tierra elegida*⁴ para el *pueblo elegido*⁵.



“Dijo Yahveh a Abram⁶: Vete de tu país, de tu patria y de la casa de tu padre al país que yo te mostraré. Yo haré de ti una gran nación, te bendeciré y engrandecerá tu nombre; serás, pues, una bendición.

“No se llamará más tu nombre Abram, sino que tu nombre será Abraham, pues padre de multitud de naciones te he constituido. (...) Esta es mi alianza que habréis de guardar entre mi y vosotros, y tu descendencia después de ti: serán circuncidados todos vuestros varones (...).”

⁴ La Santa Biblia, Editorial Planeta, Barcelona, 1964, Génesis 17, pp. 15-16.

⁵ *Ibidem*, Génesis 12, p. 12.

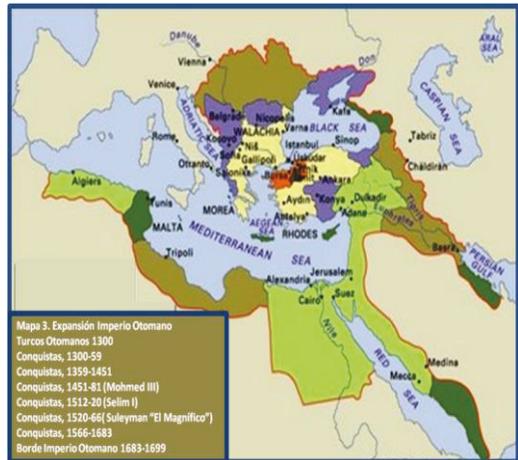
⁶ Debido a la profusión de textos y autores, así como las transcripciones en diferentes lenguas y debido a la antigüedad de las fuentes, el nombre del padre de los profetas figura indistintamente como *Abran* o *Abram*. Se ha querido respetar a los diferentes autores conservando en cada texto la denominación elegida por ellos.



No se va a entrar en el estudio, ni en analizar, las disquisiciones y discusiones, sobre la extensión de la *tierra prometida* en los textos bíblicos, cuyas coordenadas figuran entremezcladas y poco definidas, dejando este asunto como un elemento adicional, que si bien ha sido objeto de disputa y discusión, no es relevante dentro del tema a estudiar. Por ello, se hará constar simplemente que existen reclamaciones por parte de palestinos y por parte de israelíes, a este respecto, como un elemento más de complejidad del problema existente.

La denominación del área a tratar era en su origen filisteo: *Palaistín*, la denominación en árabe es *Filistin* o *Filastin*, pero en la actualidad es conocida como *Palestina*, uno de los nombres que ha recibido la región histórica de

Oriente Próximo situada entre el Mar Mediterráneo y el Río Jordán, con diferentes demarcaciones y donde actualmente se ubica el Estado de Israel, los Territorios Palestinos Ocupados, así como la franjas bajo responsabilidad de la Autoridad Nacional Palestina. Palestina es también el nombre con el que se llamaba a la antigua tierra de Canaán⁷, que formaba parte de la provincia romana de Siria y pasó a denominarse Siria-Palestina, o simplemente Palestina, durante la dominación del Imperio Otomano (1299-1922). Actualmente, la región limita con Egipto al sur, con el Líbano y Siria al norte, con Jordania al este y con el Mar Mediterráneo al oeste⁸.

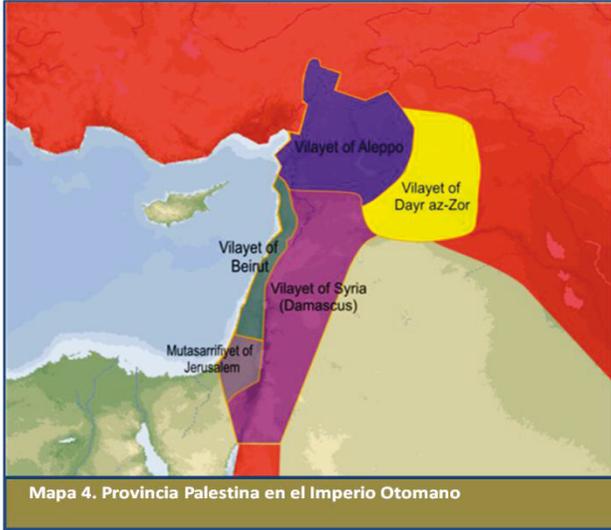


⁷ Denominación antigua de Palestina junto con la zona occidental de Jordania y algunos puntos de Siria y Líbano. Sus límites estarían entre la antigua Gaza al sur, hasta la desembocadura del río Orontes al Norte, englobando todas las tierras no desérticas del interior, hasta una profundidad de unos 150 km desde la costa del Mediterráneo, algunos kilómetros más allá de la ribera oriental del río Jordán. Los palestinos se consideran a sí mismos descendientes de los cananeos, los cuales habitaban esta región hacia el año 3000 a.d.C. y fueron conquistados por las tribus judías, llegadas desde Egipto, hacia el año 1200 a.d.C. http://www.mundoarabe.org/palestina_y_el_sionismo.htm (Consultada 30 julio 2012).

⁸ MASALHA, Nur-eldeen, *On Recent Hebrew and Israeli Sources for the Palestinian Exodus, 1947-49*, *Journal of Palestine Studies*, vol. 18, n.º. 1, *Special Issue: Palestine 1948*, 1988, pp. 121-137.

3. De Palestina, del Imperio Otomano y de su caída

El Estado Otomano (turco), comúnmente llamado Imperio Otomano, fue una potencia imperial, ubicada en su mayor parte alrededor de la ribera del Mar Mediterráneo, y cuya existencia temporal abarcó el periodo entre 1299 y 1922. Presentaba una pluralidad bastante notable que consiguió un Estado dinástico multirracial, aglutinante de diferentes confesiones religiosas donde treinta y tres



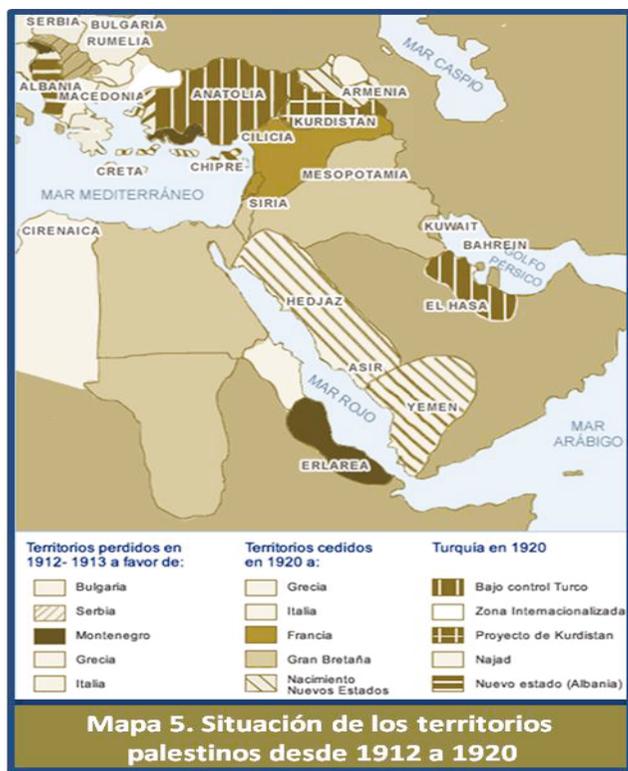
naciones convivieron y cohabitaron, bajo el mandato de treinta y seis sultanes, durante casi siete siglos⁹. En el cenit de su poder, en el siglo XVII, este imperio incluía toda la península de Anatolia, Oriente Medio (Palestina, Siria, Jordania, Líbano, Iraq y parte Egipto y del Golfo Pérsico), además de extensiones del Norte de África, y la mayor parte de los territorios enclavados en la franja que va desde el sudeste de Europa (Balcanes, Grecia, Bulgaria, Rumania) al Cáucaso en el norte. Este territorio comprendía un área de aproximadamente 5,5 millones de kiló-

metros cuadrados, un vasto imperio cuya gobernabilidad era un reto, aunque la mayor parte se encontraba bajo un sistema de control indirecto, en la cual el responsable de un área rendía cuentas ante el Sultán de Estambul. Las posesiones del Imperio se hallaban situadas entre Oriente y Occidente, por lo que, a lo largo de su historia de más de seis siglos, sus relaciones internacionales estuvieron influenciadas por ello.

Palestina pasó a formar parte del Imperio Otomano en 1516, con Suleimán I el Magnífico; a pesar de los proyectos iniciales de este mandatario, el balance total de los cuatro siglos de dominio otomano (1517-1918) significaron para Palestina un estancamiento cultural y una progresiva decadencia económica, exceptuando, y sólo ocasionalmente, algunos mandatos locales en los que gobernaron determinados emires, creando una relativa prosperidad. El dominio otomano no significó cambios en la estructura de la población palestina, ni alteró el carácter eminentemente árabe del país, pues su lengua, costumbres y cultura siguieron siendo árabes¹⁰.

⁹ TOKATLIOGLU, Lütfü, *Introducción a la historia del Imperio Otomano*, Kutsan Matbaacilik, Ankara (Turquía), 1999, p. 9.

¹⁰ El concepto "árabe", aunque esté estrechamente ligado al Islam por razones históricas y culturales, es exclusivamente lingüístico y cultural y no debe confundirse con el de "musulmán" ni tampoco con "el racial". La mayoría de los pueblos del Mundo Árabe son pueblos arabizados en el tiempo. Hoy día, árabe se refiere más a la cultura y la lengua que a la raza. Los árabes de raza tienen su origen en Yemen y parte de la Península Arábiga. Los palestinos, sirios, iraquíes, argelinos, marroquíes, egipcios, etc. son pueblos árabes en el sentido cultural y son producto del mestizaje y la adopción que hicieron con el tiempo de la lengua y la cultura árabes. Lo mismo se puede decir al hablar de estos pueblos como musulmanes. En realidad, los musulmanes árabes no son en su inmensa mayoría descendientes de los conquistadores musulmanes y árabes, sino pueblos que se convirtieron al islam a lo largo de los siglos y adoptaron tanto la lengua como la



Durante mucho tiempo, Palestina fue una división administrativa del Imperio Otomano que, tras la nueva estructuración de 1887-88, se fraccionó en las provincias de Acre, Nablús y Jerusalén; si bien esta ciudad y su región circundante gozaban de un status autónomo y no dependían de la provincia, sino directamente de Constantinopla. Las cambiantes divisiones administrativas otomanas, no permiten dibujar Palestina como una unidad política de límites precisos; de hecho los distritos de Nablús y Acre dependían del norte, de Damasco o Beirut, mientras que Jerusalén dependía directamente de Constantinopla¹¹.

Uno de los intereses del gobierno central otomano era la seguridad de las rutas de peregrinación de Damasco a la Meca y Medina a través de territorio jordano, lo que explica la adscripción de los distritos de Palestina septentrional y central hasta finales del siglo XIX. Si bien se producían modificaciones continuamente de los límites “oficiales”, en esa época, las unidades administrativas y partidos judiciales, no eran un elemento decisivo para la población indígena ya que estas fronteras no determinaban los vínculos familiares, culturales, religiosos ni económicos¹².

Como elemento fundamental en los sustratos sociales y culturales, cabe destacar los peculiares sistemas de gobierno y administración implementados en las áreas de responsabilidad otomana. El sistema de Milla o Millet constituía la unidad básica de gobierno de las comunidades no musulmanas dentro del imperio, comunidades organizadas internamente a través de instituciones religioso-administrativo-políticas específicas, dirigidas esencialmente por una autoridad religiosa y que gozaban de cierta autonomía en sus relaciones con el poder oficial. En ellas, el jefe era elegido por el sultán, correspondiendo el nombramiento del resto de cargos a la propia comunidad según sus propios sistemas. Así mismo cada comunidad adoptaba su propia organización en asuntos administrativos tales como matrimonio, educación y religión, si

cultura árabe. MARTÍNEZ CARRERAS, Jose U., *El Mundo Árabe e Israel*, Ediciones Istmo, Madrid, 1992, pp. 17-26.

¹¹ CULLA, Joan B., *La Tierra más disputada, el sionismo, Israel y el conflicto de Palestina*, Alianza Ensayo Editorial, Madrid, 2005, p. 52.

¹² KRAMER, Gudrun, *Historia de Palestina*, Editorial Siglo XXI, 2006, p. 43.

bien los asuntos fiscales eran dirigidos y regulados por autoridades otomanas. El sistema descansaba sobre la base del reconocimiento de los miembros de las comunidades según su adscripción religiosa en lugar de su estructura territorial. De modo que mientras en Europa aparece y se consolida con la Paz de Westfalia en 1648, la idea de Estado-nación como unidad política, el Imperio Otomano constituyó un conglomerado de distintas religiones, etnias y comunidades en las que la identidad quedaba finalmente circunscrita a un marco mucho más pequeño: la familia, el clan, la comunidad o el Millet¹³. En este marco, por ejemplo, el rabino sefardita de Jerusalén estaba subordinado al rabino de Estambul como jefe de los judíos de Palestina.

4. De Eretz, de Israel

Aquel día el Señor hizo alianza con Abran en estos términos: "A tus descendientes les daré esta tierra, desde el río (o barranco) de Egipto al Gran Río (Éufrates): la tierra de los quenitas, quenizitas, cadmonitas, hititas, fereceos, refaitas, amorreos, cananeos, guirgaseos y jebuseos". Génesis 15, 18-21

Si bien existen confusiones y falta de unanimidad en lo que respecta a los textos bíblicos, hay una cuestión que parece figurar como aceptada por los estudiosos: la creación de un pueblo llamado "Israel" (*Beneit Israel*, por el nombre del presunto ancestro tribal resultado de una alianza concluida entre su Dios, Yavé, y el pueblo por él escogido). En la teoría de la génesis, este pueblo debería, como súbditos, someterse a su voluntad y venerarle sólo a él. La recompensa sería la posesión de una tierra prometida lo que se denomina Tierra de Israel o *Eretz Israel*¹⁴. Como se mencionó en el primer punto, no se entrará en la discusión de la extensión del territorio referenciado en la Biblia, pero sí cabe mencionar, dadas las repetidas veces que el término "Eretz Israel" figura en cualquier documentación relativa al caso de estudio, la distinción existente entre Canaán o Tierra Prometida, nombrada en los relatos bíblicos; entre la región ocupada en su momento por los denominados israelitas; y entre las fronteras definidas por la *halajá* o ley judía, pues todas estas demarcaciones pueden denominarse Eretz Israel, dependiendo de los intereses, el contexto o la interpretación.

5. Del sionismo, de sus causas y de sus consecuencias

*"Hay un país al que se llama Palestina, un país sin pueblo, y por otra parte, existe el pueblo judío, que no tiene país. ¿Qué más hace falta, entonces, que colocar la gema en el anillo, unir a ese pueblo con ese país? A los propietarios del país (los turcos), por lo tanto, se los debe persuadir y convencer de que este matrimonio es ventajoso, no sólo para el pueblo (judío) y para el país, sino también para ellos mismos"*¹⁵. Chaim Weizmann, 1914.

En el ideario de multitud de judíos de todo el mundo figura la recuperación de la tierra prometida. Dentro de esta idea, el concepto de reconstruir el Templo del Rey Salomón se presenta como el símbolo de la recuperación de una época de esplendor.

¹³ SÁNCHEZ HERRÁEZ, P. & RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J. M., *El Conflicto del Líbano*, Colección Conflictos Internacionales Contemporáneos. ed. Ministerio de Defensa, Madrid, 2008, pp. 31-34.

¹⁴ PETERS, F. E., *Los Hijos de Abraham*, Laertes, Barcelona, 2007, p. 53.

¹⁵ LITVINOFF, Barnet, *The Letters and Papers of Chaim Weizmann*, Israel University Press, Jerusalén, 1983, pp. 115-116. Discurso pronunciado en una reunión de la Federación Sionista Francesa, París, 28 de marzo de 1914.

Fue precisamente sobre el monte Sión, situado al noreste de Jerusalén, donde se edificó este ideograma de grandeza, y que tras ser destruido en diferentes ocasiones, se había convertido en el paradigma de unión y renacimiento del Pueblo Judío. A partir del nombre de esa colina, renace en el siglo XIX un movimiento con el objetivo de crear un Estado judío en Palestina.

Dos vertientes componen esta ideología: la religiosa, cronológicamente anterior, y otra posterior surgida en las ideas nacionalistas y políticas del siglo XIX¹⁶. Si bien el ideario sionista se remonta a varios siglos atrás, la palabra sionismo fue pronunciada por primera vez en público, según Walter Laqueur, el 23 de enero de 1892 durante una velada de debate en Viena¹⁷, y es posteriormente, al ponerse en contacto la nostalgia religiosa y mesiánica del retorno a Sión con las corrientes liberales, nacionalistas y socialistas de la época, cuando comienza a materializarse en la práctica lo que hasta ese momento no era más que una idea.

La situación económica, y como no, el idealismo, empezaron a germinar e influir en las mentes de multitud de judíos. El sionismo¹⁸ impulsó estos deseos materializando la intangible esfera de los anhelos comunes en un proyecto de futuro, para alcanzar, y obtener *la tierra prometida*. Muchos judíos americanos y europeos vieron en las ideas sionistas una realidad tangible del pacto bíblico. Sin embargo no era este el movimiento de todos los judíos del mundo, los judíos de países orientales no participaron en demasía en el proyecto sionista, y sus razones para emigrar a Palestina no solo fueron de índole económica, sino también por la búsqueda de un entorno más seguro¹⁹.

Si nos centramos en las razones de seguridad que influyeron en los movimientos poblacionales cabe nombrar diferentes acontecimientos que fueron madurando la necesidad de alcanzar un entorno estable. Las manifestaciones de violencia acaecidas en las últimas décadas del siglo XIX, así como las diferentes persecuciones en Rusia y Polonia, constituyeron algunos factores que influyeron en la conformación poblacional de la Palestina del siglo XIX.

¹⁶ Para más información consultar <http://www.mideastweb.org/zionism.htm>.

¹⁷ LAQUEUR, W., *Histoire du sionisme I*, Edit. Tel Gallimar, France, 1994, p. 9.

¹⁸ Sionismo: El origen de la palabra "*sionismo*" es la palabra "*Sión*", empleada a menudo como sinónimo de Jerusalén y la Tierra de Israel (Eretz Israel). El sionismo es una ideología que expresa la añoranza de los judíos del mundo entero por su patria histórica... Sión, la Tierra de Israel. El anhelo del retorno a la patria fue primeramente compartido por los judíos exiliados en Babilonia, hace unos 2,500 años atrás... una esperanza que más tarde se volvió realidad. Por ende, el sionismo político, que tomó forma en el siglo XIX, no inventó ni el concepto ni la práctica del entorno, sino que se inspiró de una antigua idea y un movimiento activo constante, adaptándolo a las necesidades y al espíritu de los tiempos.

<http://jaimegorenstein.com/sionismo.html>. (Consultada el 25 de julio de 2012).

Sionismo: Concepto acuñado por el escritor judío Nathan Birnbaum en 1890; pero el concepto de movimiento sionista como tal, se suele atribuir a Theodor Herzl (1860-1904), basado en un proyecto político para crear un Estado Judío en la tierra de Israel (Eretz Israel).

<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/657475/Zionism> (Consultada 9 enero 2012).

¹⁹ El número de judíos que marcharon a Palestina entre 1882 y 1914 tras las persecuciones (pogromos), en el "*Tchum*" (zona del imperio zarista asignada a los judíos en 1790), no llegó siquiera al 5%. Alrededor de 2,6 millones de judíos abandonaron Rusia y territorios vecinos entre 1882 y 1914, la mayoría con destino en América. KRAMER, Gudrun, "*Historia de Palestina ...*", *op. cit.*, p. 100.

6. De los pogromos, de la violencia y de las migraciones

La palabra rusa *pogrom* (*po* “completamente” y *grom* “destruir”) no llega a reflejar con su expresión lingüística el terror y la violencia que sufrieron las comunidades judías de Ucrania occidental, Polonia, Bielorrusia y Lituania. En los casi 300 pogromos que se produjeron desde mediados de 1881, hasta el verano de 1882 se produjeron un centenar de víctimas mortales, cientos de heridos, violaciones y saqueos. Estas cifras, sumadas a la pasividad de las autoridades, asestaron un golpe traumático a las poblaciones judías. Si bien lo que motivó que en décadas anteriores las causas de emigración de las poblaciones judías del Imperio Ruso fueron razones demográficas o económicas, haciendo que se desplazasen hacia áreas como Viena, Budapest, el *East End* londinense o el *Marais* parisino, la espiral de violencia sufrida en estos años inspiró, en el ideario colectivo, un nuevo éxodo bíblico. Así, la masiva huida de entre 30.000 y 40.000 hebreos en 1881-1882, alcanzó en 1914 la cifra de unos tres millones con destino a EEUU, Argentina, Sudáfrica, Australia o Europa Occidental.

La larga historia de persecuciones, matanzas y pogromos hizo macerar la idea de obtener una tierra donde los hebreos se sintiesen seguros. Por todo ello, los proyectos, y las obras de diferentes autores y pensadores del siglo XIX, van a tomar fuerza impulsando la necesidad de establecer un “*Estado Judío*”, una Patria de mayoría hebrea donde primasen la seguridad de los Hijos de Abraham y donde tomasen forma los intereses de Pueblo Judío.

7. De los pueblos, de las gentes y sus vidas

Los primeros registros sistemáticos de nacimientos y defunciones no se crearon hasta 1846 en Egipto y en otras partes del Imperio Otomano.

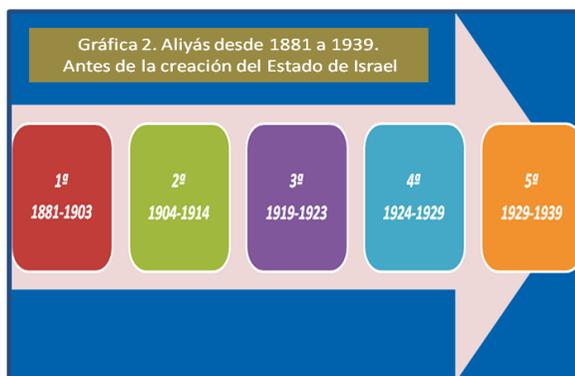
A lo largo del siglo XIX la población de Palestina sufrió diversas variaciones (reflejadas en la gráfica 1)²⁰ como consecuencia de diferentes acontecimientos regionales y mundiales. Las guerras en Egipto, hambrunas y diversas epidemias provocaron movimientos migratorios hacia Palestina. Sumado a todo ello, las luchas internas entre clanes de la zona redujeron, ligeramente, la tasa de crecimiento durante los años 1840 a 1860. En esta última década se produjeron dos tendencias: un aumento de población y una reubicación hacia núcleos urbanos.

²⁰ En la mayoría de estudios sobre la población de la región de Palestina se suele distinguir entre árabes y judíos, hay que añadir que se suele encuadrar en el concepto árabe a los musulmanes y cristianos en oposición al de judío, en el cual se engloban judíos oriundos de la zona de Palestina (semíticos), azquenazíes (origen europeo), mizrajíes (origen oriental/magrebí), rusos, sefardíes (Península Ibérica), etíopes, etc. . Por ello en la medida que se tengan datos se intentará subdividir estas clasificaciones para favorecer la visión multicultural y étnica del área palestina.

AÑO	MUSULMANA	CRISTIANA	OTROS	JUDIOS	TOTAL
1800					250.000 300.000
1850	300.000 88%	27.000		13.000	340.000
1872-1880	400.000 87%	43.000 9,4%		15.000 4%	457.000
1914	602.000 83%	81.000 11,2%		39.000 5%	722.000
1922	640.798	76.194	8.515	94.752 12 %	820.259
1931	777.403	93.029	10.314	176.468 17%	1.057.214
1946	1.175.196	148.410	15.657	602.586 31%	1.942.349

Gráfica 1. Evolución Población Palestina.
Fuente: Historia de Palestina de Gudrun Kramer (2006) pp. 149 y 180

La Guerra ruso-turca afectó negativamente a Palestina entre 1877-1878 pero la llegada masiva de inmigrantes del Cáucaso, cerró con balance positivo los años setenta. A partir de los años ochenta se incrementaron espectacularmente las oleadas judías a Palestina con las primeras *Aliyás*²¹. Teniendo en cuenta que la historia de Palestina se suele contemplar desde la perspectiva de la contraposición entre judíos y árabes, en consecuencia, el año 1881²², en que suele datarse el comienzo de la inmigración judía, aparece como un hito decisivo, si bien, y pese a situaciones que variaron la situación mediterránea en esas fechas (Túnez pasa a ser protectorado francés en 1881 y Egipto es ocupado por los británicos en 1882) el número de inmigrantes judíos fue escaso²³.



²¹ Aliyá: este término traducido como "subida" o "ascenso" se refiere a la subida al Templo de Jerusalén, y se emplea para denominar a las oleadas de inmigrantes judíos que retornan a la "Tierra Prometida" dentro de los movimientos sionistas de finales del XIX y del XX. *Enciclopedia de Sionismo*, <http://www.answers.com/topic/aliyah>.

²² Se suelen considerar cinco Aliyás: 1881-1903, 1904-1914, 1919-1923, 1924-1929, 1929-1939. Ministerio de Absorción e Inmigración del Estado de Israel.

http://www.moia.gov.il/Moia_es/AboutIsrael/AliyaL1st.htm.

²³ KRAMER, Gudrun, "Historia de Palestina ...", *op. cit.*, p. 97.

8. De lo que acontece en el siglo XX

El 9 de diciembre de 1917 las fuerzas otomanas se rendían en Jerusalén y daba comienzo el mandato británico sobre tierras palestinas. Durante estos años, la incesante llegada de inmigrantes judíos, la compra de tierras y los movimientos sionistas provocan una percepción de inseguridad en las poblaciones arabopalestinas. Los enfrentamientos entre las confesiones mayoritarias (judíos y musulmanes) van en aumento.

1920, Nabi Musa: Las acciones de los árabes durante los primeros años del Mandato no se caracterizaron por la violencia. Sin embargo, el 8 de marzo de 1920, la noticia de la coronación de Faisal alimentó la esperanza de la unión de Palestina dando lugar a demostraciones violentas, que aunque en un principio no fueron destacables en la vida palestina, el progreso de los acontecimientos cambió la realidad. La sacudida llegó bruscamente los días 4 y 5 de abril del mismo año, coincidiendo con el *Pessah* judío y la Pascua Ortodoxa, en estas tradicionales fiestas, se produjeron altercados en los ritos, celebrados en la tumba de Moisés, cerca de Jericó. La tradición palestina marca la celebración del éxodo de Moisés, junto a la que se considera su tumba. De una fiesta religiosa fue pasando a una fiesta política, en la que se enarbolaron banderas con lemas como: "Palestina forma parte de Siria", las masas de peregrinos, algunos politizados, fueron calentando el ánimo hasta que las trifulcas se saldaron con un balance de nueve muertos –cinco judíos y cuatro árabes- y doscientas treinta personas heridas²⁴.

1921, Jaffa: Los disturbios del primero de mayo de 1921 tuvieron lugar, en un principio, entre los manifestantes del Partido Comunista de Palestina, en aquel momento integrado en su mayoría por judíos, que tras encontrarse con los judíos sionistas del partido socialista de la *Ahdut-ha-Avoda* o "Unión Trabajadora" se enfrentaron junto a un barrio musulmán que se unió a la trifulca, atacando a su vez tiendas y un albergue judío. La escalada de violencia se fue sucediendo con un saldo final de casi cien muertos (45 judíos y 48 árabes). Surgieron fuerzas de defensa y ataque por ambos bandos a los cuales se unió la policía y las fuerzas británicas.

Tras estos enfrentamientos se materializan varias consecuencias: surge la semilla de la fuerza ilegal judía *Haganá*, y es por la huída de numerosos judíos que Telaviv recibe las primeras familias que potenciarán lo que será una de las mayores ciudades de Israel. Por otro lado, los dirigentes británicos se encontraron en sintonía con los dirigentes árabes, que advertían sobre el "peligro bolchevique" que representaban los judíos europeos, así como de la relajación de moralidad de la que las mujeres judías eran muestra.

En esta tónica siguieron los años treinta y cuarenta, empeorados con la llegada al poder de Hitler en Alemania, el holocausto judío y la Segunda Guerra Mundial, lo que provocó un masivo aumento de la inmigración judía, así como la imperante necesidad de hacer tangible un Estado para los judíos. El incremento de población judía paso de 176.468 en 1931, a 602.586 en 1946. Y con ello multiplicando todos los miedos.

²⁴ KRAMER, Gudrun, "*Historia de Palestina ...*", *op. cit.*, p. 204-207.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la recién nacida Organización de Naciones Unidas, consciente de la creciente problemática entre judíos y árabes palestinos decide establecer cauces con los que intentar resolver el problema. Se crea la UNSCOP (United Nations Special Committee on Palestine)²⁵ para averiguar y registrar los hechos, e investigar todos los puntos y cuestiones relativos al problema de Palestina²⁶. Creada la comisión Peel²⁷, que aportó un informe y una posible partición, se optó por otras soluciones. Tras establecerse las conclusiones, incorporadas en un informe, y éste en un plan, se produjo una votación con el resultado de: 47 países a favor y 7 en contra (Egipto, Iraq, Líbano, Arabia Saudí y Siria, más Turquía y Afganistán). Las diferentes posturas de los árabes (con una huelga general y con prohibición de cooperar con la UNSCOP) y los sionistas (que extreman su actitud colaboradora e integradora) van a determinar el informe, y con ello el Plan para Palestina. Este plan comprendía dos Estados, judío y árabe, y un régimen especial para la ciudad de Jerusalén. Plan que fue rechazado por los árabes, puesto que no se correspondía con la realidad de la distribución de población y propiedad de la tierra.

En 1947 y con la resolución 181 de Naciones Unidas se recomienda que Jerusalén y Belén sean un *corpus separatum* bajo un régimen especial internacional cuya administración correría bajo un Consejo de ONU. La resolución 181²⁸, de 29 de noviembre de 1947, de la Asamblea General de la ONU es por tanto aprobada, y en ella se recoge el Plan de Partición relativo al futuro Gobierno de Palestina (ver mapa 6). Aunque los resultados de las votaciones se preveían, la sorpresa en la ONU corrió a cargo de la delegación soviética que, evocando el sufrimiento del pueblo judío bajo la invasión nazi de junio de 1941, transformó al sionismo, de enemigo, a aliado potencial. Pese a todo, parece ser que la postura de la URSS estuvo determinada por motivos estratégicos más que por ideológicas.

En 1948, la comunidad colonizadora predominantemente europea oriental, de Palestina, la *Yishuv* judía, constituía alrededor de un tercio de la población total y poseía sólo el 6 % de la tierra²⁹ (gráfica 1). En su lugar propusieron una fórmula de autodeterminación para el territorio bajo mandato. Tras las votaciones en noviembre de 1947 y coincidiendo con el anuncio de la retirada británica, los incidentes entre judíos y palestinos se fueron multiplicando, hasta convertirse prácticamente en una guerra

²⁵ Australia y Canadá, representando a la *Commonwealth*; Suecia y los Países Bajos, por la Europa Occidental; Checoslovaquia y Yugoslavia, por la Europa del Este; India e Irán, por Asia y el Mundo islámico, Uruguay, Perú y Guatemala, por la América Latina y el mundo católico.

²⁶ CULLA, Joan B., *La Tierra más disputada*, Alianza Ensayo, Madrid, 2005, p. 151.

²⁷ Ante los disturbios de 1936-39, una comisión investigadora real llegó a Palestina desde Londres para investigar las raíces del conflicto árabe-judío y proponer soluciones. La comisión, encabezada por Lord Robert Peel, escuchó un gran número de testimonios en Palestina y en julio de 1937 emitió sus recomendaciones: abolir el Mandato y llevar a la partición del país entre los dos pueblos. Finalmente el plan Peel fue archivado. http://members.fortunecity.es/jesarb/comision_peel.htm. Consultada 21 enero 2012.

²⁸ <http://www.un.org/spanish/peace/palestine/booklet.htm>.

²⁹ MASALHA, Nur, *La expulsión de los Palestinos*, Bósforo libros, Editorial Canaán, Madrid, 2008, p. 7.

total³⁰. El primer conflicto árabe-israelí se iniciaba ante la inerte mirada de la Potencia en retirada.

9. De Jerusalén, de su historia y sus problemas

A los problemas de Jerusalén, que comienzan en la propia raíz de su denominación, *Al-Quds* para los árabes, *Yerushalaim* para los judíos y *Jerusalén* para los cristianos, se suma su significado, casa sagrada o lugar sagrado para los árabes, y princesa de la paz o casa de la paz para los judíos. No siendo suficiente su etimología, continúa la diatriba con su estatus de ciudad sagrada para las tres religiones monoteístas más importantes del mundo, y no solo el aspecto de las creencias, también su dimensión política es un problema en sí misma (la capitalidad del Estado es uno de los temas espinosos de los tratados e intentos de paz entre las partes, así como por su composición poblacional: entre 1947-67 su parte oeste judía y la este árabe, y desde el año 1967 israelí, al ser esta última fagocitada e impulsar en ella asentamientos judíos como medida compensatoria a la mayoría árabe existente en ese área³¹).

Problemas que también se vislumbran en su historia. Vestigios que datan de unos 5000 años atrás muestran a Jerusalén como una de las ciudades más antiguas del mundo, y pese a su nombre, la “princesa de la paz”, en pocas ocasiones la ha conocido. Desde su conquista a los jebuseos sobre el año 1004 a.C. por el Rey David los muros jerosolimitanos no han conocido descanso. Ni siquiera cuando su hijo Salomón amplió la ciudad y construyó el mítico templo que marcará a la ciudad a lo largo de su historia. La ubicación de los elementos más sagrados del judaísmo, recogidos en la denominada Arca de la Alianza³² van a determinar un status que todavía hoy, tres mil años después, marca las políticas de un Estado y las vidas de dos pueblos.

El año 587 a.C. fue testigo de la primera destrucción del mítico Templo por los babilonios, que será reconstruido cincuenta años después y vuelto a destruir por los romanos en el año 70 d.C. . Una serie de conflictos en Alejandría agudizó la animadversión hacia los judíos en los emperadores Calígula (37-41), Claudio (41-54) y especialmente Nerón (54-68), bajo cuyo mandato estalló una rebelión de los judíos en el año 66 reprimida con miles de asesinatos. Tito entró en Jerusalén en el verano del año 70, Jerusalén fue arrasada y miles de judíos masacrados y unos cien mil esclavizados, expulsados o condenados a los juegos³³.

Varios hitos marcarán a la ciudad como referente religioso de otras confesiones: la Pasión del Hijo de Dios de los cristianos y su muerte, recordada mediante la construcción en el año 326 del Santo Sepulcro por Constantino I. Posteriormente con la conquista de la ciudad por las fuerzas islámicas en el año 614 y la construcción del Domo de la Roca lugar en el que la tradición islámica dice que Mahoma, en la noche

³⁰ FERNÁNDEZ GÓMEZ, Manuel & PECO YESTE, Miguel, *El Conflicto Palestino-Israelí*, Conflictos Internacionales Contemporáneos, Ministerio de Defensa, marzo 2005, p. 9.

³¹ VILANOVA, Pere, Icaria CIDOB, Barcelona, 1999, p. 12.

³² Según la tradición judía en el Arca de la Alianza es donde se custodiaban las reliquias del Éxodo: las Tablas de la Ley, la vara de Aarón y maná, *Epístola a los Hebreos* 9:4, *Santa Biblia*.

³³ CAVERO COLL, Juan P., *Breve Historia de los Judíos*, Editorial Nowtilus, Madrid, 2011.

de *Laylat al-mi`ray* realizó un viaje astral entre la Meca y Jerusalén a lomos de un caballo alado, allí, tocó la tierra e impulsado subió al séptimo cielo donde Alá le mostró las puertas de cielo y el infierno y le marcó algunas obligaciones. Así mismo, la construcción entre los años 687-691 de la mezquita de Al-Aqsa consolidó la actual explanada de las mezquitas como lugar sagrado para el Islám. La legendaria situación de los elementos de culto del judaísmo en el lugar que hoy ocupa el Domo de la Roca, ha hecho que en esas coordenadas confluyan símbolos sagrados para musulmanes y judíos y que la conversación sobre Jerusalén encuentre puntos innegociables para ambas partes, como son la capitalidad de Jerusalén, o simplemente, su mera ocupación.

Los años 1096 a 1291 fueron de triste protagonismo para Jerusalén que fue asediada entre junio y julio de 1099 por las tropas cruzadas, y sufrió las contiendas entre cristianos y musulmanes durante estos siglos.

“Maravillosos espectáculos alegraban nuestra vista. Algunos de nosotros, los más piadosos, cortaron las cabezas de los musulmanes; otros los hicieron blancos de sus flechas; otros fueron más lejos y los arrastraron a las hogueras. En las calles y plazas de Jerusalén no se veían más que montones de cabezas, manos y pies. Se derramó tanta sangre en la mezquita edificada sobre el Templo de Salomón, que los cadáveres flotaban en ella y en muchos lugares la sangre nos llegaba hasta la rodilla. Cuando no hubo más musulmanes que matar, los jefes del ejército se dirigieron en procesión a la Iglesia del Santo Sepulcro para la ceremonia de acción de gracias”. Raimundo de Aguilers, canónigo de Puy, 1099.

El 9 de diciembre de 1917 las fuerzas otomanas se rendían en Jerusalén y daba comienzo el mandato británico sobre tierras palestinas. En 1947 y con la resolución 181 de Naciones Unidas se recomienda que Jerusalén y Belén sean un *corpus separatum* bajo un régimen especial Internacional cuya administración correría bajo un Consejo de ONU.

Tras la retirada de los británicos en mayo de 1948, y con la guerra entre los judíos palestinos y los arabomusulmanes, Jerusalén queda partida y compartida ilegalmente por ambas partes. La parte oeste declarada capital, por los judíos y la parte este, con la Ciudad Vieja entre sus límites, queda bajo control jordano.

El 28 de mayo de 1948 la Legión Árabe tomo una parte de Jerusalén de la cual fueron desalojados unos 2000 habitantes del barrio judío de la Ciudad Vieja. Posteriormente la sinagoga de Hurva, fechada en 1701, fue destruida, borrando los últimos vestigios judíos del área conquistada. Todas menos una, de las cincuenta y tres casas de culto judío que existían en la Ciudad Vieja fueron destruidas, sus interiores saqueados y destinado su uso como establos. Las poblaciones judías de Neve Yaakov y Atarot al norte de la ciudad de Jerusalén fueron destruidas y lo cementerios sirvieron como proveedores de piedras para la construcción de calzadas.

Por otro lado, este acontecimiento es denominado por el bando palestino como *la Nakba*, la Catástrofe. Según Nur MASALHA en su obra *La expulsión de los palestinos*, “el sueño sionista de desarabizar el país y conseguir una clara mayoría judía, finalmente se realizó durante la guerra de 1948, cuando 750.000 palestinos, más del

80% de los árabes que habitaban lo que luego se convirtió en Israel, iniciaron el camino del exilio”.

“Una milagrosa desocupación de la tierra: la milagrosa simplificación de la tarea de Israel”. Chaim Weizmann, 1948.

La posterior guerra de 1967, tras la victoria de los judíos que logran anexionarse la parte oeste, marcará una nueva era en la larga vida de la “Ciudad de la Paz”. La seña de identidad en la ciudad será a partir de ahora la religión. El 11 de junio de 1967 la zona denominada *harat al-magharib* es desalojada por Israel y sus construcciones demolidas, incluida la *Sufi zawiya, junto al acceso a al-Haram al Sharif*, aludiendo motivos de seguridad, contrariamente a lo firmado y ratificado por Israel en el año 1954 en el ámbito de la Convención de la Haya. Tras estos acontecimientos la promulgación por parte del Parlamento israelí (Knesset) de la ley de Protección de los Santos Lugares va a intentar mantener un equilibrio, no sólo con su propio culto, sino también con las confesiones de los países que durante las últimas décadas apoyaron la creación y existencia del Estado, por un lado, y con los Estados vecinos, por otro.

Al mismo tiempo que se reconstruían sinagogas por parte del Ministerio de Asuntos Religiosos, el Ministerio de Defensa se relacionaba con la cúpula musulmana que en algunas semanas cedía el testigo al Ministerio de Asuntos Religiosos. Se prohibió la aplicación de la ley islámica. La confrontación no se hizo esperar, la prohibición de establecer la sharia en áreas con población musulmana de Jerusalén provocó la creación por parte de los musulmanes, con objeto de su gestión y aplicación, de un organismo independiente (HIB, *Higher Islamic Board*), acción que obtuvo una inmediata reacción por parte de la cúpula judía: la expulsión de algunos de sus miembros.

10.970 era el número de cristianos que reflejaba el censo de 1967 en Jerusalén pero la cifra menguaba según pasaban los años. En 1992 tan solo se registraban unos 5000 cristianos entre las vetustas murallas jerosolomitana³⁴. Sin embargo, tan reducido tamaño encerraba una comunidad diversa e influyente: coptos, armenios, ortodoxos griegos y rusos, etc. Y la Iglesia Latina (como se conoce a la Iglesia Católica) cuyo patrimonio fruto de las Cruzadas supera a su representación proporcional humana en Jerusalén. La relación de la clase judía con el Vaticano no era totalmente fluida, el cual, no reconoció la anexión de Jerusalén Este hasta los acuerdos de Oslo en 1994.

Los problemas no se circunscribían exclusivamente a la relación con el resto de confesiones, las tensiones entre judíos han sido una constante en el perfil socio-político de Israel y por ende en Jerusalén. Aproximadamente un 35 % de la población de la ciudad pertenece al grupo de los haredim o ultraortodoxos judíos cuyo objetivo es crear un *eruv* o zona de aplicación de la ley judía. Esta estructuración interna del Estado de Israel, debido a su especial génesis, se refleja en la diversidad de representaciones políticas dentro de la Knesset la cual mantiene en su seno la representatividad de las diferentes escisiones religiosas dentro del Estado.

En los tiempos de Abraham era conocido como monte Moria o de la visión, pasó a denominarse Monte del Templo para judíos y cristianos y con la llegada del Islam se

³⁴ VILANOVA, Pere, *Jerusalén*, Icaria, Cidob edición, 1999, Barcelona, p. 51.

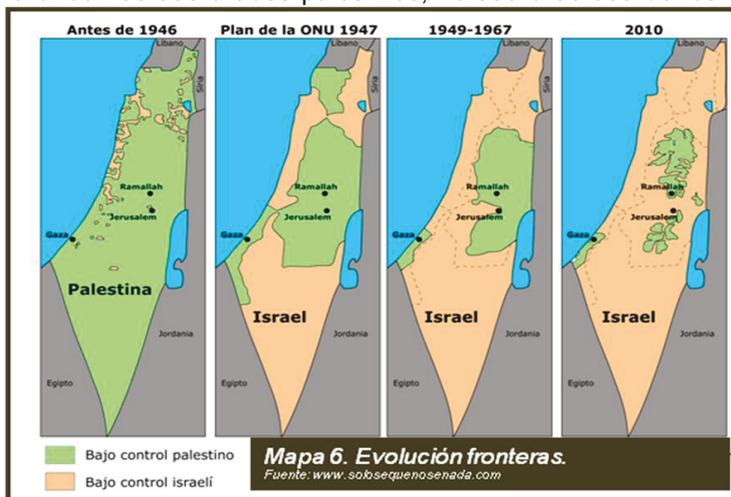
conoció como Haram Ash-Sharif³⁵, actualmente muchos lo conocen como la Explanada de las Mezquitas. La visita de Ariel Sharon en septiembre de ese año parece ser la disculpa para el inicio de los disturbios acaecidos ese año, denominados como la segunda Intifada (agitación, levantamiento). La Comisión Mitchell, sin embargo, atribuyó a la ruptura de las negociaciones de Camp David en el año 2000 el detonante que inició un proceso de degradación que culminó con la denominada segunda intifada.

Intenciones más sangrientas quedaron frustradas en el intento de volar la Cúpula de la Roca, en 1979, por parte de un grupo fundamentalista judío, pero materializadas con la matanza, en 1994, de veintinueve musulmanes en la Gran Mezquita de Hebrón.

10. De los palestinos, de la guerra y sus consecuencias

Tras la guerra del 48 y el alto el fuego impuesto por Naciones Unidas, las fronteras del nuevo Estado de Israel quedaron fijadas como refleja el mapa 6. La desunión del mundo árabe y la superioridad moral de las fuerzas israelitas provocó una pérdida de territorios frente a la distribución inicial votada en noviembre de 1947 en la ONU.

La guerra de 1948-49 separó de sus hogares, situados en el ahora territorio israelí, a unos 750.000 árabes palestinos, 40.000 o 50.000 de los cuales consiguen regresar



de forma legal o subrepticia durante las etapas finales de la contienda o inmediatamente después. De los 700.000 restantes, solo un tercio, aquellos que encuentran acogida en Estados vecinos (100.000 en el Líbano, 60.000 en Siria, 70.000 en Transjordania, 7.000 en Egipto y 4.000 en Iraq) merecen en rigor la calificación de refugiados.

Los 190.000 que se instalan en la franja de Gaza y los 280.000 que lo hacen en Cisjordania son, de acuerdo con la terminología hoy utilizada por la ONU, desplazados³⁶. Bajo la presión de Washington, el gobierno hebreo acepta, en mayo de 1949, hacerse cargo de 190.000 desplazados y de los residentes habituales de la zona a cambio de la anexión del pequeño territorio, trato rechazado por Egipto. En 2008 se calcula que existen unos 4 millones de refugiados en Oriente Próximo³⁷.

³⁵ DEL BUEY, Félix, *Cuadernos de viaje*, Altair, núm. 56.

³⁶ CULLA, Joan B., *La Tierra más disputada*, Alianza Ensayo, Madrid 2005, p. 191.

³⁷ MASALHA, Nur, *La expulsión de los Palestinos*, Bósforo libros, Editorial Canaán, Madrid, 2008, p. 10.

Para el mundo árabe, la cuestión de estos refugiados pasa a ser no sólo un problema humano, sino político; estos refugiados son la realidad palpable de una derrota, por lo que ni Líbano ni Siria les concederán nunca la nacionalidad y ninguno de los “gobiernos hermanos” mostrará una voluntad seria de instalarlos en su territorio³⁸.

Tras 16 años de actividades, en los territorios denominados palestinos, con una población en condiciones pésimas, disgregada y sin sustentos económicos, era difícil establecer una resistencia o una fuerza para recuperar los territorios perdidos en la reciente guerra. Pese a estas condiciones se fueron fraguando movimientos, partidos y facciones con aquellos árabes que, o bien permanecían en territorio ocupado por Israel, o bien en las áreas no ocupadas, o bien en el exilio. La salida desde las áreas palestinas de tal cantidad de refugiados supuso un problema enquistado para aquellas naciones vecinas que acogieron a la mayoría de ellos: Egipto, Siria, Jordania y Líbano. Sin el reconocimiento oficial como Estado, con la mayoría de la población en diáspora y con la situación de lucha constante contra el Estado de Israel, las asociaciones palestinas que se formaron resultaban “incomodas” para todos ellos.

La década de los 50 marcará acontecimientos claves para el mundo árabe: La conformación de la RAU (República Árabe Unida) entre Egipto y Siria, a propuesta del panarabista Nasser en 1958; el golpe de estado con la caída en Bagdad de Faysall II; la salvación por parte de paracaidistas británicos de la monarquía jordana en Amman; el desembarco de 5.000 marines americanos en apoyo del presidente cristiano del Líbano para librar a este Estado de ser incorporados a la RAU, y así una larga lista de conflictos *inter e intra* árabes hacen que el problema palestino pase a un segundo plano y quede en la esfera de los propios palestinos. Bajo esta concepción y con el apadrinamiento de la Liga Árabe, nace en 1964 la OLP.

Bajo el impulso de la Liga Árabe se produce en Jerusalén, en mayo de 1964, el encuentro de 422 personalidades palestinas bajo la presidencia de Ahmad Shuqairi. Estos fundaron la Organización de Liberación de Palestina (OLP) con una estructura básica: el Consejo Nacional de Palestina (PNC), el Comité Ejecutivo, el Fondo Nacional y el Ejército de Liberación de la Palestina (PLA), así como la aprobación de un Convenio Palestino Nacional y una Ley Básica. Pero el ingrediente religioso se añadirá con más fuerza con la creación en 1989 de Hamás, *fervor*, y al mismo tiempo acrónimo de Harakat al-Muqáwama al Islamiya o Movimiento de Resistencia Islámico. En cuya carta fundacional se expresa el deseo de crear un Estado Islámico en el área que comprende Israel, la Franja de Gaza y Cisjordania.

11. De lo que se puede concluir

Aunque no se califique el conflicto entre palestinos e israelíes como religioso, no se puede negar un trasfondo de esta índole. Difícil tarea la de tamizar las relaciones entre ambos pueblos en un solo aspecto. La tierra, el deseo de obtener un Estado, la seguridad, los recursos, la política, la economía, los intereses estratégicos de propios y extraños se aglutinan en un conflicto enquistado que responde a parámetros

³⁸ Con la excepción del Coronel Hosni Zaim, que ofrece desde Damasco establecer 200.000-350.000 palestinos en el alto valle del Éufrates, pero derrocado en unos meses se coarta su iniciativa.

irrenunciables de índole religioso. Causa o consecuencia, fin o medio, las cosmovisiones se encuentran imbricadas en el conflicto, y dentro de estos parámetros, el estatus de Jerusalén como “ciudad santa” común imprime un marcado sello religioso a la disputa y por ende a una posible resolución.

Por otro lado, las razones que impulsaron establecer un Estado para, y por, judíos, fue fruto de la inseguridad que durante siglos sufrió dicho pueblo. La necesidad de tener un entorno seguro se traducía en el ideario sionista en la creación de un Estado judío, de mayoría judía, en el cual el crecimiento de otras confesiones amenazaría a la misma esencia de la génesis y significaría un retorno al triste pasado del “Pueblo Elegido”. La vuelta a la tierra de la que fueron expulsados bajo el dominio romano se convertía así en el ideario de un pueblo que durante siglos no conoció el descanso. El pueblo palestino, por otro lado, inmerso en un juego de estrategias, intereses y ajeno, en ocasiones, al papel que como actor le tocaba representar, sirvió de escudo ante los intereses de sus *hermanos* y *vecinos* y se involucró en un juego que el tiempo demostró venirle grande y, con ello, el inicio de un reguero de pólvora difícil de aplacar.

Sin embargo, la esencia del problema no es la confesión de cada uno, el problema radica en la instrumentalización de la misma, y en las interpretaciones, y percepciones de ambos. La coexistencia de ambos pueblos ha quedado demostrada con siglos de convivencia, y no es la creencia, sino la naturaleza humana con sus miedos, ambiciones y egoísmos, la que impide, o dificulta, la materialización de una Ciudad de Paz, de una verdadera *Jerusalén*.

LA EDUCACIÓN COMO MECANISMO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: LECCIONES DE IRLANDA DEL NORTE PARA EL CONFLICTO PALESTINO-ISRAELÍ¹

OSCAR CELADOR ANGÓN

Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado, Universidad Carlos III de Madrid

1. Introducción. 2. El origen del conflicto. 3. Las consecuencias del conflicto en el modelo educativo. 4. Políticas educativas para solucionar el conflicto: 4.1. Las escuelas de integración. 4.2. La reforma educativa de 1989: 4. 2. 1. La unificación del sistema educativo. 4.2.2. Asignaturas para la solución del conflicto. 5. Consideraciones finales.

1. Introducción

El conflicto palestino-israelí es probablemente una de las contiendas territoriales más relevantes de la historia contemporánea, debido a diversos factores de enorme complejidad, entre los que destacan: la dificultad para establecer fronteras en los territorios afectados; la violencia y la radicalización de las posturas de los actores del conflicto; el elevado número de víctimas civiles y militares y afectados, directa e indirectamente, por esta situación; así como debido al papel que, pese a la constante lesión de los derechos humanos que se ha venido produciendo en esta franja territorial, han desempeñado las principales potencias mundiales e instituciones internacionales, y en concreto Estados Unidos, Rusia, la Liga Árabe, la Unión Europea y las Naciones Unidas.

La solución al conflicto no parece sencilla, especialmente porque sus primeros antecedentes se encuentran en los enfrentamientos entre las poblaciones judías y árabes que vivían en Palestina bajo el Imperio Otomano y posteriormente el Mandato británico de Palestina. Desde esta perspectiva, es extremadamente difícil encontrar soluciones para este conflicto, ya que al final de cuentas se trata de determinar quién debe ser el legítimo propietario de una franja de terreno, en el que llevan conviviendo desde hace siglos sociedades y culturas que no parecen estar dispuestas a compartir el mismo, o acceder a soluciones jurídico políticas que puedan suponer la pérdida de control de dicho territorio.

¹ Esta investigación ha sido realizada en el marco del proyecto de investigación "La primavera árabe: integración de los Derechos Fundamentales y las relaciones Iglesia-Estado en los procesos constituyentes de las nuevas Democracias", financiado por el MINECO, Ministerio de Economía y Competitividad (Ref.: DER 2012-33513).

Así las cosas, el objeto del presente trabajo es explicar el papel que la educación ha desempeñado en la resolución del conflicto de Irlanda del Norte, dada la similitud que existe, al menos *a priori*, entre ambos escenarios políticos, el norirlandés y el palestino-israelí. Entre las similitudes de ambos escenarios, conviene señalar: por una parte, que ambos contextos geográficos han sido objeto de duras ocupaciones militares; por la otra, el carácter cultural, religioso y político de ambos conflictos, en un caso entre protestantes y católicos y en el otro entre judíos, cristianos y musulmanes; y por último, debido a que en ambos escenarios la solución al conflicto ha pasado por la constitución de Estados, como la República de Irlanda o el Estado de Israel, que no han resuelto las tensiones derivadas de la parcelación de territorios y la separación de familias y sociedades, como es el caso de la región de Palestina o de Irlanda del Norte.

2. El origen del conflicto

El desarrollo del modelo político de Irlanda del Norte se ha caracterizado por su tradicional dependencia de la configuración sociopolítica de esta región del Reino Unido, así como por la máxima de supeditar el *estatus* político de Irlanda a soluciones extremas que en ocasiones han encubierto auténticas guerras civiles.

En este sentido es necesario señalar tres fases o periodos.

La primera de las fases se localiza en el estado de guerra constante que la población de Irlanda padeció desde el siglo XII hasta la época isabelina, donde, como consecuencia de la invasión inglesa, la población irlandesa (mayoritariamente católica) perdió su independencia y libertad tanto económica y política como religiosa. Hasta 1975 el gobierno inglés no adoptó una política más conciliadora y liberal para Irlanda, pero no como consecuencia del triunfo de movimientos partidarios de la tolerancia, sino debido a las continuas revueltas y la seria advertencia que supuso para el modelo colonial británico la independencia de sus colonias en Norteamérica. Esto se tradujo en la lenta y paulatina abolición de las leyes anticatólicas, culminando este proceso en 1800, cuando ante la imposibilidad de mantener sometido al territorio de Irlanda, Inglaterra optó por su integración en el Reino Unido para retener el control sobre la isla pues, si bien esto representó la apertura del Parlamento británico a los católicos irlandeses, en la medida en la que las propiedades de Irlanda estaban en manos de los protestantes, estos controlaban el derecho al voto, y por lo tanto el acceso al Parlamento. En otras palabras, la Unión de Irlanda e Inglaterra supuso la modificación de la ocupación militar por el control parlamentario².

El segundo periodo se localiza desde la aprobación del Tratado de la Unión hasta la separación de la isla en dos entidades territoriales autónomas. La política británica para Irlanda no se modificó substancialmente pese al ingreso de Irlanda en el Reino Unido, el cual continuó ejerciendo su tiranía sobre la isla, sólo que ahora desde la cúspide del sistema jurisdiccional, es decir, el Parlamento británico.

² HOLDSWORTH, W., *A History of English Law*, Mathuen & Co. Ltd., Londres, 1987, Vol. XI, p. 33. KENNEDY, L., *Colonialism, Religion and Nationalism in Ireland*, W & B. Baird Ltd., Belfast, 1996, pp. 35-42. DICKSON, B., *The Legal System of Northern Ireland*, SLS Legal Publications, Belfast, 1993, p. 3. MAY, H., *La Historia Constitucional de Inglaterra desde el Advenimiento de Jorge III*, Tomo IV, Traducción de Juan de Yzaquirre, 1884, pp. 131-132.

La política colonial inglesa, añadida al despotismo político con el que el Parlamento británico trató a Irlanda provocó la paralela estratificación social de la población de la isla en terratenientes, funcionarios y soldados, en su mayoría ingleses protestantes, por un lado; y en campesinos y obreros, en su mayoría católicos condenados a depender económicamente de los alquileres que les imponían los terratenientes, por el otro lado. Esta situación generó dos grupos o partidos políticos con intereses claramente diferenciados: los unionistas, en su mayoría protestantes y partidarios de conservar la unión de Irlanda e Inglaterra, y su estatus económico y social; y los independentistas, o partidarios de modificar el marco descrito, en su mayoría católicos³.

La tercera fase o periodo arranca con la independencia de parte de la isla de Irlanda del Reino Unido, la cual sólo fue posible, como ha sido la regla general en la historia de la relación entre ambas islas, gracias a la debilidad militar, económica y política que atravesó Inglaterra tras la Primera Guerra Mundial. Es decir, cuando Inglaterra dejó de poder retener por la fuerza a la isla, como consecuencia del padecimiento de uno de los periodos de crisis económica más importante de su historia, el acceso al poder del Sinn Fein en 1918, la proclamación de la República Independiente de Irlanda y el comienzo de una guerra de guerrillas que finalizó en 1921 con la constitución del Estado Libre de Irlanda⁴.

La constitución en 1922 del Estado Libre de Irlanda (República desde 1949), y la inclusión de la región del Ulster como una parte del Reino Unido de la Gran Bretaña desde 1920, aunque comprometiéndose el Reino Unido a que los seis condados que constituyen Irlanda del Norte formen parte del Reino Unido mientras que la mayoría de su población así lo desee, supuso la radicalización de las posturas de los grupos políticos de Irlanda (unionistas e independentistas), y mucho más importante, la traslación tanto del conflicto como de los actores que protagonizaron el mismo desde el siglo XVIII al XX.

En la actualidad, los católicos constituyen una minoría en Irlanda del Norte, lo que ha sido calificado por la doctrina como "lo esencial del problema"⁵. Se trata de la problemática social inherente a la coexistencia de dos tradiciones religiosas y culturales opuestas en el mismo contexto geográfico, contra la voluntad de ambas partes; mientras que los católicos se consideran invadidos por los protestantes y quieren que el invasor abandone su país, los protestantes se niegan a abandonar la isla o a renunciar a su nacionalidad, pues tanto ellos como sus antepasados más recientes han nacido en Irlanda y, por lo tanto, se consideran irlandeses⁶.

³ HALDFIELD, B., "The Northern Ireland Constitution", en AAVV, *Northern Ireland: Politics and the Constitution*, Open University Press, Buckingham, 1992, p. 6.

⁴ FARREN, S., "Education and National Identity", en *Aspects of Education (Education and National Identity: The Irish Diaspora)*, N° 54, Institute of Education, The University of Hull, 1997, pp. 82-83.

⁵ JENNINGS, P., DURRAN, M., *Children of the Troubles, Growing up in Northern Ireland*, Marshall Morgan & Scott, Londres, 1986, p. 22. El pacto entre Irlanda y el Reino Unido supuso, de una parte, la constitución de la República de Irlanda, la cual abarcó 26 de los antiguos condados irlandeses, y de otra, la constitución de Irlanda del Norte con seis de los condados que pertenecían a Irlanda, los cuales por cuanto tenían mayoría de población protestante prefirieron continuar formando parte del Reino Unido. MCEWEWN, A., *Public Policy in a Divided Society, Schooling, Culture and Identity in Northern Ireland*, Ashgate, Aldershot, 1999, p. 6.

⁶ Northern Ireland Office, Government of Northern Ireland, Discussion paper 3, HMSO, Londres, 1975, p. 1.

Con la división de las Irlandas se establecieron dos sistemas legales diferentes para cada porción del territorio irlandés, pero ambos gobernados por su propio Parlamento, toda vez que, para ser coherentes con la sistemática de nuestro planteamiento, a partir de ahora nos referiremos exclusivamente al marco político de Irlanda del Norte.

El estatuto político de Irlanda del Norte puede calificarse de atípico si lo consideramos con la tradición política continental pues, si bien no cabe hablar de una región soberana, cuenta con su propio gobierno, pero sus decisiones deben ser posteriormente refrendadas por el Parlamento de Londres. La capacidad ejecutiva del gobierno de Irlanda del Norte es muy limitada y, al igual que el resto de los componentes del Reino Unido, no puede tomar decisiones, salvo en lo que respecta a la traslación de las normas nacionales al ámbito local, en materias tan relevantes como: tributos, la Corona, relaciones con países extranjeros, fuerzas armadas, comercio internacional, medios de comunicación, servicios postales o educación⁷.

3. Las consecuencias del conflicto en el modelo educativo

En el Reino Unido operan tres modelos educativos diferentes: el inglés-galés, el irlandés del norte y el escocés. Se trata de las denominadas *jurisdicciones educativas*, las cuales, si bien disfrutaban de la gestión y control del sistema educativo en el ámbito local, y son competentes para adaptar la política educativa nacional a su realidad y necesidades sociales, deben supeditar su política en la materia a las normas que en este sentido promulga el Parlamento británico⁸.

En el ordenamiento jurídico británico, la principal diferencia entre escuelas públicas y privadas se supedita a un solo hecho: la percepción o no de fondos o recursos económicos del Estado. Esto se ha traducido en el caso de Irlanda del Norte en que, salvo las denominadas escuelas independientes, o aquellas escuelas que no reciben financiación estatal (en su mayoría presbiterianas y que constituyen un supuesto muy excepcional), las escuelas con un proyecto educativo religioso, ya católico ya protestante, tengan la consideración de escuelas públicas⁹. Los tres tipos de escuelas que operan en Irlanda del Norte, a tenor del artículo 2(2) de la *Education and Libraries Order* (1973), son: las escuelas de titularidad estatal, que se definen como aquellas subvencionadas por el Estado (en referencia al Reino Unido) pero cuyo control y gestión recae en las autoridades educativas locales (*Library and Education Boards*); mientras que las escuelas concertadas se definen como aquellas escuelas que reciben financiación estatal, pero en cuya gestión y administración participa la organización religiosa fundadora de la misma, que además es su propietaria; y por último, las

⁷ AKENSON, D., *Education and Enmity. The Control of Schooling in Northern Ireland 1920-1950*, Instituto de Estudios Irlandeses, Belfast, 1973, pp. 20-22.

⁸ Las Actas del Parlamento británico sobre educación, las denominadas *Education Acts*, deben ir acompañadas de una coletilla que indica la jurisdicción educativa en las que debe aplicarse la misma, y que en el caso concreto de Irlanda del Norte son las *Northern Ireland Education Acts*. Vid. OSBORNE, R., CORMACK, R., GALLAGHER, A., "Community Relations, equality and Religion", en *After the Reforms: Education and Policy in Northern Ireland*, Avebury, Hants, 1993, p. 177.

⁹ RODGERS, M., "The transferor churches role in education in Northern Ireland", en *Aspects of Education*, nº 52, Institute of Education, The University of Hull, 1995, p. 42. GRAHAM, E., "Religion and Education, the Constitutional Problem", en *Northern Ireland Legal Quarterly*, Vol. 33, nº 1, 1982, p. 31.

escuelas privadas o independientes se definen como aquellas escuelas que no reciben financiación estatal.

El modelo educativo de Irlanda del Norte se caracteriza por la integración de las escuelas religiosas en el modelo estatal de educación creado a principios del siglo XX. Esto se traduce en que, si bien las escuelas son totalmente financiadas por el Estado, a cambio éste participa activamente en su gestión y dirección. Pues bien, el elemento distintivo de Irlanda del Norte reside en que, a diferencia de lo que ocurre en el resto del Reino Unido, en el primer tercio del siglo XX, cuando el Estado decidió comprar las escuelas privadas para integrarlas en el sistema de educación público, solamente las confesiones religiosas protestantes transfirieron sus escuelas al Estado; de ahí que una de las peculiaridades más significativas de este modelo sea el control que la Iglesia católica retiene sobre sus escuelas¹⁰.

La negativa de las escuelas católicas a integrarse en el modelo de escuelas de titularidad estatal ha simbolizado, al menos desde la perspectiva histórica, la negativa de la Iglesia católica irlandesa a someterse al gobierno británico, de forma que Irlanda del Norte ha trasladado un conflicto en teoría estrictamente político y social al terreno educativo¹¹. De ahí que cualquier medida tendente a solucionar el conflicto político y social necesite, imperativamente, trasladarse a un modelo educativo que sirva de substrato a las partes en conflicto, pues ha permitido hasta hace un par de décadas que los alumnos católicos como los protestantes sean educados de forma segregada, e incluso en el caso de los católicos permite que estos sean educados por una institución, que si bien es religiosa, históricamente se ha configurado como uno de los apoyos ideológicos más importantes con los que cuenta una de las partes en conflicto¹².

Desde esta perspectiva, uno de los contextos donde el conflicto norirlandés ha tenido mayores y lamentables influencias ha sido el educativo, debido a dos factores. En primer lugar, a la constitución de partidos políticos que representan un conflicto de carácter religioso e histórico, así como la paralela ordenación de los habitantes de Irlanda del Norte en los mismos en función de sus creencias religiosas, lo cual ha supuesto en gran medida la supeditación de las posiciones de los partidos políticos a los dictados de las confesiones religiosas. Y en segundo lugar, la fuerte relación que existe entre política y religión (independentismo y catolicismo por una parte y protestantismo y nacionalismo por otra), ha servido para que las confesiones religiosas adquieran una parcela de poder desmedida en el contexto educativo. Se trata de una situación especialmente delicada, ya que el sistema educativo simboliza la negativa histórica de la población católica del Ulster a someterse al gobierno británico, en la medida en la que para la Iglesia católica y el partido nacionalista las escuelas católicas se configuran como la única institución relevante en la sociedad civil sobre la cual la

¹⁰ BRUCE, S., *God Save the Ulster*, Clarendon Press, Oxford, 1986, p.172. Sobre la composición de los órganos de gobierno de las escuelas públicas GRAHAM, E., "Religion and Education, the Constitutional Problem", en *Northern Ireland Legal Quarterly*, Vol. 33, nº 1, 1982, pp. 32-33.

¹¹ ANTHONY, P., *A Review of Trends in Religious Education in Catholic Schools in Northern Ireland (1947-1977)*, Dissertatio submiyid in part-preparation for the degree of Master of Education, ejemplar depositado en la Biblioteca de la Queen's University, Belfast, Mayo 1997, p. 23.

¹² AAVV., *Breaking the Mould*, University of Ulster, Centre for the Study of the Conflict, 1992, p. 1.

comunidad católica ejercita algún tipo de control de forma ajena al gobierno británico, así como un recurso indispensable para que los católicos no olviden que Irlanda fue primero invadida, y después ocupada y colonizada, por los que antaño fueran extranjeros: los ingleses. Mientras que las confesiones protestantes y el partido unionista han sido históricamente partidarios de la integración de sus escuelas en la estructura de un Estado, el británico, que se configura como su principal valedor en Irlanda del Norte¹³.

Las consecuencias de lo que decimos no son baladíes, destacando poderosamente la segregación escolar operada en función de las creencias religiosas de los alumnos, de forma que hasta hace unos pocos años las escuelas privadas católicas se configuraban como el cauce de escolarización de los católicos. Mientras que a las escuelas de titularidad estatal, en la medida en la que son excluidas por los católicos como una opción escolarizadora, solo asisten alumnos protestantes.

4. Políticas educativas para solucionar el conflicto

4. 1. Las escuelas de integración

Las escuelas de integración son una modalidad escolar que fue creada por el legislador británico a través del Acta de Educación de 1978, con el objeto de educar conjuntamente a alumnos católicos y protestantes y promover la tolerancia y el respeto mutuo en la sociedad norirlandesa¹⁴.

Esta modalidad escolar surgió con un triple propósito. En primer lugar, responder a una petición popular de erradicar la segregación religiosa por motivos religiosos en la escolarización; se trató de un movimiento social, ajeno a los partidos políticos y crítico con el poder de las confesiones religiosas en el contexto educativo, que abogó por: el establecimiento de un modelo que escolarizase conjuntamente a los miembros de las dos tradiciones y culturas religiosas, que fuese gestionado de forma ajena a las confesiones religiosas. En segundo lugar, que el sistema educativo sirviese como un mecanismo que en cierta medida reconstruyese la sociedad, debido a la concienciación social y política de que el sistema de educación segregada se había configurado como uno de los principales potenciadores de la división política del Irlanda del Norte, y en gran medida como uno de los promotores de la inestabilidad social y política. Y en tercer lugar, esta modalidad escolar intento solucionar la problemática inherente al marco educativo de la Irlanda de finales de los setenta, caracterizado por ser un período de elevado activismo terrorista, y donde el 95.6% de los protestantes acudían a las escuelas de titularidad estatal, y de forma opuesta sólo el 0.9% de los católicos acudían a este tipo de escuelas.

Una de las señas de identidad de las escuelas de integración reside en que cada escuela debe decidir, a título particular, el tipo de forma de gobierno que prefiere, dependiente o independiente de las confesiones religiosas, a través de una votación secreta realizada por los padres de los alumnos que asisten a la escuela, siendo

¹³ En este sentido Vid. CELADOR ANGÓN, O, *Tolerancia y Sistema Educativo en Irlanda del Norte*, BOE, 2003.

¹⁴ ASTIN, A., "The Management of schools in Northern Ireland: Reflections on the Astin Report", en *Education and Policy in Northern Ireland*, Policy Research Institute, The University of Ulster, 1987, pp. 257 y ss. .

normalmente la opción de independiente por la que se decantan este tipo de escuelas. En otras palabras, si bien las confesiones religiosas pueden participar en la gestión de las escuelas de integración, a diferencia de lo que ocurre con el resto de las modalidades escolares, carecen de un derecho nato a participar en el mismo¹⁵.

La segunda seña identificativa de las escuelas de integración reside en su modelo de enseñanza de la religión. El programa se compone de tres bloques de contenidos, en los cuales los alumnos participan libremente: en primer lugar, el conocimiento de la historia de las tradiciones religiosas y filosóficas más importantes; en segundo lugar, el estudio de la tradición cristiana desde un punto de vista histórico y aconfesional; y en tercer lugar, educación religiosa confesional voluntaria, incluyéndose contenidos doctrinales, morales o la preparación para la recepción de los sacramentos. La regla general es que la educación religiosa confesional se imparta fuera de la escuela, y la excepción su impartición en la escuela por parte de los capellanes que a tales efectos envíen a las escuelas las confesiones religiosas. Aquellos alumnos cuyos padres objeten a que estos reciban educación religiosa (tanto confesional como aconfesional) podrán ausentarse de la escuela, aunque en este caso la regla general es que, para evitar generar un conflicto con el horario escolar, cuando los objetores sean muy numerosos la educación se imparta al final o al principio del horario escolar¹⁶.

Los alumnos de estas escuelas son los hijos de los matrimonios mixtos (entre católicos y protestantes), los católicos que han dejado de sentirse identificados con su Iglesia y prefieren que sus hijos asistan a las escuelas de integración porque éstas les dan más garantías de recibir una educación ajena al conflicto o, con carácter general, aquellos que movidos por motivos ideológicos y religiosos quieren que sus hijos sean educados en un contexto más tolerante¹⁷.

4. 2. La reforma educativa de 1989

4. 2. 1. La unificación del sistema educativo

La regla general hasta el establecimiento del currículo nacional para Irlanda del Norte, en 1989, era que, al igual que en el resto del Reino Unido, las escuelas pudiesen elegir libremente tanto las asignaturas como los contenidos de estas enseñanzas¹⁸.

Las diferencias curriculares entre las escuelas de titularidad estatal y católicas hasta la aprobación del currículo nacional eran notables en terrenos *a priori* tan poco politizables como el deporte, de forma que mientras que el fútbol gaélico era practicado

¹⁵ AAVV, "Views from Outside, other Professional's Views of the Religiously Integrated Schools in Northern Ireland", en *British Journal of Religious education*, Vol. 14, n. 3 (1992), p. 169.

¹⁶ CRONE, R., MALONE, J., *Continuities in Education, The Northern Ireland Schools Curriculum Project 1973-1978*, NFER Publishing Company, 1979, pp. 5-7.

¹⁷ VVAA., *Breaking the Mould*, University of Ulster, Centre for the Study of Conflict, 1992, pp.12-14.

¹⁸ NOLAN, T., "The Future of Education post the Education Reform (NI) Order, 1989: An Education and Library Board Administrator", en *After the Reforms: Education and Policy in Northern Ireland*, Avebury, Hants, 1993, pp. 60-61.

en todas las escuelas católicas y en ninguna de las protestantes, por cuanto representa un juego típicamente irlandés, en las escuelas protestantes todos sus alumnos jugaban al rugby, un juego de tradición netamente británica que no se practica en ninguna escuela católica¹⁹.

Pese a la intención del legislador al establecer un currículo de carácter nacional, la determinación de los contenidos de las asignaturas incluidas en el mismo no fue sencilla. El mejor ejemplo de lo que decimos reside en la concreción de los contenidos de la asignatura de historia de Irlanda, una historia que en función de quién y cómo se explique, sobre todo si se tiene en cuenta que uno de sus protagonistas controla gran parte del sistema educativo, puede tener un alcance y contenido muy diferente²⁰. El problema reside en que tradicionalmente la historia de Irlanda ha sido el argumento que los católicos y protestantes han esgrimido para atacarse y defenderse recíprocamente, toda vez que sólo ofrece a su sujeto pasivo una alternativa debido a su enfoque exclusivista: a favor de Irlanda o a favor del Reino Unido, es decir nacionalismo o unionismo. Los contenidos más problemáticos son los referidos a que, por ejemplo, existió un código penal que sancionaba la libertad religiosa de los católicos, que Inglaterra venció al ejército católico e invadió y colonizó Irlanda, o el derecho a la autodeterminación de las dos Irlandas²¹.

4. 2. 2. Asignaturas para la solución del conflicto

Una de las principales novedades de la *Education Reform (Northern Ireland) Order* de 1989 fue la implantación de dos asignaturas, que deben cursar todos los alumnos que asistan a las escuelas que reciben financiación estatal: *Educación para el Entendimiento Mutuo (Education for Mutual Understanding)* y *Herencia Cultural (Cultural Heritage)*, a las que hay que añadir desde 1994 *Aprendiendo a Vivir (Learning for life)*²². La intención del legislador fue que estas asignaturas permeasen la totalidad del currículo escolar con la idea de que es necesario integrar a la comunidad escolar de Irlanda del Norte, eliminando los motivos de división social y promoviendo la tolerancia entre los alumnos, en cuanto un mecanismo para solucionar desde la educación los graves problemas políticos, sociales y religiosos que padece Irlanda del Norte²³.

La impartición de las asignaturas aludidas tuvo por objeto paliar los graves problemas educativos que supusieron que, cuando Irlanda del Norte se configuró como

¹⁹ MCEWEN, A., *Public Policy in a Divided Society, Schooling, Culture and Identity in Northern Ireland*, Ashgate, Aldershot, 1999, p. 26.

²⁰ MILNE, K., "The Teaching of Irish History: Revisionism and Identity", en *Aspects of Education (Education and National Identity: The Irish Diaspora)*, N. 54, Institute of Education, The University of Hull, 1997, pp. 92-98.

²¹ *Ibid*, p.95.

²² The Northern Ireland Economic Council, *Reforming Education in Northern Ireland. A Comment on Learning for life and Recent Developments in the Education System*, Northern Ireland Economic Development Office, Belfast, 1995, p. 1.

²³ COLLINS, J., "Games for a Change: Sporting Contacts between Catholic and Protestant Schools in Northern Ireland", en *British Journal of Religious education*, Vol. 17, n. 1 (1994), p. 46.

una región autónoma, el partido unionista no supiese diseñar una política acorde con los intereses de los nacionalistas, lo que generó los conocidos conflictos que ha padecido el Ulster durante los dos últimos tercios de este siglo. En otras palabras, estas asignaturas no tienen por objeto, a diferencia del resto de los contenidos del currículo escolar, satisfacer las necesidades educativas de los alumnos, sino utilizar la educación para mejorar y pacificar las relaciones entre los católicos y los protestantes que viven en Irlanda del Norte²⁴.

De la lectura de la norma educativa de 1989 se deduce que la *enseñanza para la mutua comprensión* y la *herencia cultural común* constituyen uno de los pilares sobre los que se cimentó la reforma. Así, mediante la impartición de estas enseñanzas el legislador persigue dos objetivos. En primer lugar, romper con un modelo educativo que se ha caracterizado hasta la reforma del 89 por la transmisión de estereotipos conflictivos, de forma que los católicos tienden a verse a sí mismos como los auténticos y verdaderos irlandeses que habitan en el norte de Irlanda; y de forma opuesta, que los protestantes se perciban como británicos y no como irlandeses²⁵. Y en segundo lugar, que los alumnos se conciencien de que deben integrarse en una sociedad multicultural, de forma que los católicos comprendan la irracionalidad de su conducta al rechazar escolarizar a sus hijos en las escuelas de titularidad estatal (porque éstas forman parte de un Estado del cual no quieren formar parte); y que los protestantes comprendan que las culturas políticas nacionalista y unionista pueden coexistir, siempre que respeten las reglas del juego democrático²⁶.

La relevancia de la impartición de las materias aludidas se aprecia, por ejemplo, en los objetivos que persigue la impartición de la *educación para el entendimiento mutuo* los cuales pueden reconducirse a cuatro: 1) que los alumnos conozcan los juegos o deportes de la otra tradición religiosa, y en la medida que sea posible que los practiquen juntos; 2) la integración de ambos grupos de alumnos en un contexto donde se sometan a las mismas reglas; 3) que sean conscientes de la interdependencia que existe entre dos comunidades que deben convivir en un contexto común; 4) y el aprendizaje de las consecuencias positivas y negativas inherentes a la educación conjunta de católicos y protestantes. En palabras de BROWN, se trata de que los alumnos “reciban formación sobre otras culturas, tanto nacionales como internacionales, así como de la importancia de relacionarse con los miembros de otras razas, nacionalidades, religiones y estilos de vida, para que los alumnos sean conscientes de la herencia multicultural de su sociedad, sus raíces históricas y su contexto europeo”²⁷.

La práctica del deporte en grupo ocupa un papel determinante, en cuanto mecanismo de unión de dos sociedades que incluso en este contexto están claramente

²⁴ *Ibid*, p. 27.

²⁵ MCEWEN, A., “Public Policy in a Divided Society ...”, *op. cit.*, p. 40.

²⁶ *Ibid*, p. 42.

²⁷ RICHARDSON, N., *Religious Education as if EMU Really Mattered, Reflections and Proposals for Northern Ireland's Teachers in the Light of a Common Curriculum*, Christian Education Movement, Belfast, 1990, p. 11. ROWLEY, T., “Contextual Education”, en AAVV., *Education Together for a Change*, Fortnight Educational Trust, Belfast, 1993, p. 62.

separadas. Por ejemplo, antes de la reforma educativa, y si exceptuamos deportes muy generalizados como el fútbol, mientras que el 80% de los niños protestantes jugaba al rugby solo lo hacía el 25% de los católicos, o mientras que el 85% de los alumnos protestantes jugaba al hockey solamente el 31% de los alumnos católicos practicaba este deporte, e incluso algunos deportes típicamente irlandeses como los juegos gaélicos (*Gaelic Games*) sólo eran practicados en las escuelas católicas²⁸. Por lo que respecta al contacto que existía entre las escuelas católicas y protestantes en las competiciones extraescolares, las estadísticas son demoledoras: de los alumnos con edades inferiores a los 10 años, sólo el 20% de los protestantes practicaban deportes en las escuelas católicas y ningún católico lo hacía en las escuelas protestantes; mientras que para los alumnos con edades comprendidas entre 10 y 20 años, las estadísticas indicaban que sólo un 20% de los alumnos protestantes y un 6% de los alumnos católicos participan en los deportes organizados por las otras escuelas, o en competiciones extraescolares²⁹.

En la misma línea, el objeto de la asignatura Herencia Cultural es que durante el periodo de escolarización obligatoria adquieran “conocimientos, comprensión y capacidad de crítica suficiente sobre su Herencia Cultural, tanto por lo que respecta a la que comparten en Irlanda del Norte, como con el resto del Reino Unido y del mundo”³⁰.

5. Consideraciones finales

Como señalábamos en la introducción de este trabajo, nuestro objetivo ha sido explicar el enorme potencial que tiene la educación para mejorar la situación del conflicto palestino-israelí, y para ello hemos utilizado el ejemplo de Irlanda del Norte. Ahora bien, en este sentido es necesario tener en cuenta que, si bien la pacificación del conflicto de Irlanda del Norte no se ha conseguido exclusivamente gracias a las políticas educativas que el legislador británico viene impulsando desde finales de los años 80, la doctrina es unánime al señalar la importancia que la reformulación de la educación ha tenido en este terreno.

Las principales lecciones del modelo norirlandés, que pueden trasladarse al modelo palestino-israelí, son las siguientes:

En primer lugar, las políticas británicas se han dirigido hacia tres direcciones: por una parte, hacia el modelo escolar en su conjunto, al ordenar la impartición de diversas asignaturas creadas específicamente para educar a los alumnos sobre temáticas cercanas al conflicto, y que permitan tanto a católicos como a protestantes comprender la necesidad de que están llamados a convivir en el mismo contexto geográfico y a

²⁸ COLLINS, J., "Games for a Change ...", *op. cit.*, pp. 48-49, 52.

²⁹ *Ibid*, p. 5.

³⁰ La asignatura de Herencia Cultural pretende que los alumnos sean conscientes de la posición que su sociedad ocupa en el mundo, partiendo de su propia realidad europea, británica e irlandesa, así como de los valores culturales e históricos que comparten con los miembros de su sociedad y otras sociedades. *Report of the Cross Working Group on Cultural Heritage to the Parliamentary under Secretary of State for Education, Cultural Heritage: A Cross Curricular Theme*, 1989, p. 3.

entenderse y respetarse mutuamente; por la otra, el currículo escolar ha sido uniformizado de forma que asignaturas especialmente conflictivas como la historia y la religión sean utilizadas como mecanismo de unión y no de división social; y por último, el legislador británico ha incentivado de forma decidida a aquellos padres que han decidido apostar por la escolarización conjunta de católicos y protestantes, financiando de forma preferente y privilegiada a las escuelas de integración.

En segundo lugar, el proceso de educación de la sociedad norirlandesa no puede abordarse de forma ajena a la escuela, ya que el largo periodo de escolarización obligatoria permite concienciar plenamente a los alumnos sobre cuáles son las claves del conflicto y de que interioricen los mecanismos pacíficos de solución. De esta manera, pensando en políticas a muy largo plazo -pues empiezan y acaban con el largo itinerario escolar-, se ha conseguido romper con el estereotipo de que odiamos al diferente y no le conocemos porque le odiamos.

Y en tercer lugar, como paso previo a la adopción de políticas educativas en este terreno, es imprescindible que todas las partes implicadas en el conflicto apoyen y potencien las mismas sin fisuras, para lo cual es necesario que los poderes públicos y las instituciones israelíes y palestinas estén plenamente de acuerdo en que la única solución duradera para el conflicto pasa por la educación conjunta de las sociedades que están llamadas a disfrutar de la misma. Los irlandeses y los ingleses necesitaron casi 4 siglos para adoptar estas medidas, ¿cuánto tiempo necesitarán los israelíes y los palestinos?

COMITÉ CIENTÍFICO DE LOS CUADERNOS CULTURA DE PAZ

Directores

Carlos Fernández Liesa y Félix Vacas Fernández

Coordinación

Alberto Guerrero Fernández

Comité Científico

Federico Mayor Zaragoza. Fundación Cultura de Paz

Dionisio Llamazares Fernández. UNESCO - Comunidad de Madrid

Cástor Miguel Díaz Barrado. Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Carlos Fernández Liesa. Universidad Carlos III de Madrid

Óscar Celador Angón. Universidad Carlos III de Madrid

Félix Vacas Fernández. Universidad Carlos III de Madrid

Martín Sánchez. UNESCO - Getafe

NORMAS DE PUBLICACIÓN

Los *Cuadernos Cultura de Paz* son una colección editada por el Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, donde se reflejan las actividades conjuntas que se han venido realizando en el marco del Instituto entre UNESCO-Getafe y el Observatorio Cultura de Paz del Grupo de Investigación Globalización Cooperación e Integración. Para el buen desarrollo de dichas actividades han colaborado otras Instituciones como la Fundación Cultura de Paz, la Escuela de Guerra y la Confederación de Centros UNESCO-España, entre otras. El objeto de los *Cuadernos* es la publicación de los resultados de los Congresos anuales sobre Cultura de Paz que se celebran desde 2011.

Los *Cuadernos* pretenden contribuir a la publicación de los resultados de esta colaboración y a la difusión de los valores de la paz, la dignidad humana y la solidaridad entre los pueblos. La cultura de paz supone contribuir a la solución de los conflictos por el diálogo y los métodos de la negociación y el acuerdo, con el rechazo de la violencia. Mediante esta colección se pretende contribuir al análisis de los factores y de los instrumentos de cultura de paz. El Comité científico reúne a los representantes de la Instituciones que colaboran en la realización de los Congresos de Cultura de Paz y en la colección.

Personas de contacto:

Carlos Fernández Liesa (carlos@inst.uc3m.es)

Félix Vacas Fernández (fvacas@der-pu.uc3m.es)

Despachos del Instituto “Francisco de Vitoria”: 11.1.19/11.1.18/11.1.23

Teléfono:: +34 91 6249708

E-mail:

carlos@inst.uc3m.es

fvacas@der-pu.uc3m.es

Alberto Guerrero. UNESCO Getafe.

albertoguerrero@ono.com

TÍTULOS PUBLICADOS

- 1. Palestina e Israel en el nuevo contexto interno e internacional**
- 2. El Mundo Árabe hoy: entre inmovilismo y transformación**

El conflicto árabe-israelí y dentro de él, más específicamente, el palestino-israelí ha venido ocupando uno de los lugares preferentes de la agenda internacional desde el final de la Segunda Guerra Mundial; condicionando, por su importancia, complejidad y profundidad, gran parte del Derecho y de las Relaciones Internacionales de nuestro tiempo en las más diversas materias, entre las que, desde luego, destacan el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en sus diversas facetas, y el Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos. En el I Congreso de Cultura de Paz, celebrado en 2011, nos dedicamos a analizarlo en perspectiva histórica, sí; pero también desde la nueva situación que se está creando como consecuencia de las relevantes novedades que en torno al mismo se están produciendo en la actualidad tanto a nivel bilateral, regional como global. Sin olvidar la necesidad de establecer una verdadera y genuina cultura de paz entre dos pueblos tan larga y enconadamente enfrentados y sin la cual la resolución definitiva del conflicto seguirá siendo lejana.

Porque, como todos sabemos bien, se trata de un conflicto que afecta a todos. Como señaló el Presidente de los Estados Unidos, Barak Obama, en su discurso de El Cairo en junio de 2009: “si queremos ver este conflicto únicamente desde uno u otro lado, seremos ciegos a la verdad: la única solución es que las aspiraciones de ambas partes sean satisfechas a través de dos Estados, en los que tanto israelíes como palestinos vivan en paz y seguridad. Eso va en interés de Israel, de Palestina, de Estados Unidos y del Mundo”.

Colaboran:



Universidad
Carlos III de Madrid

Departamento de Derecho Internacional,
Eclesiástico y Filosofía del Derecho

Grupo UC3M Globalización
Cooperación e Integración:
“Observatorio Cultura de Paz”

