

El último capítulo del conflicto israelí-palestino: el Acuerdo del Siglo y la reciente cooperación árabe-israelí con los Acuerdos de Abraham

The latest chapter in the Israeli-Palestinian conflict: the Century Agreement and the recent Arab-Israeli Abraham Accords cooperation

Irene VÁZQUEZ SERRANO

Profesora Ayudante Doctora
Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Murcia
irene.vazquez@um.es
<https://orcid.org/0000-0002-0827-2954>

RECIBIDO: 15 DE ENERO DE 2022 / ACEPTADO: 16 DE MARZO 2022.

Resumen: El conflicto palestino-israelí, con origen en la anexión y ocupación continuada contraria al Derecho internacional de territorio palestino por parte de Israel, parece haberse convertido en un conflicto de los denominados *intratables* y de larga duración, a pesar de los numerosos procesos de paz y de las negociaciones llevadas a cabo, auspiciadas por actores externos (generalmente, miembros del Consejo de Seguridad) y con el objetivo de alcanzar una solución al conflicto que satisfaga los intereses de ambas partes y traiga paz y seguridad a Oriente Medio. El Acuerdo del Siglo (2020) es el último *plan de paz* ofrecido a las partes; un nuevo intento de Estados Unidos por solucionar el conflicto que ha sido rechazado por los palestinos. Pero en la actualidad asistimos también al surgimiento de un nuevo elemento en las tensas relaciones israelo-palestinas: el apoyo de ciertos Estados árabes al Estado de Israel manifestado a través de la firma de los Acuerdos de Abraham (también auspiciados por los Estados Unidos): acuerdos de cooperación comercial económica, financiera y en materia de seguridad que seguro generarán un giro estratégico en la solución del conflicto. Y todo apunta a que nuevos Estados árabes se irán uniendo a la iniciativa.

Palabras clave: Israel, Palestina, Oriente Medio, Acuerdo del Siglo, Acuerdos de Abraham.

Abstract: The Israeli-Palestinian conflict, rooted in Israel's annexation and continued occupation of Palestinian territory contrary to international law, seems to have become an intractable and long-lasting conflict, despite numerous peace processes and negotiations under the auspices of external actors (usually members of the Security Council) aimed at reaching a solution to the conflict that satisfies the interests of both sides and brings peace and security to the Middle East. The Century Accord (2020) is the latest peace plan offered to the parties; a new attempt by the US to resolve the conflict that has been rejected by the Palestinians. But today we are also witnessing the emergence of a new element in tense Israeli-Palestinian relations: the support of certain Arab states for the State of Israel, manifested through the signing of the Abraham Accords (also sponsored by the United States): agreements on trade, economic, financial and security cooperation that are sure to generate a strategic shift in the resolution of the conflict. And new Arab states are likely to join the initiative.

Keywords: Israel, Palestine, Middle East, Century Accord, Abraham Accords.

Sumario. I. INTRODUCCIÓN. II. UN GIRO ESTRATÉGICO EN LOS INTENTOS DE SOLUCIÓN DEL CONFLICTO. II.1 *Intifada diplomática: una nueva estrategia palestina*. II.2 El Plan de Paz de la Administración Trump. II.2.1 Los pasos previos al Acuerdo. II.2.2 El Acuerdo en sí. III. LA CONFIRMACIÓN DE QUE ALGO PUEDE ESTAR CAMBIANDO: LOS ACUERDOS DE ABRAHAM. IV. ¿QUO VADIS, CONFLICTO? V. CONCLUSIONES. VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. INTRODUCCIÓN

Oriente Medio ha supuesto tradicionalmente la confluencia de los intereses de los países árabes y vecinos, pero también de las grandes potencias. El análisis de los diversos conflictos surgidos en la zona no deja de ser un desafío complejo para el Derecho internacional, por la presencia de elementos religiosos, sociales, jurídicos, políticos, económicos o militares¹.

En concreto, sobre el conflicto entre el Estado de Israel y Palestina en Oriente Medio (o Asia occidental, como prefieren ciertos autores²), las palabras más frecuentes en cualquier texto son *negociación o intento de negociación* y *fracaso*. La situación empeora por diversos frentes y la ocupación israelí de territorio palestino se ha prorrogado ya durante más de cinco décadas, sin que parezca tener visos de solución inmediata que contente a todas las partes implicadas³.

Son muchos los intentos de paz hasta la fecha (los Acuerdo de Camp David de 1978, los Acuerdos de Madrid de 1991, los Acuerdos de Oslo I de 1992 y los Acuerdos de Oslo II de 1995 o el Plan de Paz Árabe de 2002, recuperado más tarde durante la Cumbre de Annapolis en 2007), pero este artículo pretende centrarse en el último de ellos, el *Acuerdo de Paz para la prosperidad. Una visión para mejorar las vidas de los pueblos israelí y palestino*, de 28 de enero

¹ «El choque con el colonialismo y la compleja descolonización, la difícil formación de los estados y la perpetuación de sistemas autoritarios, la creación de Israel y sus conflictos con los vecinos, la competición por la hegemonía regional, la interferencia de las grandes potencias y la búsqueda individual de intereses de diferentes grupos» ha ido generando un clima de inseguridad y desconfianza (ORTEGA VILLAR, T., «La ONU en Palestina», *Revista Aequitas*, n.º 12, 2018, pp. 67-90, p. 68).

² «No es usual que hablemos en estos términos geográficos más precisos, como el de Asia occidental: estamos demasiado acostumbrados a la denominación Medio Oriente, para referirnos a los países allende la costa oriental del Mediterráneo. Desde un punto de vista técnico, Asia tiene subdivisiones entre Asia oriental, Asia central, Asia sur y Asia occidental. Esta última comprende los países y las regiones desde Irán hacia el oeste hasta el Cáucaso y la península arábiga. «Medio Oriente» mantiene una versión eurocéntrica de la sociedad mundial, que ya no tiene vigencia. De ahí la pertinencia de referirse a esa zona como Asia occidental» (GARCÍA, P., «Palestina, Israel y la geopolítica de Asia occidental», *OASIS*, n.º 27, 2018, pp. 149-166, p. 159).

³ En la actualidad Palestina es considerada «un casi Estado dividido y que sobrevive de manera artificial, sus antiguos valedores han cambiado de campo, hay una amplia contestación popular reclamando cambios en la estrategia de resistencia, y es inminente una ola de más anexiones que rematarán cualquier posibilidad de crear una entidad estatal palestina soberana» (BARREÑADA BAJO, I., «Momento decisivo para Palestina», *Ideas Políticas*, 2019, pp. 39-42, p. 39).

de 2020⁴, más conocido como el «Acuerdo del Siglo» e impulsado por Donald Trump. Pronto se convertiría en un nuevo intento de negociación fracasado tras el rechazo palestino; sin embargo, el propio acuerdo contempla un plazo de cuatro años durante los cuales estará sobre la mesa y las partes podrán volver sobre el mismo.

Pocos meses después (agosto de 2020) se firmaban los denominados *Acuerdos de Abraham* entre Israel y diversos Estados árabes⁵, que suponen un giro considerable en la estrategia geopolítica tradicional del conflicto. Como veremos, el reconocimiento de Israel por parte de algunos Estados árabes a través de estos acuerdos parece hacer cada vez más inviable la propuesta de *los dos Estados* que se puso sobre la mesa con los *Acuerdos de Oslo* en 1993⁶. ¿Nuevos escenarios junto a nuevos actores?

A la espera de ver si estos nuevos intentos traen mayores éxitos, se cumplen ochenta años desde el inicio del conflicto y treinta del inicio del proceso de paz. No es extraño que algunos lo califiquen como uno de los denominados conflictos *intratables*⁷ en los que el paso del tiempo ha recrudecido cada vez

⁴ *Acuerdo de Paz para la prosperidad. Una visión para mejorar las vidas de los pueblos israelí y palestino* de 28 de enero de 2020, <https://drive.google.com/file/d/1mCsDnzqHXNEuxGG1O2vqSWluggmOGCWtw/view>

⁵ *The Abraham Accords Declarations* de 13 de agosto de 2020, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/10/Abraham-Accords-signed-FINAL-15-Sept-2020-508-1.pdf>

⁶ Los *Acuerdos de Oslo* fueron firmados el 13 de septiembre de 1993, en los jardines de la Casa Blanca, por Isaac Rabin, primer ministro israelí, y el líder palestino Yasir Arafat, en nombre de la Organización para la Liberación de Palestina. En ello las partes «acuerdan que es el momento de poner fin a décadas de confrontación y conflicto, reconocer sus respectivos y legítimos derechos políticos, luchar para conseguir una coexistencia pacífica con dignidad recíproca y seguridad, alcanzar un extenso acuerdo de paz duradera y una reconciliación histórica mediante el proceso político acordado» (*Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*, September 13, 1993, <https://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/declaration%20of%20principles.aspx>).

Un éxito de la diplomacia estadounidense logrado bajo la Administración de Bill Clinton, los acuerdos establecieron la solución de los «dos Estados»: un compromiso de creación del Estado palestino independiente en Gaza y Cisjordania. Fue un proceso discreto auspiciado por el diplomático noruego Terje Ror Larsen, interesado en el conflicto y en las relaciones israelíes y palestinas, que convenció a las partes para intentar buscar una salida al conflicto y negociar en la capital del país escandinavo (ALBENTOSA VIDAL, J. A., «Palestina – Israel, el sempiterno conflicto», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, documento marco, n.º 1, 2016, pp. 828-877, pp. 8-9, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM01-2016_Palestina_Israel_AlENTOSAVIDAL.pdf).

⁷ Estaríamos ante un conflicto intratable o *intractable conflicts* o «conflictos de larga duración (*protracted*), no resueltos a día de hoy, de manejo muy complejo si no de imposible resolución» (BARRERADA BAJO, I., «Los conflictos de larga duración no resueltos, un desafío para la comunidad internacional. Los casos de Israel-Palestina y de Marruecos-Sahara Occidental», GONZÁLEZ DEL MIÑO (dir.), *El sistema internacional del siglo XXI: dinámicas, actores y relaciones internacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 389-410, p. 411).

más la situación y el diálogo entre las partes prácticamente no existe. De hecho, así ha sido desde que comenzó el proceso de negociación en el año 1991; de un lado, por la negativa del Estado de Israel a la constitución de los dos Estados, el israelí y el palestino, junto a la radicalización de su clase política, enfocada cada vez más en cuestiones de seguridad del Estado; de otro, por el caos político interno en Palestina, con el enfrentamiento bien conocido entre Hamás y la Autoridad Palestina, la disminución de apoyos entre los países árabes (en la actualidad más patente que nunca, como veremos, *vid. infra* apdo. 3) y acaso una pérdida de interés en el conflicto por parte de la comunidad internacional, hastiada de su larga duración.

II. UNGIROESTRATÉGICO EN LOS INTENTOS DE SOLUCIÓN DEL CONFLICTO

Desde el inicio del conflicto, como hemos señalado, hace ya casi ochenta años, la solución se ha intentado construir bien a través de negociaciones bilaterales entre las partes, bien a través de soluciones propuestas por terceros, ya sean Estados (la mayor parte de las veces, Estados Unidos), ya sean organizaciones o líderes internacionales.

No obstante, y por más que ningún acuerdo se haya alcanzado, lo cierto es que las partes en el conflicto aún dependen, en cierto modo, la una de la otra. El gobierno israelí parece necesitar a Hamás para sus cálculos políticos, existiendo cierta correlación entre los periodos electorales y las operaciones militares contra Gaza, un *pretexto útil* para el discurso israelí sobre la ocupación continua del territorio palestino y la oposición a la creación de los dos Estados, al mismo tiempo que desacredita a la Autoridad Palestina, con el objetivo de aumentar la división interna, imposibilitando que la Autoridad Palestina o que Hamas se hagan con la hegemonía en los territorios palestinos. Por su parte, Hamas con el uso de la fuerza trata de ganar popularidad frente a la Autoridad Palestina y su actual líder, Wasel Abu Yousef, reafirmando su estrategia armada frente a la política y a la diplomacia del gobierno israelí, y contrarrestando así el descontento y la contestación en Gaza. Además, ambos, Israel y Hamas comparten un mismo objetivo, la reunificación de Cisjordania y Gaza bajo su mandato⁸.

⁸ ABU-TARBUSH, J. y BARREÑADA BAJO, I., «Más de lo mismo y algo nuevo en Israel-Palestina», *Política Exterior*, julio/agosto, 2021, pp. 144-151, p. 149. Ahora bien, una opinión

Sin embargo, y a pesar de la situación descrita, en la última década observamos nuevos elementos en el conflicto que implican, a su vez, nuevos medios de solución. Así, el territorio palestino adopta lo que se ha venido denominando la *intifada diplomática*, junto a la resistencia ejemplar por parte de la sociedad palestina (*vid. infra* apdo. 2.1); Estados Unidos vuelve a liderar la solución del conflicto, pero sin contar con el pueblo palestino (Plan de Paz de Trump, también conocido como Acuerdo del Siglo; *vid. infra* apdo. 2.2); e Israel ha apostado por establecer relaciones de amistad con los países árabes (*vid. infra* apdo. 3).

II.1. Intifada *diplomática*: una nueva estrategia palestina

A finales del siglo XX, Palestina apostó por la promoción diplomática, dejando a un lado el uso de la fuerza, con el objetivo de convertirse en un Estado independiente. Es lo que algunos autores han denominado *intifada diplomática*: la búsqueda pacífica de una mayor implicación con otros Estados y organismos internacionales, que obedece a una estrategia de estatalidad e internacionalización⁹.

En este nuevo contexto, Palestina, con todo, intenta hacerse hueco en algunas organizaciones: es miembro de pleno derecho de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)¹⁰, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), el Grupo de los Estados de Asia y el Pacífico, la Liga de los Estados Árabes, el Movimiento de los Países No Alineados (MNOAL), la Organización para la Cooperación Islámica (OIC) y el Grupo de los 77 y China (G-77 + China).

Además, el 29 de noviembre de 2012, la Asamblea General concedió al Estado de Palestina la condición de Estado observador no Miembro de las Na-

contraria la manifiesta Isaías BARREÑADA: «Hoy parece que ese principio [Israel y la Autoridad Palestina se necesitan mutuamente] se está diluyendo. Israel necesita cada vez menos a la Autoridad Palestina. Ve la posibilidad de dar un salto sustancial en su proyecto colonial, la coyuntura le permite imponer y legalizar los hechos consumados acumulados durante cinco décadas de ocupación e infligir una derrota total que suponga la disolución del movimiento nacional palestino, debilitado y cooptado en estos últimos años» («Momento decisivo para Palestina», *op. cit.*, nota 3, p. 41).

⁹ BARREÑADA BAJO, I., «Momento decisivo para Palestina», *op. cit.*, nota 3, p. 41.

¹⁰ «UNESCO admite a Palestina como Estado miembro», 31 de octubre de 2011, <https://news.un.org/es/story/2011/10/1229181>.

ciones Unidas mediante la aprobación de la Resolución 67/19, con 138 votos a favor y la oposición de Estados Unidos e Israel¹¹.

«La Asamblea General (...) 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 practica pertinentes»¹².

En la actualidad, 139 Estados han reconocido al Estado palestino¹³.

Durante la Administración americana de Barack Obama, el entonces Secretario de Estado americano, John Kerry, presentó la «Iniciativa de paz 2013-2014» y logró que se reanudaran las negociaciones directas entre israelíes y palestinos, intensificándose así el diálogo entre éstos. Sin embargo, la misma se vio ensombrecida, por un lado, por el acuerdo palestino de creación de un Gobierno de Consenso Nacional el 23 de abril de 2014, dando lugar al abandono de las negociaciones por parte de Israel y anunciando que no continuaría pactando con un gobierno palestino respaldado por Hamas que no reconocía al Estado israelí¹⁴; y, por otro lado, por la puesta en marcha, a inicios de julio de 2014, de la operación militar *Margen Protector* por las Fuerzas de Defensa israelíes, con el objetivo de destruir las infraestructuras de Hamas, que había demostrado su capacidad para lanzar cohetes desde la franja de Gaza¹⁵.

¹¹ «Los Estados Unidos votaron en contra, y los resultados de la votación causaron en cierta medida, una gran frustración y un fracaso personal, y aunque llegó a presionar a Netanyahu con todo lo que estaba en sus manos, este último no respondió a su presión» (BERMEJO GARCÍA, R., «La política de Trump ante el conflicto israelo-palestino a la luz del Derecho internacional: un balance positivo», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 37, 2021, pp. 9-70, p. 14).

¹² *Estatuto de Palestina en las Naciones Unidas*. Resolución 67/19, de 4 de diciembre de 2012, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, pp. 3-4, <https://undocs.org/pdf?symbol=es/a/res/67/19>.

¹³ Puede consultarse en Permanent Observer Mission of The State of Palestine to the United Nations, New York, <http://palestineun.org/about-palestine/diplomatic-relations/>.

¹⁴ *Sobre la situación en Oriente Medio, incluida la cuestión de Palestina*, Asamblea General de las Naciones Unidas, 26 de septiembre de 2014, Doc. A/69/371-S/2014/650. «Esta confluencia sirvió de pretexto al gobierno de Netanyahu, para refugiarse en la congelación de las negociaciones bajo la excusa de que Abbas tenía que elegir entre el diálogo con Israel o la unión con Hamas, la cual aboga por la destrucción del Estado judío y la legitimación de la violencia. Por otra parte, el ejecutivo israelí operaba con el apoyo de los partidos de la derecha sionista más extrema, los menos proclives a mantener negociaciones con Palestina» (ALBENTOSA VIDAL, J. A., *op. cit.*, nota 6, pp. 828-877, p. 850).

¹⁵ «El resultado fue catastrófico para la población de Gaza, al ser utilizada por Hamás como escudos humanos en su lucha contra Israel» cargando así con las críticas de Arabia Saudí y los países del

Pensar que Barack Obama sería capaz de dar una solución rápida al conflicto fue una *ingenuidad*, que ignoraba que «estamos ante un conflicto complejo cuyas ramificaciones y efectos se extienden por todo el Medio Oriente»¹⁶.

Los enfrentamientos, es cierto, han continuado entre las partes. La reciente operación militar *Guardián de los Muros*, de mayo de 2021, con una duración de 11 días, ha sido, cuando esto se escribe, la última llevada a cabo por el ejército israelí contra Hamás en la franja de Gaza¹⁷ y prácticamente no ha habido contacto que permita reanudar las negociaciones desde entonces¹⁸.

Golfo (POZA CANO, D., «Israel y Palestina: nuevas realidades de un conflicto entre conflictos», *Cuadernos de Estrategia*, n.º 196, 2018, pp. 105-146, p. 124). Palestina decidió entonces presentar una denuncia contra el Estado de Israel ante la Corte Penal Internacional por los presuntos crímenes internacionales cometidos durante la operación militar *Margen Protector*, afirmando la Corte Penal Internacional su jurisdicción en el caso el pasado 22 de enero de 2020 (*Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court's territorial jurisdiction in Palestina*, de 22 de enero de 2020, <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/18-12>). Casi un año después, un plazo relativamente breve teniendo en cuenta los tiempos de la Corte, el pasado 5 de febrero de 2021, la Corte Penal Internacional decidió admitir la denuncia a trámite, señalando que «la jurisdicción territorial de la Corte en la situación en Palestina (...) se extiende a los territorios ocupados por Israel desde 1967, a saber, Gaza y Cisjordania, incluida Jerusalén Oriental»; todo ello a pesar de la oposición de países como Alemania, Australia, Brasil o Hungría, que no consideran que Palestina reúna los requisitos para ser considerada un Estado («Situation in the State of Palestine», ICC-01/18, 5 February 2021, https://www.icc-cpi.int/courtrecords/cr2021_01165.pdf).

¹⁶ BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P., *Una tierra, dos Estados: Análisis jurídico-político del conflicto árabe-israelí*, Eunsa, Navarra, 2011, p. 344.

La elección de Barack Obama, el 4 de noviembre de 2008, suscitó importantes esperanzas dirigidas a abrir la mesa de las negociaciones israelí-palestinas con Netanyahu, con el que había tenido muchas y serias tensiones en relación con los asentamientos, pero también debido a una cierta predisposición de la Administración de Obama pro-palestina y pro-árabe y al mismo tiempo pro-iraní. Así las cosas, «no es extraño que las tensiones que mantuvieron casi desde el principio entre Netanyahu y Obama trajeron consigo que el David israelí venciera al Goliat americano» (Sobre el legado del presidente Obama véase BERMEJO GARCÍA, R., «La política de Trump ante el conflicto israelo-palestino a la luz del Derecho internacional: un balance positivo», *op. cit.*, nota 11, pp. 10-19). A ello debemos añadir otro gran *punto de discordia* entre Obama y Netanyahu: el tema nuclear iraní, un tema sensible no sólo para Netanyahu sino también para Israel que no fue muy bien entendido por el presidente Obama.

Sobre el programa nuclear iraní, véase BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C., «Del programa nuclear iraní de la República Islámica de Irán y de su evolución (política y derecho)», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 31, 2015, pp. 7-63.

¹⁷ Sobre la misma, véase «Las certezas y dudas que deja la Operación Guardián de los Muros en Gaza», *Huffpost*, de 21 de mayo de 2021, https://www.huffingtonpost.es/entry/claves-alto-el-fuego-gaza-israel_es_60a74495e4b0d56a83e7d686.

¹⁸ «La situación sigue siendo inestable, debido principalmente al empeoramiento de las condiciones socioeconómicas, los retrasos en la reconstrucción, el deterioro de la seguridad interna, la persistencia de las restricciones de la circulación y la profundización de la división política entre las autoridades palestinas» (ORTEGA VILLAR, T., *op. cit.*, nota 1, p. 89).

Sin embargo, es importante poner de manifiesto el cambio de actitud en la sociedad palestina; una nueva generación «extremadamente crítica» con ciertos planteamientos tradicionales que «impiden que sus voces se escuchen»¹⁹. Y es que, a pesar de los enfrentamientos, la dinámica dominante en la sociedad palestina es la de la resistencia²⁰ y, mientras que el virtual Estado palestino puede tener muchos límites, la población continúa alzando su voz con el apoyo, aún, de las poblaciones de los países árabes vecinos.

II.2. *El Plan de Paz de la Administración Trump*

Con la llegada a la Casa Blanca de Donald Trump se reanudaron los contactos con Mahmoud Abbas, presidente de la Autoridad Palestina, y Benjamín Netanyahu, primer ministro de Israel. Ya desde la campaña electoral, Trump tuvo muy presente el conflicto palestino-israelí y mostró gran interés en la elaboración de propuestas para solucionar el mismo²¹. Algunas de estas propuestas vieron la luz, como ocurrió con el denominado Acuerdo del Siglo (que, como veremos, no era un acuerdo en sentido estricto, pues no fue una propuesta *Pactada y acordada* por las partes implicadas en el conflicto).

II.2.1. Los pasos previos al Acuerdo

Entre las primeras medidas adoptadas por el nuevo presidente, se encuentra la declaración de 6 de diciembre de 2017 en la que se reconocía a

¹⁹ Esta nueva generación «apuesta por la recuperación de lo indígena y de lo mejor de épocas pasadas de lucha: consenso, inclusión, movimientos de base, autonomía y la recuperación de términos como «liberación» (...) Esta nueva generación es un ejemplo de debate continuo y estimulación de la imaginación política» (DOMÍNGUEZ DE OLAZÁBAL, I., «El triple reto del movimiento nacional palestino», *Política Exterior*, noviembre/diciembre 2020, pp. 144-149, p. 149).

²⁰ Así, en los últimos años han proliferado distintas formas de resistencia popular pacífica, generalmente de ámbito local, para reaccionar ante «las expropiaciones, el muro o para reconstruir los vínculos entre palestinos que viven en distintos ámbitos (en el exterior, en las zonas ocupadas o en Israel)». Un ejemplo de resistencia pacífica fue la Gran Marcha que, entre el 30 de marzo y el 15 de mayo de 2018, se celebró en la franja de Gaza por el retorno y contra el asedio (BARREÑADA BAJO, I., «Momento decisivo para Palestina», *op. cit.*, nota 3, p. 42).

²¹ «En su campaña electoral el tema israelo-palestino estuvo también presente, y no solo porque el actual asesor de la Casa Blanca y yerno de Trump, Jared Kushner, sea judío, sino porque desde el principio mostró un gran interés por solucionar este problema, así como poner coto a la influencia de Irán en la región» (BERMEJO GARCÍA, R., «La política de Trump ante el conflicto israelo-palestino a la luz del Derecho internacional: un balance positivo», *op. cit.*, nota 11, p. 19).

Jerusalén como capital de Israel y en la que se anunciaba, además, el traslado de la embajada estadounidense desde Tel Aviv a Jerusalén²²; una *realidad*, declara Trump, evidente en interés de todas las partes (Estados Unidos, Israel y el pueblo palestino) que no supone, en ningún caso, una decisión sobre el estatuto final de Jerusalén, que deberá ser negociado entre las partes²³.

La medida agitó inmediatamente el clima internacional, sobre todo en Palestina²⁴, donde el líder de la Autoridad Palestina, Mahmoud Abbas, comenzó a buscar nuevos aliados internacionales, distintos de Estados Unidos, que mediaran en el conflicto²⁵, mientras que las protestas de los diferentes líderes, organismos y organizaciones internacionales se iban sucediendo²⁶.

²² Lo cierto es que la cuestión del traslado de la embajada americana de Jerusalén viene de lejos; en concreto, cuando tras el reconocimiento en 1959 por parte de los Estados Unidos del Estado de Israel, bajo la Administración de Truman, el entonces primer embajador se planteó, en 1950, la posibilidad de trasladar la embajada. Sobre esta cuestión, véase TEMIME, V., «La question du transfert de l'ambassade des États-Unis en Israël de Tel Aviv à Jérusalem (1947-2000)», *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n.º 201, 2001, pp. 34-54.

²³ *Recognizing Jerusalem as the Capital of the State of Israel and Relocating the United States Embassy to Israel to Jerusalem*, Statement by President Trump on Jerusalem, White House, de 6 de diciembre de 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-trump-jerusalem/>.

²⁴ No podemos olvidar que «los palestinos ven Cisjordania como el corazón de un futuro Estado independiente y Jerusalén Este como su capital. La mayor parte de la comunidad internacional apoya su posición», pero con esta medida «Trump ha revertido décadas de política exterior de EE.UU. al reconocer a Jerusalén como la capital de Israel y trasladar allí la embajada de EE.UU.» (MAGID, J., «Kushner: Sauver la solution à deux États car Israël 'grappillait les terres'», *The Times of Israël*, 10 de septiembre de 2020, <https://fr.timesofisrael.com/kushner-sauver-la-solution-a-deux-etats-car-israel-grappillait-les-terres/>).

²⁵ Sin embargo, opina David POZA, «una vez que se tranquilice todo el ruido que ha conllevado la declaración pública de Trump con respecto a la capitalidad de Jerusalén para Israel, se dará cuenta de que Estados Unidos es el mejor mediador que puede tener, ya que es el único capaz de influir en Israel y no hay alternativa al plan de paz que pueda ofrecer» (*op. cit.*, nota 15, p. 140). De hecho, en la conferencia conjunta de febrero de 2017, Trump señaló: «Creo que los israelíes van a tener que mostrar cierta flexibilidad, lo cual es duro, duro de realizar. Tendrán que mostrar el hecho de que realmente quieren llegar a un acuerdo. Creo que nuestro nuevo concepto que hemos estado discutiendo hace un momento es algo que les permitirá mostrar más flexibilidad de la que tuvieron en el pasado, ya que tendrán un campo mucho más grande para jugar. Y creo que lo harán» (*Remarks by President Trump and Prime Minister Netanyahu of Israel In Joint Press Conference*, White House, 15 de febrero de 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-netanyahu-israel-bilateral-meeting-2/>).

²⁶ Entre las diferentes reacciones, encontramos un proyecto de resolución del Consejo de Seguridad vetado por Estados Unidos que «afirma que todas las decisiones y los actos que pretendan haber modificado el carácter, el estatuto o la composición demográfica de la Ciudad Santa de Jerusalén no tienen efecto jurídico alguno, son nulos y sin valor y deben revocarse en cumplimiento de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y, a este respecto, exhorta a

El reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel por Estados Unidos fue ampliamente criticado y calificado de acción ilegal, señalándose así que los Estados, de acuerdo con el Derecho internacional, tienen la obligación de no reconocer dicha situación. Es, en todo caso, una cuestión controvertida²⁷.

Por cuanto respecta al traslado de la embajada americana de Tel Aviv a Jerusalén, Palestina presentó una demanda contra Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia el 28 de septiembre de 2018, entendiendo que había vulnerado la *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas* de 1961 al señalar, en términos generales, que la misión diplomática debe ejercerse sobre el territorio del Estado receptor²⁸.

todos los Estados a que se abstengan de establecer misiones diplomáticas en la Ciudad Santa de Jerusalén, con arreglo a lo dispuesto en la resolución 478 (1980) del Consejo de Seguridad» (*United Nations Security Council Egypt: draft resolution*, doc. S/2017/1060, de 18 de diciembre de 2017, <https://daccess-ods.un.org/tmp/8206982.61260986.html>).

Más tarde, de conformidad con la Resolución 377, párr. 1 de la Asamblea General, ésta adoptó la resolución *El estatuto de Jerusalén* cuyo párrafo primero coincide con el proyecto de resolución del Consejo de Seguridad mencionado (22 de diciembre de 2017, doc. A/RES/ES-10/19) y que, si bien no impidió el traslado de la embajada a Jerusalén, si generó otros efectos: el cierre de la delegación de la OLP en Washington o la eliminación de los fondos para la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA).

²⁷ Sobre esta cuestión, véase FLEURY GRAFT, T., «A Box of Realism: la décision des États-Unis d'Amérique de Reconnaître Jérusalem comme capitale d'Israël et d'y transférer leur Ambassade», *Annuaire Française de Droit International*, vol. 64, 2018, pp. 59-79, pp. 67 y ss.; ARCARI, M., «The relocation of the US Embassy to Jerusalem and the Obligation of Non-recognition in International Law», *Question of International Law*, n.º 5, 2018, pp. 1-13; y LANDER, M., «Trump Recognizes Jerusalem as Israel's Capital and Orders U.S. embassy Move», *The New York Times*, 7 de diciembre de 2017.

²⁸ *The State of Palestine institutes proceedings against the United States of America*, de 28 de septiembre de 2018, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/176/176-20180928-PRE-01-00-EN.pdf>. El 15 de noviembre la Corte Internacional de Justicia dictó una Orden en la que tomaba nota de la comunicación que la Consejera Jurídica del Departamento de Estado de los Estados Unidos había realizado, Jennifer G. Newstead, en la que señalaba que no se sentía vinculada con la demandante por una relación convencional y que no asistiría a la reunión convocada por el Presidente de la Corte con los representantes de las partes, reuniéndose el Presidente finalmente solo con los representantes palestinos y señalando que, en vista de los acontecimientos, la Corte debería tratar las cuestiones de jurisdicción y de admisibilidad en primer lugar, solicitando la Memoria del Estado de palestina para el 15 de mayo de 2019 y la Contramemoria de los Estados Unidos para el 15 de noviembre de 2019 (BERMEJO GARCÍA, R., «La política de Trump ante el conflicto israelo-palestino a la luz del Derecho internacional: un balance positivo», *op. cit.*, nota 11, pp. 56-67).

Sobre esta cuestión, véase BOEGLIN, N., «La reciente demanda de Palestina contra Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ): breves apuntes», *Red Internacional de Derechos Humanos*, pp. 1-7 y SOLANO RAMÍREZ, L. y QUINTANA ARANGUREN, J. J., «Palestina versus Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia», *Dikaion: revista de actualidad jurídica*, vol. 29, n.º 2, 2020, pp. 352-378.

La competencia para el traslado de una embajada americana es otorgada por el texto constitucional americano al Ejecutivo²⁹ de ahí que, como señala el profesor Romualdo BERMEJO, «se podrá criticar esta decisión por razones políticas e incluso jurídicas en relación con el Derecho Internacional pero no como un error jurídico según el sistema constitucional de los Estados Unidos»³⁰, pues ya había sido adoptada por el Congreso estadounidense el 8 de noviembre de 1995 con la aprobación de la *Jerusalem Embassy Act*, que solicitaba ese traslado antes del 31 de mayo de 1999, incluyendo en su sección 7 una cláusula de exención que permitía no autorizarlo si era necesario para proteger los intereses de seguridad nacional de los Estados Unidos:

«Sec. 7. Presidential Waiver. (a) Waiver Authority. – (1) Beginning on October 1, 1998, the President may suspend the limitations set forth in section 3 (b) for a period of six months if the determines and reports to Congress in advance that such suspension is necessary to protect the national security interests of the United States»³¹.

Así, con la invocación de la cláusula contenida en la sección 7, el expresidente Donald Trump no trasladó inmediatamente la embajada a Jerusalén tras la declaración emitida el 6 de diciembre de 2017 sino que, en ejercicio del derecho de cualquier Estado a designar su propia capital, o a cambiarla, trasladó su decisión al 14 de mayo de 2018³².

²⁹ BERMEJO GARCÍA, R., «La política de Trump ante el conflicto israelo-palestino a la luz del Derecho internacional: un balance positivo», *op. cit.*, nota 11, p. 22.

³⁰ En 2002, el Congreso americano insistió en la obligación de trasladar la embajada de los Estados Unidos a Jerusalén, solicitando al Departamento de Estado para que se les reconociera a los ciudadanos americanos nacidos en Jerusalén, que en sus pasaportes apareciera Israel como país de nacimiento (*Public Law 107-228*, Sept. 30, 2002, sec. 214, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-116/pdf/STATUTE-116-Pg1350.pdf>); sin embargo, ni la Administración de Bush ni la de Obama quisieron cumplir dicha petición, alegando que ese poder de reconocimiento pertenecía «constitucionalmente y exclusivamente al Presidente» (tal y como, más tarde, se señaló en el asunto *Zivotofsky v. Kerry*, Sentencia núm. 13-628 de la Corte Suprema de los Estados Unidos, de 8 de junio de 2015). «Por lo tanto, jurídicamente, todo estaba ya dispuesto a nivel jurídico interno, y solo quedaba que un Presidente diera el paso adelante»; paso que finalmente dio el expresidente Trump al cumplir con una ley que, si bien no había sido adoptada por él, si ha sido muy criticado por cumplir con la misma (*ibid.*, nota 11, p. 22).

³¹ *Public Law 104-45*, Nov. 8, 1995, <https://www.congress.gov/104/plaws/publ45/PLAW-104publ45.pdf>.

³² «Desde este prisma, si Jerusalén es ya donde se encuentra la sede del Gobierno de Israel, la Knésset (su Parlamento) y la Corte Suprema, ¿qué hay de malo en trasladar la embajada?», se pregunta el profesor Romualdo Bermejo («La política de Trump ante el conflicto israelo-palestino a la luz del Derecho internacional: un balance positivo», *op. cit.*, nota 11, p. 23).

II.2.2. El Acuerdo en sí

A pesar de los últimos acontecimientos (reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel y traslado allí de la embajada americana), Donald Trump y el entonces también primer ministro (en funciones) israelí, Benjamín Netanyahu, acompañados por los embajadores de los Emiratos Árabes Unidos, Bahréin y Omán, el 28 de enero de 2020 asistieron a la ceremonia de presentación del *Acuerdo de Paz para la Prosperidad. Una visión para mejorar las vidas de los pueblos israelí y palestino*, conocido como «Acuerdo del Siglo»³³.

El Acuerdo del Siglo constituye un nuevo intento de Estados Unidos de poner solución al conflicto palestino-israelí que, a pesar de haber sido muy bien recibido por Netanyahu, no fue finalmente aceptado por la otra parte, los palestinos, que renunciaron a la firma del mismo, pues el Acuerdo no deja de ser una apuesta unilateral de Trump que no ha estado pactada con las dos partes del conflicto en su elaboración, rompiendo así la tendencia del pasado en la que se apostó siempre por la negociación bilateral y/o tutelada por Estados Unidos. Quizá más que Acuerdo, pues no puede calificarse de verdadero intento consensuado de solución al conflicto, hubiera debido denominarse *Plan de Paz*.

Con todo, el *Acuerdo de Paz para la Prosperidad* de 2020, pese haber sido una propuesta estadounidense, puede considerarse un auténtico éxito diplomático para Israel, en tanto en cuanto los Estados árabes que acudieron a la mencionada ceremonia de presentación del Acuerdo aceptaban *simbólicamente*, con su presencia, el *derecho de Israel a existir*, normalizando éste sus relaciones con los mismos.

El acuerdo reconoce a los dos Estados (el Estado israelí y el Estado palestino) y «otorga a los palestinos el poder de gobernarse a sí mismos, pero no el poder de amenazar a Israel»; contiene, además, diversas cuestiones espinosas entre las que podemos destacar la posibilidad que otorga a Israel el derecho a anexionarse buena parte de los territorios ocupados por los asentamientos y la justificación además de las diversas limitaciones soberanas *impuestas* a los palestinos (por ejemplo, en materia de seguridad y de control de espacios) como

³³ «Texto completo del Plan de Paz de Trump en español», *Israel Noticias*, 22 de febrero de 2020, <https://drive.google.com/file/d/1mCsDnzqHXNEuxGG1O2vqSWlugmOGCWtw/view>.

la *solución realista* segura y próspera para ambos Estados³⁴. El Plan pretende sobre todo *fortalecer y blindar* a Israel³⁵.

Parece así que el Acuerdo establece dos claros vencedores³⁶: su impulsor, Donald Trump, que se intentaba asegurar así el apoyo del *lobby* judío de cara a las nuevas elecciones (que finalmente, como sabemos, no ganaría); y Benjamín Netanyahu, que obtenía a su vez una nueva oportunidad política de cara a una posible reelección como primer ministro de Israel (y así ocurrió, pero, los rumores de corrupción lo obligaron a dimitir tras la victoria de su partido en marzo de 2021).

En cuanto a su contenido, el Plan está dividido en dos partes. Una Parte A con veintidós secciones (y tres apéndices con mapas conceptuales) dedicadas a exponer la situación actual de los elementos claves que dificultan alcanzar un acuerdo en el conflicto y proponer soluciones a los mismos. Así, tras una sección introductoria, una segunda («Enfoque») analiza el panorama general de

³⁴ «Esta visión crea una solución realista de dos Estados en la que un Estado de Palestina seguro y próspero vive pacíficamente junto a un Estado de Israel seguro y próspero en una región segura y próspera» («Texto completo del Plan de Paz de Trump en español», *ibid.*, Sección 1, pp. 2-3). Como señala Fernando PRIETO, «Trump, que ya había trasladado desde Tel Aviv a Jerusalén la embajada de Estados Unidos en Israel; que, de ese modo, reconocía a la Ciudad Santa como capital, única y unificada, del Estado judío y que, en su documento para solucionar el conflicto, reconocía de hecho la ampliación del Estado de Israel con la anexión de tierras ocupadas en Cisjordania y su prolongación hasta el Valle del Jordán, ofrecía a la parte palestina, así como a Egipto y Jordania (los vecinos árabes más directamente implicados en la cuestión), un aporte de 50.000 millones de dólares con el que revitalizar sus maltrechas economías y con la promesa de que esto sería el principio de un tiempo nuevo. La economía serviría para atenuar las heridas causadas por la política y las que pudiera causar –y causaría– la aceptación de un plan que, en su descarnado y unívoco pragmatismo, trata de solucionar por la vía rápida –la de los hechos consumados– algo que lleva casi tres décadas atascado. Trump planteaba a los palestinos que se atuvieran a una realidad inevitable a cambio de un presunto futuro de prosperidad y vitalidad económica» («El desafío de Biden en Oriente Medio. Del Acuerdo del siglo a los Acuerdos de Abraham y el pragmatismo de la nueva geopolítica regional», núm. 15, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2021, pp. 460-475, p. 465, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEEO15_2021_FERPRI_BidenOriente.pdf).

³⁵ BARREÑADA BAJO, I., «Momento decisivo para Palestina», *op. cit.*, nota 3, p. 41. En este mismo sentido, señala Fernando PRIETO que el plan planteado por Donald Trump está basado en cuatro principios: (i) unilateralidad de la oferta; (ii) carácter irrechazable e innegociable de la misma; (iii) parcialidad a favor de una de las partes implicadas en el conflicto: Israel; y (iv) cláusula dineraria, entendida como un elemento determinante para aceptar el acuerdo («El desafío de Biden en Oriente Medio. Del Acuerdo del siglo a los Acuerdos de Abraham y el pragmatismo de la nueva geopolítica regional», núm. 15, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2021, pp. 460-475, p. 464, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEEO15_2021_FERPRI_BidenOriente.pdf).

³⁶ BARREÑADA BAJO, I., «Momento decisivo para Palestina», *op. cit.*, nota 3, p. 42.

los esfuerzos de las Naciones Unidas, las realidades actuales, las aspiraciones legítimas de las partes, la primacía de la seguridad, la cuestión del territorio, la autodeterminación y la soberanía, los refugiados, el problema de Gaza y la asistencia internacional³⁷; la sección tercera lleva como título «Una visión de paz entre el Estado de Israel, los palestinos y la región»; la sección cuarta se dedica a las «Fronteras», y adjunta un mapa conceptual³⁸; la sección quinta, «Jerusalén», analiza los aspectos religiosos, los lugares sagrados, el estatus político, los privilegios, beneficios y obligaciones de los residentes árabes en esta zona y los asuntos relacionados con la Ciudad Vieja de Jerusalén³⁹; la

³⁷ Así, en el apartado «La cuestión del territorio, la autodeterminación y la soberanía», es interesante observar el juego de palabras pues el plan no habla de territorios ocupados, sino de territorios *capturados*: «toda propuesta de paz realista requiere que el Estado de Israel haga un compromiso territorial significativo que permita a los palestinos tener un Estado viable, respetar su dignidad y atender sus legítimas aspiraciones nacionales» y, añade: «retirarse del territorio capturado en una guerra defensiva es una rareza histórica» («Texto completo del Plan de Paz de Trump en español», *op. cit.*, Sección 2, pp. 9 y ss.).

³⁸ Dicho «mapa conceptual» ha sido diseñado para demostrar la viabilidad del nuevo trazado de los límites en el espíritu de la Resolución 242 del Consejo de Seguridad y de una manera que: 1. Cumpla los requisitos de seguridad del Estado de Israel; 2. Proporcione una expansión territorial significativa a los palestinos; 3. Tenga en cuenta las reivindicaciones legales e históricas válidas del Estado de Israel; 4. Evite los traslados forzados de población, ya sean de árabes o judíos; 5. Mejore la movilidad tanto de los israelíes como de los palestinos dentro de sus respectivos Estados; 6. Proporcione soluciones pragmáticas de transporte para atender los enclaves israelíes y palestinos (...); 7. Mejore la viabilidad comercial y la independencia económica del Estado de Palestina; 8. Proporcione una expansión potencialmente significativa de Gaza para mejorar su desarrollo y éxito; y 9. Facilite la integración del Estado de Palestina en la economía regional y mundial». En cuanto a la población palestina «situada en enclaves que permanezcan dentro del territorio contiguo de Israel pero que formen parte del Estado de Palestina se convertirá en ciudadana del Estado de Palestina y tendrá la opción de permanecer en el lugar a menos que decida lo contrario. Tendrán rutas de acceso que los conectarán con el Estado de Palestina. (...) Esos enclaves y rutas de acceso estarán sujetos a la responsabilidad de Israel en materia de seguridad», que también se encargarán de los enclaves y rutas de acceso de la población israelí («Texto completo del Plan de Paz de Trump en español», *op. cit.*, Sección 4, pp. 10 y ss.).

³⁹ Como bien sabemos, Jerusalén es uno de los temas más controvertidos en el conflicto. De acuerdo con el plan, «Jerusalén quedaría como capital soberana del Estado de Israel y debe seguir siendo una ciudad indivisa» («Texto completo del Plan de Paz de Trump en español», *op. cit.*, Sección 5, p. 16). Mantendría las barreras físicas ya existentes en las zonas limítrofes con los barrios árabes. «En ellos se establecería la capital del Estado palestino, pero, en ningún caso, Jerusalén formaría parte del Estado palestino, como se había reclamado hasta la fecha». Por otro lado, «si bien es cierto que en el texto del acuerdo se pone de manifiesto que el Estado israelí no construirá nuevos asentamientos ni ampliará los ya existentes, en ningún caso se pone freno a la anexión de los territorios ocupados» (GARCÍA PERUCHA, A., «La situación palestina ante la anexión israelí de los territorios ocupados: un análisis de los acuerdos firmados por Israel en 2020», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 144, 2020, pp. 514-526, p. 521, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO144_2020ALMGAR_territoriosocupados.pdf).

sección sexta, incluye «El plan económico de Trump»; en la séptima trata la «Seguridad»⁴⁰; la sección ocho presenta el asunto del sistema de cruces a través de las fronteras; en la nueve se establecen los «Criterios de Gaza»⁴¹; en la diez, una «zona de libre comercio»; la sección once se centra en el «acuerdo comercial con los Estados Unidos»; la sección doce, se dedica a «instalaciones portuarias» en Israel, Jordania y el potencial puerto y aeropuerto de Gaza; la sección trece está destinada a la «zona turística del Mar Muerto»; la catorce, a «el agua y el tratamiento de las aguas residuales»; en la sección quince se aborda la cuestión de «los prisioneros»; en la dieciséis, «los refugiados»; en la diecisiete se establecen los fundamentos de un Estado palestino⁴²; la dieciocho se ocupa de «Educación y cultura de paz»; en la sección diecinueve aborda las relaciones israelo-árabes y las asociaciones económicas regionales; la veinte, recoge el reconocimiento mutuo entre Estados nacionales; la veintiuno hace referencia al fin de las reclamaciones y del conflicto; y, por último, la sección veintidós trata la conducta durante las negociaciones para adoptar el Plan.

La Parte B del Plan, con tres prólogos, aborda el *Marco económico* que prevé, en diez años, la multiplicación por dos del producto interior bruto del Estado de Palestina, la creación de un millón de empleos para los palestinos

⁴⁰ Una cuestión esencial para Israel. De forma general, comentar que el plan diseña al Estado palestino como un Estado desmilitarizado con fuerzas de seguridad que permitan mantener la seguridad interna y las acciones terroristas dentro y fuera de Palestina. Para ello contará con colaboración internacional, incluida la de Estados Unidos, Israel, Egipto y Jordania. No obstante, Israel dispondrá de una *estación de alerta temprana* en Palestina que permita asegurar que, efectivamente, Palestina está garantizando su seguridad. Además, Israel controlará la seguridad en el Valle del Jordán (espacio aéreo y el espectro electromagnético al oeste del río Jordán), en los cruces internacionales hacia el Estado de Palestina («Texto completo del Plan de Paz de Trump en español», *op. cit.*, Sección 7, pp. 21 y ss.).

⁴¹ Señala el plan que Gaza ha permanecido demasiado tiempo bajo la autoridad de Hamas, de forma que Israel solo cumplirá sus obligaciones si «la Autoridad Palestina, u otro órgano aceptable para Israel, tiene el control total de Gaza, las organizaciones terroristas de Gaza están desarmadas y Gaza está totalmente desmilitarizada» («Texto completo del Plan de Paz de Trump en español», *op. cit.*, Sección 9, pp. 25 y ss.).

⁴² En el que se establecen una serie de criterios para la formación del Estado palestino que «deben ser determinados por el Estado de Israel y los Estados Unidos, conjuntamente, actuando de buena fe, tras consultar con la Autoridad Palestina: la implantación de un sistema de gobierno con una constitución u otro sistema que establezca un Estado de Derecho con todas la libertades y el respeto de los Derechos Humanos, el establecimiento de instituciones financieras transparentes, independientes y dignas de crédito, la finalización de programas que inciten o promuevan el odio hacia sus vecinos y el control civil y policial del territorio con la desmilitarización de la población («Texto completo del Plan de Paz de Trump en español», *op. cit.*, Sección 17, pp. 35 y ss.). Véase GARCÍA PERUCHA, A., *op. cit.*, nota 39, p. 521.

(con la consiguiente disminución de la tasa de desempleo «a casi un solo dígito») y la reducción de la pobreza palestina en un cincuenta por ciento. Para ello, prevé la movilización de más de 50.000 millones de dólares⁴³. Y concluye el Plan señalando que:

«Aunque la visión es ambiciosa, es alcanzable. El futuro de los palestinos es muy prometedor y tiene gran potencial. La historia de los palestinos no termina aquí. Su historia se está escribiendo»⁴⁴.

Evidentemente, las valoraciones que se han realizado del *Acuerdo de Paz para la Prosperidad* han sido muy diversas, tanto desde el ámbito académico como político. El profesor Romualdo BERMEJO, por ejemplo, ha señalado que el Plan no es una especie de *folleto proisraelí*, los abundantes criterios de seguridad son necesarios para la seguridad de Israel, una potencia en la zona y la única que podría hoy hacer frente a Hamas y Hezbollah o Irán. Además, continúa señalando el profesor, el plan presenta otro aspecto importante: el económico que, si bien está supeditado a la seguridad, «sería un grave error no aprovecharlo» pues supondría un gran impulso en la zona⁴⁵.

Por su parte, el consejero principal de la Casa Blanca, Jared Kushner, señaló que el plan está sobre la mesa y que Estados Unidos ofrece «la mejor esperanza para detener la continúa expansión de los asentamientos israelíes en Cisjordania». Lo que se hizo, señala, «fue tratar de salvar la solución de dos estados, porque si continuábamos con el statu quo... Al final, Israel se habría apoderado de toda la tierra en Cisjordania»⁴⁶.

Parece que, de nuevo, como tantas veces se ha dicho durante los diversos intentos de negociación para alcanzar una solución en el conflicto, son los palestinos los que se oponen a alcanzar un acuerdo⁴⁷, habiendo hecho Trump

⁴³ Como señala Isaías BARREÑADA, «el acuerdo pretende alcanzar la paz a través de una gran operación económica, pero posponiendo los acuerdos políticos relativos al Estado, las fronteras, el fin de la ocupación o el retorno de los refugiados. «¿Cómo si las demandas de los palestinos fueran solo empleo!» («Momento decisivo para Palestina», *op. cit.*, nota 3, p. 42).

⁴⁴ «Texto completo del Plan de Paz de Trump en español», *op. cit.*, Conclusión, p. 89.

⁴⁵ BERMEJO GARCÍA, R., «La política de Trump ante el conflicto israelo-palestino a la luz del Derecho internacional: un balance positivo», *op. cit.*, nota 11, pp. 46-47.

⁴⁶ MAGID, J., «Kushner: Sauver la solution à deux États car Israël 'grappillait les terres'», *The Times of Israël*, 10 de septiembre de 2020, <https://fr.timesofisrael.com/kushner-sauver-la-solution-a-deux-etats-car-israel-grappillait-les-terres/>.

⁴⁷ «Mi temor por los palestinos es que si hacen lo que saben hacer muy bien, que es descubrir cómo no hacer un trato y jugar la carta de la víctima, entonces lo que sucederá es que cuanto más tiempo pase, peor. La situación será para ellos» (MAGID, J., *op. cit.*, nota 46).

todo lo posible para llevar la paz al conflicto⁴⁸. Así, fue, de hecho, porque los palestinos no consideraron que éste fuera el mejor plan para la paz con Israel, llegando a calificarlo su líder, Mahmud Abbas, como la *bofetada del siglo* al haber ignorando las opiniones palestinas⁴⁹. No es de extrañar, por tanto, y sobre todo a la vista de la concesión de las tierras, los asentamientos y el establecimiento de Jerusalén como capital del Estado Israelí, que la Autoridad Palestina rechazara el *Plan de Paz* de Trump, rompiéndose así aún más unas relaciones bastante dañadas desde que Trump declarara el reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel. No obstante, y como bien se ha dicho, los palestinos tienen todavía un plazo de cuatro años, según el Plan, para poder repensar su postura y participar en las negociaciones⁵⁰.

Hubo más reacciones adversas al Plan, sobre todo por la cuestión del territorio. La Unión Europea, a través de su Alto Representante Josep Borrell, en un comunicado de 4 de febrero de 2021, señaló que:

«The European Union calls on both sides to re-engage and to refrain from any unilateral actions contrary to international law that could exacerbate tensions. We are especially concerned by statements on the prospect of annexation of the Jordan Valley and other parts of the West Bank. In line with international law and relevant UN Security Council resolutions, the EU does not recognise Israel's sovereignty over the territories occupied since 1967. Steps towards annexation, if implemented, could not pass unchallenged»⁵¹.

⁴⁸ Alineándose cada vez más, como se ha dicho, con los países árabes en su objetivo contra Irán y el islam político suní, pues «una derivada del 'Acuerdo del siglo' es la normalización de Israel en la región» (BARREÑADA BAJO, I., «Momento decisivo para Palestina», *op. cit.*, nota 3, p. 42).

⁴⁹ El Plan de Paz también fue rechazado por otros países árabes e, incluso, la Liga Árabe («Plan de paz de Trump para Israel y Palestina, ¿«acuerdo» o «bofetada del siglo?»», *CNN*, de 28 de enero de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=JWtea9pVIHU>).

⁵⁰ «Evidentemente, en este plazo pueden ocurrir muchas cosas en la zona» (BERMEJO GARCÍA, R., «La política de Trump ante el conflicto israelo-palestino a la luz del Derecho internacional: un balance positivo», *op. cit.*, nota 11, p. 42).

⁵¹ Recordando la Unión Europea, además, su compromiso con una solución negociada de dos Estados, de acuerdo con las líneas de 1967, con permutas territoriales equivalentes, según se acuerde entre las partes, con el Estado de Israel y un Estado de Palestina independiente, democrático, contiguo, soberano y viable, viviendo uno al lado del otro en paz, seguridad y reconocimiento mutuo, como se establece en las Conclusiones del Consejo de julio de 2014. Parámetros acordados internacionalmente y de los que se aparta la iniciativa estadounidense del 28 de enero. Por último, solicita la Unión europea a las partes que las cuestiones no resueltas acerca del estatuto final las decidan mediante negociaciones directas y que se comprometan y abstengan de acciones contrarias al Derecho internacional que puedan exacerbar las tensiones («MEPP: Statement by

La Organización de Cooperación Islámica y la Unión Africana⁵² también rechazaron el acuerdo. Asimismo, la Liga de Estados Árabes objetó que el mismo «no cumple el mínimo de los derechos y las aspiraciones del pueblo palestino»⁵³. El Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, aunque quizás más ambiguo, también señaló que,

«las Naciones Unidas siguen comprometidas a apoyar a los palestinos e israelíes para resolver el conflicto tomando como base las resoluciones relevantes de la ONU, el derecho internacional y los acuerdos bilaterales, y concretando la visión de dos Estados, Israel y Palestina, viviendo en vecindad, paz y seguridad dentro de las fronteras reconocidas en 1967»⁵⁴.

Por el contrario, las reacciones positivas al acuerdo llegaron desde los Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudí⁵⁵. Y, como era de esperar, el presidente de la Knéset (el Parlamento israelí), Benny Gantz, aplaudió la firma del acuerdo entre Estados Unidos y el gobierno de Israel, trasladando él mismo

the High Representative/Vice-President Josep Borrell on the US initiative», 4 de febrero de 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/73960/MEPP:%20Statement%20by%20the%20High%20Representative/Vice-President%20Josep%20Borrell%20on%20the%20US%20initiative). No obstante, «si bien es cierto que la política exterior europea no dispone de una línea clara de acción, no se deben olvidar las excepcionales relaciones diplomáticas que tiene con los Estados del Este, con Estados Unidos e Israel» (GARCÍA PERUCHA, A., *op. cit.*, nota 39, p. 522).

⁵² El presidente de la Comisión de la Unión Africana, Musa Faki Mahamat, señaló que el plan presentado «ignora los derechos legítimos del pueblo palestino y constituye una grave violación de los derechos fundamentales» («Unión Africana: Plan de Trump para Palestina es «grave violación de derechos», *La Vanguardia*, 3 de febrero de 2020, <https://www.lavanguardia.com/politica/20200203/473282177121/union-africana-plan-de-trump-para-palestina-es-grave-violacion-de-derechos.html>).

⁵³ «Arab League rejects Trump's Middle East plan: communicate», *Reuters*, 1 de febrero de 2020, <https://www.reuters.com/article/us-israel-palestinians-arabs-idUSKBN1ZV3QV>. En este sentido, el secretario general de la Liga Árabe, Ahmed Aboul Gheit lo definió como «un gran desperdicio de los derechos legítimos de los palestinos en su territorio» («Plan de Trump, «desperdicio» de los derechos de palestinos», *DW. Made for minds*, de 29 de enero de 2020, <https://www.dw.com/es/plan-de-trump-desperdicio-de-los-derechos-de-palestinos/a-52184526>).

⁵⁴ «Dos Estados, única vía para la paz entre israelíes y palestinos, coinciden 14 miembros del Consejo de Seguridad», *Noticias ONU*, de 11 de febrero de 2020, <https://news.un.org/es/story/2020/02/1469461>.

⁵⁵ «Es una iniciativa seria que afronta muchos problemas suscitados a lo largo de los años (...), ofrece un importante punto de partida para el regreso a las negociaciones dentro de un marco internacional dirigido por los Estados Unidos», respaldando así «las negociaciones directas entre palestinos e israelíes bajo los auspicios de Estados Unidos» («Arabia Saudí y Emiratos Árabes respaldan los «esfuerzos» de Trump por la paz», *El País*, 29 de enero de 2020, https://elpais.com/internacional/2020/01/29/actualidad/1580297938_818559.html).

al Parlamento la necesidad de votar un decreto que aprobara la anexión de los asentamientos en Cisjordania y el Valle del Jordán previsto en la Sección cuatro relativa a las Fronteras⁵⁶. El decreto, ya aprobado, señalaba el 1 de julio de 2021 como inicio de la anexión. Sin embargo, la crisis sanitaria mundial causada por la COVID-19 y el rechazo manifestado por parte de la comunidad internacional, así como la normalización de relaciones con los Emiratos Árabes Unidos, han interrumpido (que no anulado) el proceso⁵⁷.

III. LA CONFIRMACIÓN DE QUE ALGO PUEDE ESTAR CAMBIANDO: LOS ACUERDOS DE ABRAHAM

Casi ya olvidado el revuelo producido por el *Acuerdo de Paz para la Prosperidad* unos meses antes, los palestinos volvían a sufrir un nuevo asalto, esta vez por parte de diversos Estados árabes, al anunciar los Emiratos Árabes Unidos y, poco después, el Estado de Bahréin, «un acuerdo de normalización de relaciones con Israel, que en un primer momento prometía contribuir a la no anexión [recogida en el Acuerdo del Siglo] y sobre el papel se limitaba a replicar lugares comunes en la necesidad de retomar las negociaciones y avanzar hacia la paz»⁵⁸.

Emiratos Árabes Unidos e Israel firmaron en primer lugar, el 13 de agosto de 2020, la *Declaración de los Acuerdos de Abraham*, bajo el patrocinio de los Estados Unidos⁵⁹, uniéndose más tarde, el 11 de septiembre, el Estado de

⁵⁶ «El Estado de Israel se beneficiará de tener fronteras seguras y reconocidas. No tendrá que desarraigar ningún asentamiento e incorporará la gran mayoría de los asentamientos israelíes al territorio israelí contiguo. Los enclaves israelíes situados dentro del territorio palestino contiguo pasarán a formar parte del Estado de Israel y estarán conectados a él mediante un sistema de transporte eficaz» («Texto completo del Plan de Paz de Trump en español», *op. cit.*, Sección 4, pp. 11 y ss.)

⁵⁷ GARCÍA PERUCHA, A., *op. cit.*, nota 39, p. 522. «Suspendida», según Netanyahu, o, «anulada» según algunos líderes árabes (BERMEJO GARCÍA, R., «La política de Trump ante el conflicto israelo-palestino a la luz del Derecho internacional: un balance positivo», *op. cit.*, nota 11, p. 42). En este sentido, «los líderes de los colonos afirmaron que el gobierno [israelí] había impuesto una congelación *de facto* de la construcción [de asentamientos] debido a los acontecimientos regionales, como el acuerdo de normalización con los Emiratos Árabes Unidos» (MAGID, J., *op. cit.*, nota 46).

⁵⁸ DOMÍNGUEZ DE OLAZÁBAL, I., *op. cit.*, nota 19, p. 145.

⁵⁹ *The Abraham Accords Declarations*, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/10/Abraham-Accords-signed-FINAL-15-Sept-2020-508-1.pdf>. Fue firmada por el primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, el ministro de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional

Bahréin⁶⁰. La Declaración reconocía la importancia de mantener y fortalecer la paz en el Medio Oriente, así como el respeto por la dignidad y la libertad, incluida la libertad religiosa, el diálogo y la promoción de una cultura de paz entre las tres religiones; terminar con la radicalización y los conflictos y perseguir una visión de paz, prosperidad y seguridad en Medio Oriente. Esas aspiraciones se concretarían después en los sucesivos Acuerdos de Abraham; esto es, los distintos tratados que Israel ha ido firmando con varios Estados árabes.

Así, el primer Acuerdo de Abraham fue el *Tratado de Paz, Relaciones Diplomáticas y Plena Normalización* entre los Emiratos Árabes, Bahréin y el Estado de Israel⁶¹, firmado el 15 de septiembre de 2020 y formado por un Preámbulo⁶²

de los Emiratos Árabes, Abdullah bin Zayed, y el presidente de los Estados Unidos, Donald J. Trump. Emiratos Árabes Unidos e Israel han sabido «encontrar puntos de confluencia en la amenaza que para ambos supone el programa nuclear iraní», facilitando también la coordinación entre ambos Estados la pandemia mundial causada por el COVID-19 pues, «Israel ha encontrado un socio fiable para la compra de materia sanitario y la cooperación científica en la lucha contra la pandemia», permitiendo Israel el uso de su aeropuerto para distribuir material médico a la Autoridad Palestina. Por otro lado, «la elección de Abraham para dar nombre al acuerdo no es casual, ya que de este patriarca nacen las líneas dinásticas del judaísmo (de Isaac) y del islam (de Ismael o Ibrahim, como le conocen los musulmanes). Además, la piedra sobre la que Abraham se dispuso a sacrificar a su primogénito es el lugar donde se erige la Cúpula de la Roca, uno de los lugares que generan más enfrentamiento entre israelíes y palestinos» (PRIEGO, A., «El Acuerdo de Abraham sí es el 'acuerdo del siglo'», *Política Exterior*, noviembre de 2020, pp. 1-6, pp. 2 y 4).

⁶⁰ Hecho que fue calificado por el líder palestino, Wasel Abu Yousef, como «otra puñalada por la espalda» («Bahrain establishing full diplomatic relations with Israel, Trump announces», *The Times of Israel*, de 11 de septiembre de 2020, <https://www.timesofisrael.com/bahrain-to-establish-full-diplomatic-relations-with-israel-trump-announces/>).

⁶¹ *Tratado de Paz, Relaciones Diplomáticas y Plena Normalización*, de 15 de septiembre de 2020, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/09/UAE_Israel-treaty-signed-FINAL-15-Sept-2020-508.pdf.

⁶² El Preámbulo señala «la importancia de mantener y fortalecer la paz en el Medio Oriente y en todo el mundo sobre la base de la comprensión mutua y la convivencia, así como el respeto por la dignidad humana y la libertad, incluida la libertad religiosa; la importancia también de los esfuerzos por mantener el diálogo interreligioso e intercultural para promover una cultura de paz entre las tres religiones abrahámicas y toda la humanidad; señala también que la mejor manera de abordar los desafíos es a través de la cooperación y el diálogo y que el desarrollo de relaciones amistosas entre los Estados promueve los intereses de una paz duradera en el Medio Oriente y en todo el mundo; la tolerancia y el respeto por cada persona para hacer de este mundo un lugar donde todos puedan disfrutar de una vida digna y esperanzada, sin importar su raza, religión o etnia; el apoyo a la ciencia, el arte, la medicina y el comercio para inspirar a la humanidad, maximizar el potencial humano y acercar a las naciones; y terminar con la radicalización y los conflictos para brindarles a todos los niños un futuro mejor; perseguir una visión de paz, seguridad y prosperidad en el Medio Oriente y en todo el mundo».

y doce artículos⁶³. El tratado supone la normalización de las relaciones entre los Estados firmantes⁶⁴; esto es, el anuncio internacional del establecimiento por vía diplomática de lazos mutuos económicos, comerciales⁶⁵ y financieros pero, sobre todo, en materia de seguridad entre Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos e Israel⁶⁶ pues, entre otros aspectos, supone la creación de una alianza regional contra Irán⁶⁷. Además «rompe drásticamente con la «normalidad»

⁶³ Los doce artículos se refieren a: 1. Establishment of Peace, Diplomatic Relations and Normalization. 2. General Principles. 3. Establishment of Embassies. 4. Peace and Stability. 5. Cooperation and Agreements in Other Spheres. 6. Mutual Understanding and Co-existence. 7. Strategic Agenda for the Middle East. 8. Other Rights and Obligations. 9. Respect for Obligations. 10. Ratification and Entry into Force. 11. Settlement of Disputes. 12. Registration.

⁶⁴ «La firma de este acuerdo supone que cuatro Estados árabes ya han aceptado el derecho de Israel a existir, lo que debe ser entendido como un auténtico éxito diplomático. Poco a poco se va cumpliendo la estrategia de Israel: pasar del Telón de Acero de 1949 a la normalización de sus relaciones con los Estados árabes» (PRIEGO, A., *op. cit.*, p. 2). Los acuerdos invitan, además, a que nuevos Estados árabes, como Qatar o Kuwait, normalicen sus relaciones con el Estado israelí (SÁNCHEZ ARRESEIGOR, J., «Dudas sobre la verdadera trascendencia y eficacia de los Acuerdos de Abraham», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2021, pp. 1-12, p. 9, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO41_2021_JUASAN_Acuerdos.pdf).

⁶⁵ Así, el primer vuelo comercial simbólico entre Tel Aviv (Israel) y Abu Dhabi (Emiratos Árabes) se producía, previo permiso de Arabia Saudí y de Bahrein para sobrevolar su espacio aéreo, en el mes de agosto de 2020. En referencia a los palestinos, el consejero superior del presidente de los Estados Unidos, Jared Kushner señaló: «The very few who have been critical of this peace agreement are the ones with a long track record of failure and trapping their own people in misery and poverty. They exploit division to maintain power, but their rhetoric has grown tired, and the region is breaking free from their grip». Por su parte, Netanyahu declaraba: «as more Arab and Muslim countries join the circle of peace, the Palestinians will eventually understand that their veto has dissipated and they will be hard pressed to remain outside the community of peace» (HALBFINGER, D. M., «Israeli Airliner completes first direct flight to Arab Emirates», *New York Times*, 31 de agosto de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/08/31/world/middle-east/israel-uae-flight.html>).

⁶⁶ «La relación de Bahrein con Israel ha sido mucho más fluida que la de Emiratos Árabes Unidos. La explicación la debemos buscar en la histórica comunidad judía asentada en Al-Qatif y su integración, que se ha traducido en una participación plena y activa en la vida política de Bahrein. Quizás por ello, las relaciones entre Manama y Jerusalén han sido menos conflictivas de lo que se podía esperar» (PRIEGO, A., *op. cit.*, nota 59, p. 2).

«Las relaciones entre Emiratos e Israel (...) no han sido tan fluidas. El fundador de los Emiratos Árabes Unidos no dudó en calificar a Israel de enemigo de los pueblos árabes. A pesar de no haber tenido un enfrentamiento armado directo, hasta 2010 las relaciones entre ambos Estados han sido más bien conflictivas, aunque desde los acuerdos de Oslo se ha mantenido un canal secreto siempre abierto (...). Israelíes y emiratíes han sabido encontrar puntos de confluencia en la amenaza que para ambos supone el programa nuclear iraní» (*ibid.*, nota 59, p. 3).

⁶⁷ PRIEGO, A., *ibid.*, nota 59, p. 5.

conflictiva y hostil de la región, apuntando a incentivar la cooperación y promoviendo la paz como medio para la solución de controversias»⁶⁸.

Unos meses más tarde, el 23 de octubre de 2020, se normalizaron también las relaciones con Sudán con la firma de la Declaración Conjunta de Estados Unidos, la República de Sudán y el Estado de Israel⁶⁹, con lo que este país africano reconocía también así al Estado de Israel⁷⁰ y establecía con él relaciones diplomáticas. El 10 de diciembre de 2020, se celebraba el acuerdo con Marruecos. Sin embargo, la firma del acuerdo fue condicionada a que Estados Unidos reconociera previamente la soberanía de Marruecos sobre el Sahara Occidental⁷¹.

⁶⁸ TORRES, M., «Los Acuerdos de Abraham. Un análisis desde el Derecho Internacional», *Academia*, 2020, pp. 1-21, p. 2, https://www.academia.edu/45290759/LOS_ACUERDOS_DE_ABRAHAM_UN_ANALISIS_DESDE_EL_DERECHO_INTERNACIONAL.

⁶⁹ *Joint Statement of the United States, The Republic of Sudan and the State of Israel*, de 23 de octubre de 2020, <https://eg.usembassy.gov/joint-statement-of-the-united-states-the-republic-of-sudan-and-the-state-of-israel/>. Acuerdo que ha sido posible tras la caída del dictador Omar al Bashir, el 11 de abril de 2019, los contactos con los Emiratos y la decisión de Trump de eliminarlo de la lista de Estados patrocinadores del terrorismo tras un pago de 335 millones de dólares» («Israel y Sudán establecen relaciones diplomáticas bajo la mediación de Estados Unidos», *El Mundo*, 23 de octubre de 2020, <https://www.elmundo.es/internacional/2020/10/23/5f930c62fc6c8306188b45e2.html>). El depósito de los 335 millones se hizo en «concepto de indemnización a los supervivientes y los parientes de las víctimas de los atentados cometidos en 1998 por Al Qaeda contra las embajadas de Estados Unidos en Tanzania y Kenia, en los que murieron 200 personas y que fueron aplaudidos por Al Bashir, quien en aquel momento mantenía una estrecha relación con dicho grupo terrorista y con su entonces líder, Osama Bin Laden, que había vivido en Sudán acogido por sus dirigentes hasta 1996» (Prieto Arellato, F., *op. cit.*, nota 35, p. 471).

⁷⁰ Como señala Fernando Prieto, el reconocimiento de Israel por Sudán era impensable no solo jurídicamente sino también simbólicamente, pues fue en Jartum, la capital sudanesa, donde se firmó la *Declaración de los Tres Noes* el 1 de septiembre de 1967, por la que los países de la Liga Árabe se comprometían a no negociar con Israel, no buscar la paz con Israel y no reconocer a Israel (*op. cit.*, nota 35, p. 471).

⁷¹ Marruecos e Israel reestablecían relaciones a cambio del apoyo de Washington al reconocimiento de la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental («Marruecos «restablece» relaciones diplomáticas con Israel a cambio de reconocimiento de Sahara occidental en disputa por parte de EE.UU.», *DW. Made for minds*, 10 de diciembre de 2020, <https://www.dw.com/es/marruecos-restablece-relaciones-diplomáticas-con-israel-a-cambio-de-reconocimiento-de-sahara-occidental-en-disputa-por-parte-de-eeuu/a-55898730>). Como señala Fernando PRIETO, un problema diplomático sobrevenido con el que se encontrará Biden: «un asunto espinoso (...) perfectamente tipificado en el derecho internacional y en las resoluciones de la ONU» y, a su vez, un «ejemplo de manual de la diplomacia transaccional de Trump» que consiste en «llegar a acuerdos por la vía rápida, a un precio alto, pero no inasequible, si con ello cumple con su objetivo primario, en este caso el de sumar nuevos socios a su grupo» (*op. cit.*, nota 35, p. 469). Sobre el asunto del Sahara en la actualidad, véase RUIZ MIGUEL, C., «Colapso del proceso de paz en el Sahara Occidental y vuelta a la guerra», *Razón Española*, enero-febrero 2021, pp. 71-81.

En el futuro, quizás otros países árabes sigan los pasos de los Emiratos Árabes o de Bahréin (los rumores apuntan a que los próximos Estados podrían ser Omán o Arabia Saudí, que mantiene discretos contactos con Israel, lo que a su vez conllevaría una catarata de adhesiones futuras⁷²), lo que haría, además, difícil seguir hablando de un *conflicto árabe-israelí*, en tanto en cuanto ya había un grupo de países árabes que reconocer a Israel «una realidad jurídica y política en la zona»⁷³.

Los Acuerdos de Abraham parecen marcar el inicio de una nueva configuración en Oriente Próximo⁷⁴ en varios aspectos. En primer lugar, son prueba cierta de un cambio en las relaciones geoestratégicas. Como se ha afirmado:

«el contexto regional ha cambiado y los aliados de EE.UU. en la región coinciden en la percepción de amenazas: el principal peligro es la República Islámica de Irán, y solo los países «moderados» lograrán frenar los avances de Teherán en la hegemonía regional. [De otra forma] ¿por qué se preocuparían los regímenes árabes por la violación de los derechos de los palestinos si son acusados de las mismas acciones dentro y fuera de sus fronteras»⁷⁵.

En segundo lugar, los Acuerdos son también un éxito de la diplomacia israelí y de los intentos de mejorar la imagen del país, sobre todo en los países árabes⁷⁶.

⁷² PRIETO ARELLANO, F., *op. cit.*, nota 35, p. 468. Como Serbia y Kosovo.

⁷³ «Cuestión distinta es que no haya todavía muchos problemas que resolver y, ahí, Israel deberá ser generoso, salvaguardando por supuesto su seguridad, aspecto que siempre ha estado a flor de piel en la sociedad y, también en el Estado israelí» (BERMEJO GARCÍA, R., «La política de Trump ante el conflicto israelo-palestino a la luz del Derecho internacional: un balance positivo», *op. cit.*, nota 11, pp. 55-56).

⁷⁴ No obstante, «las alianzas líquidas entre actores regionales e internacionales han gobernado la región de Oriente Medio en las últimas décadas, por lo que, a pesar de la sorpresa del acuerdo, no asombra que ambos países hayan decidido dar un paso al frente para aunar fuerzas contra el enemigo común: la República Islámica de Irán» (GARCÍA PERUCHA, A., *op. cit.*, nota 39, p. 523).

⁷⁵ DOMÍNGUEZ DE OLAZÁBAL, I., *op. cit.*, nota 17, p. 147. En este mismo sentido, Alberto PRIEGO al señalar que «el acuerdo culmina la creación de una alianza regional contra Irán» (*op. cit.*, nota 59, p. 5). Igualmente, PRIETO ARELLANO, F., *op. cit.*, nota 35, pp. 472 y ss. Resulta obvio que cuanto más se unan los Estados árabes a Israel, mayor aislamiento vivirá el Estado iraní en la región; un nuevo aliciente para que nuevos Estados se unan a los Acuerdos de Abraham.

⁷⁶ En efecto, «las nuevas generaciones de árabes del golfo ya no ven a Israel como el «enemigo que ocupa Palestina», sino como un lugar que visitar y donde hacer negocios». El turismo, la celebración de Eurovisión, la producción y exportación de series sobre Israel o la gestión de la pandemia pone de manifiesto el éxito de la diplomacia pública israelí de los últimos años, transformando de forma muy positiva la imagen de Israel en la sociedad internacional, pero, sobre todo, entre los países árabes (PRIEGO, A., *op. cit.*, nota 35, p. 3).

En tercer lugar, como ya se ha adelantado, los Acuerdos son beneficiosos en el ámbito comercial y de las inversiones. El desarrollo tecnológico puede encontrar «un mercado muy favorable en el Golfo Pérsico, una región que se presenta como destino turístico atractivo para los israelíes»⁷⁷. Podemos concluir que:

«Este tratado comprende un hito en la historia de la diplomacia, los acuerdos de paz y las relaciones entre pueblos de diferentes etnias, culturas y religiones. Se presenta como uno de los grandes avances en el erradicar de los conflictos confesionales y territoriales, avanzado en la promoción de la cooperación en la región»⁷⁸.

El actual presidente de Estados Unidos, Joe Biden, en un intento de romper la tendencia de su predecesor en el cargo, ha reanudado, como veremos más adelante, la comunicación con la Autoridad Palestina⁷⁹, con el objetivo mediar de nuevo entre Israel y Palestina y de restaurar y rectificar el daño causado a cualquier futura negociación de paz entre israelíes y palestinos.

En esa recuperación de la confianza entre Washington y Ramallah, dos acciones significativas serían (i) reabrir las oficinas de la delegación palestina en Washington y (ii) restaurar la ayuda financiera a la Agencia de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA). Es más, teniendo en cuenta que, pese a todo, la embajada norteamericana va a continuar en Jerusalén, se podría anunciar la apertura de una nueva embajada americana en el futuro Estado palestino⁸⁰.

«Si el Acuerdo del Siglo no rompe con el pasado –siendo esa su mayor desventaja– el Acuerdo de Abraham abre la puerta a una nueva estrategia israelí en la región y una lucha por el futuro de Cisjordania y la franja de Gaza que no se librará sobre el terreno, sino con un apretón de manos»⁸¹.

En este sentido, Biden ha manifestado su apoyo al fortalecimiento y la aplicación de los acuerdos, si bien, internamente, se enfrenta a los progresistas

⁷⁷ PRIEGO, A., *ibid.*, nota 35, pp. 5-6.

⁷⁸ TORRES, M., *op. cit.*, nota 68, p. 18.

⁷⁹ PRIETO ARELLANO, F., *op. cit.*, nota 35, p. 468.

⁸⁰ MEKELBERG, Y., «Five key questions on Biden's Middle», *Chatman House*, 18 de noviembre de 2020, <https://www.chathamhouse.org/2020/11/five-key-questions-bidens-middle-east-policy>.

⁸¹ GARCÍA PERUCHA, A., *op. cit.*, nota 39, pp. 514-526, p. 526.

del Partido Demócrata que entienden que, al beneficiar los acuerdos a Israel, reducen la presión sobre el Estado judío para que haga concesiones por la paz entre israelíes y palestinos. En este sentido, y para equilibrar la balanza, será de suma importancia para el conflicto que el presidente estadounidense reestablezca la comunicación con los palestinos, interrumpida durante el mandato de Donald Trump, pues si los Acuerdos de Abraham suponen también un apoyo por parte de los países árabes al Acuerdo del Siglo, tal y como ha sido entendido por algunos autores⁸², la realidad es que el pueblo palestino se queda sin los apoyos políticos, económicos y diplomáticos tan necesarios de los países árabes para alcanzar sus objetivos⁸³.

En su acercamiento a los palestinos, Washington podría promover los beneficios económicos que los acuerdos están extendiendo a las naciones árabes y la solución de dos Estados (un estado judío junto a uno palestino) podría extenderse a ellos pues la alternativa, es decir, si el Acuerdo del Siglo y los Acuerdos de Abraham no prosperaran, sería más conflicto israelí-palestino y más aislamiento palestino⁸⁴, ya que los Acuerdos de Abraham no sólo eliminan el conflicto «árabe-israelí», como se ha señalado, sino que también marginan el conflicto palestino-israelí y sitúan a Palestina en clara desventaja⁸⁵.

⁸² «Si los aliados de siempre, pero enemistados entre sí, se aproximan y entablan relaciones entre ellos, se produce un cambio de escenario radical, dado que se abandonan los recelos mutuos y las interferencias y se adoptan los criterios comunes que al final convergen en una sola dirección». Todo ello si tenemos en cuenta que Israel, Estados Unidos y parte de los países árabes (fundamentalmente Egipto, Jordania y casi la mayor parte de las monarquías del Golfo) comparten, por un lado, una misma preocupación (Irán) y, por otro, comparten intereses comunes y criterios en materia de seguridad y defensa. Son Estados que se necesitan entre sí («Israel necesita del apoyo árabe para poder presentarse a una eventual negociación con los palestinos con garantías, con avales, y quién mejor que los árabes para facilitarlos») y mutuamente, pero debiendo «establecer sinergias en ese ámbito [seguridad y defensa] para poder contrarrestar adecuadamente la amenaza iraní» (PRIETO ARELLANO, F., *op. cit.*, nota 35, p. 466).

⁸³ Resulta interesante la opinión del profesor Romualdo BERMEJO al señalar que, en relación con los Acuerdos de Abraham, «respecto a los líderes palestinos, hay que reconocer que se han quedado anonadados calificándolos de traición, lo mismo que Irán. Y es que no se puede aplicar la política del avestruz, y no querer ver lo que todo el mundo ve» («La política de Trump ante el conflicto israelo-palestino a la luz del Derecho internacional: un balance positivo», *op. cit.*, nota 11, p. 37).

⁸⁴ «A wise Washington would not only expand the accords, but also leverage them to confront its other regional challenges» (HAAS, L., «Why Joe Biden should leverage the Abraham Accords to bring stability to the Middle East», *1945*, 13 de enero de 2022, <https://www.19fortyfive.com/2022/01/why-joe-biden-should-leverage-the-abraham-accords-to-bring-stability-to-the-middle-east/>).

⁸⁵ «Los grandes perdedores de esta historia son los palestinos. No solo no obtienen nada del acuerdo, sino que además pierden el apoyo que habían tenido de las monarquías del Golfo» (PRIEGO,

Sea como fuere, las reacciones de los palestinos no se hicieron esperar: tras la firma del primer acuerdo de Abraham, hubo manifestaciones masivas por todo el territorio palestino, al tiempo que Hamás, la Autoridad Palestina y la Yihad Islámica se pronunciaron radicalmente en contra del mismo⁸⁶. Debe además tenerse en cuenta que los palestinos entienden que la firma de los Acuerdos de Abraham va en contra de la Iniciativa de Paz Árabe de 2002, que prohíbe a los Estados Árabes entablar relaciones con Israel hasta que no se declare el Estado palestino en relación con los límites establecidos con la Línea Verde y, si bien la Autoridad Palestina planteó esta cuestión ante la Liga Árabe el pasado 9 de septiembre de 2020, ésta se abstuvo de aprobar una resolución condenando el acuerdo entre Israel y los Emiratos Árabes Unidos⁸⁷.

Por su parte, Irán condenó la mediación de Estados Unidos en el acuerdo, así como el intento del Estado israelí de ampliar sus relaciones con otros Estados árabes⁸⁸.

La comunidad internacional, en su mayoría, sin embargo, ya acogió el primer acuerdo de forma positiva, entendiendo que el mismo apuntaba hacia una estabilidad en la zona de Oriente Medio y un acercamiento entre palestinos e israelíes. La Unión Europea, concretamente, se congratuló por su

A., *op. cit.*, nota 59, p. 6), disminuyendo así el número de aliados que los apoyan frente al Estado israelí, a excepción del Estado de Irán que es uno de sus aliados y de él recibe apoyo económico, sobre todo Hamas y la Yihad Islámica para combatir a Israel.

⁸⁶ Es por ello que «Emiratos puso como condición que Israel y Palestina firmasen un acuerdo de paz, quizá el propuesto por el presidente Trump unos meses antes» y «a pesar de la buena acogida de los Estado árabes al acuerdo, Emiratos reconoce que no debe abandonar por completo la defensa de los derechos del pueblo palestino por lo que, de momento, no establecerá su embajada en Jerusalén» (GARCÍA PERUCHA, A., *op. cit.*, nota 39, p. 523).

⁸⁷ La Autoridad Palestina tildó el acuerdo de «agresión contra el pueblo palestino» y «traición a Jerusalén», señalando que «este acuerdo es un reconocimiento 'de facto' de Jerusalén como capital de Israel» («La Liga Árabe se abstiene de aprobar una resolución condenando el acuerdo entre Israel y EAU», *Europapress*, 9 de septiembre de 2020, <https://www.europapress.es/internacional/noticia-liga-arabe-abstiene-aprobar-resolucion-condenando-acuerdo-israel-eau-20200909201036.html>). Así, en protesta por la decisión de la Liga Árabe, Palestina renunció a su derecho a presidir el Consejo de la Liga Árabe señalando el ministro de exteriores palestino, Riyad al Malki, que «no es un honor ver la precipitación de los árabes hacia la normalización (de las relaciones con Israel) mientras es presidente (de la Liga Árabe)» («La Autoridad Palestina rechaza presidir la Liga Árabe tras los acuerdos de EAU y Bahrein con Israel», *Europapress*, 22 de septiembre de 2020, <https://www.europapress.es/internacional/noticia-autoridad-palestina-rechaza-presidir-liga-arabe-acuerdos-eau-bahrein-israel-20200922150454.html>).

⁸⁸ El Acuerdo de Abraham suponía la venta de armamento a los Emiratos Árabes, incluidos aviones de combate de varios tipos a los que sólo Israel tiene acceso a los mismos en Oriente Medio. Medida que podría perjudicar y provocar un «cambio en el equilibrio de poder»; razón que llevó a Israel, tras la presión recibida, a retirar dicha oferta (GARCÍA PERUCHA, A., *op. cit.*, nota 39, p. 524).

celebración al tiempo que apelaba a reiniciar las negociaciones de paz para alcanzar la solución de los dos Estados⁸⁹.

Quizá, desde este punto de vista, los Acuerdos de Abraham podrían convertirse en un paso previo a posibles negociaciones futuras entre israelíes y palestinos, pues los acuerdos ya no solo tendrían a Estados Unidos como impulsor, sino que otros (países árabes) podrían convertirse en un útil ayuda para promover el diálogo⁹⁰.

IV. ¿QUO VADIS, CONFLICTO?

En la actualidad, el conflicto continúa pero su escenario se ha visto modificado por los Acuerdos de Abraham pues, mientras que Israel ha obtenido el reconocimiento de nuevos países árabes, reforzando así su papel de potencia regional en la zona capaz de hacer frente al Estado de Irán, Palestina ha dejado de estar en el centro de la política de Oriente Medio.

Ante esta situación, algunos autores han defendido la posibilidad de que acaso ha llegado el momento de replantear la creación de un solo Estado binacional que incluiría el actual Israel junto a los territorios palestinos de Gaza y Cisjordania, esto es, un Estado democrático con dos nacionalidades (palestina-israelí)⁹¹. Este escenario, que supone un Estado compartido, ha es-

⁸⁹ Así, reconociendo el papel de los Estados Unidos para alcanzar el establecimiento de relaciones diplomáticas entre los Estados árabes e Israel, el Alto Representante «considera que estas medidas contribuyen positivamente a la paz y la estabilidad en Oriente Próximo» y recuerda que mantiene su posición: «que para encontrar una solución global al conflicto árabe-israelí son necesarios un planteamiento regional integrador y la interacción con ambas partes. En este sentido, la UE mantiene su firme adhesión a una solución negociada y viable de dos Estados basada en los parámetros acordados internacionalmente» («Bahréin/Israel: Declaración del Alto Representante, en nombre de la Unión Europea, sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas», Consejo de la Unión Europea, 12 de septiembre de 2020, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/09/12/bahrain-israel-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-establishment-of-diplomatic-relations/>).

⁹⁰ PRIETO ARELLANO, F., *op. cit.*, nota 35, p. 467.

⁹¹ Peter BEINART, Uri AVNERY, Edward SAID o Tony JUDT han defendido la posibilidad de un Estado binacional, si bien es una postura que ha generado muchas dudas y críticas pues su planteamiento supone el desconocimiento de la dura realidad conflictiva y ambos pueblos lucharían por la *hegemonía demográfica*. Sin embargo, señala Mariano AGUIRRE, aunque es cierto que podría agudizar el enfrentamiento actual, también podría evitar la creación por Israel de un único Estado de apartheid («¿Es un solo Estado la solución al conflicto palestino-israelí?», *BBC News*, 25 de noviembre de 2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55402799>).

tado en el pensamiento sionista y en la política palestina durante un siglo y, aunque ensombrecido (que no eliminado) por el Holocausto, los enfrentamientos continuos y el terrorismo, hace unas décadas volvió a las plumas de los liberales palestinos y judíos. Se trataría de absorber «a toda la población entre el Mediterráneo y el Jordán en un Estado unificado» y, si bien plantea grandes dificultades, encuentra sus mejores razones en la inviabilidad actual de un Estado palestino y la peculiar base territorial (insuficiente y dispersa) de los asentamientos palestinos⁹².

Así, junto a esta primera propuesta de un Estado binacional, otros dos escenarios, a pesar de las dificultades que suponen, también serían posibles:

- a) El primero hace referencia a los dos Estados propuestos en el plan de partición elaborado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1947 y, más tarde, en los Acuerdos de Oslo de 1993, apoyado por los occidentales y por el mundo árabe. En opinión del profesor Romuald Bermejo,

«Esta propuesta no solo sigue siendo válida hoy, sino que es la única viable (...). Se trataría de dos Estados en la tierra de la antigua Palestina, uno al lado del otro, viviendo en paz y con seguridad. No es una utopía, sino algo posible: esperemos que esta realidad se cumpla cuanto antes. (...). Hay que mirar al futuro sin perder la esperanza»⁹³.

Sin embargo, no todos los autores son de la misma opinión. El coronel español José Antonio VIDAL señala tres posibles razones ideológicas, junto a

⁹² TILLEY, V., *Palestina/Israel; un país, un Estado*, Akal, 2007, pp. 17-18. Existen, no obstante, otras razones que indican que, hoy por hoy, no sería una solución realista pues es rechazada por los palestinos mientras que para los israelíes conllevaría el fin del Estado de Israel, además de que su viabilidad requeriría que ambos pueblos tuvieran el mismo poder económico y político para no someter al otro (ARMANIAN, N., «Palestina: ¿La solución de dos Estados o uno binacional?», *Público*, de 23 de diciembre de 2017, <https://blogs.publico.es/puntoyseguido/4517/palestina-la-solucion-de-dos-estados-o-uno-binacional/>). No obstante, «la posibilidad de un solo Estado binacional y democrático, que garantice los derechos y las oportunidades para todos los ciudadanos, sean judíos, árabes o palestinos, con el apoyo explícito de la comunidad internacional» está sobre la mesa si se pone el acento en los intereses reales de la gente y no en históricas aspiraciones (PIQUÉ, J., *Política Exterior*, 9 de julio de 2021, <https://www.politicaexterior.com/el-trilema-de-israel-y-la-causa-palestina/>). Por un Estado binacional y, además, laico apuesta también WARSCHAWSKI: «un Estado plural, donde vaya de la mano una ciudadanía compartida y el reconocimiento de identidades colectivas diversas» en el que la minoría árabe del Estado de Israel tendrá una influencia definitiva («Conflicto palestino-israelí: ¿dos estados o uno binacional?», *ALAINET*, de 5 de enero de 2022, <https://www.alainet.org/es/articulo/214659>).

⁹³ BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P., *Una tierra, dos Estados: Análisis...*, *op. cit.*, nota 16, p. 359.

las dificultades físicas y geográficas existentes, que podrían impedir recuperar la propuesta de los dos Estados: la primera sería la pérdida de confianza de las partes en el mismo (los israelíes por extinto y los palestinos, tras el empeoramiento de sus condiciones de vida, por fracasado); la segunda, la continua y progresiva radicalización de las partes y la tercera causa, de índole física y de gran impacto económico y social, la ampliación continua y paulatina de los asentamientos judíos, lo que conlleva tal discontinuidad en el territorio de Cisjordania que, prácticamente, hacen imposible la creación de un Estado palestino⁹⁴.

A ello debemos añadir, señala Isaías BARREÑADA, el actual alineamiento pro-israelí de los países árabes, la política disruptiva de Estados Unidos en la región y la pasividad internacional. Elementos todos ellos que demuestran cómo el paradigma de los dos Estados, hoy por hoy, es inviable; que Israel es el vencedor mientras que la Autoridad Palestina no sirve y que el pueblo palestino debe aceptar que ha perdido y aceptar aquello que se le ofrece⁹⁵, pues los actores, escenarios y condiciones ya no son los que eran.

b) El segundo escenario sería la situación actual: la ocupación israelí con un Gobierno palestino en Jerusalén Este sobre Cisjordania y Gaza⁹⁶.

Sin embargo, en la actualidad, nuevos elementos y hechos deben ser tenidos en cuenta en la solución del conflicto. Así, por un lado, el Acuerdo del Siglo parece haber agotado la solución de los dos Estados⁹⁷ pero no sabemos aún con certeza qué consecuencias podrá traer, pues la Administración Biden *parece* caminar por senderos no tan distintos a los de Trump⁹⁸. Por otro, se co-

⁹⁴ ALBENTOSA VIDAL, J. A., *op. cit.*, nota 6, p. 870.

⁹⁵ BARREÑADA BAJO, I., «Momento decisivo para Palestina», *op. cit.*, nota 3, pp. 39-42, p. 42. De hecho, el embajador israelí en Estados Unidos apuntaba: «What's Wrong With Palestinian Surrender?», *The New York Times*, 24 de julio de 2019.

⁹⁶ ALBENTOSA VIDAL, J. A., *op. cit.*, nota 6, p. 870.

⁹⁷ Y, si bien es cierto que con este nuevo acuerdo [del Siglo], «la Administración Trump buscaba planear la posibilidad de resolver el conflicto presionando a Palestina a aceptar unas condiciones que dejan entre la espada y la pared a las autoridades estatales y demás actores del territorio. La concesión de tierras, asentamientos y Jerusalén, como capital del Estado de Israel son solo algunos de los contrapuntos con la solución de dos Estados. ¿Cómo se puede esperar, entonces, que Palestina acepte unas condiciones que implicarían perder gran parte de los derechos contemplados en el derecho internacional público?» (GARCÍA PERUCHA, A., *op. cit.*, nota 39, p. 516). En el mismo sentido, BARREÑADA BAJO, I., «Momento decisivo para Palestina», *op. cit.*, nota 3, p. 42.

⁹⁸ Y decimos *parece* porque, a pesar de llevar a cabo actos poco amistosos en relación con sus aliados árabes, la premisa de que está intentando legitimar a la Autoridad Palestina, con el objetivo de conseguir que el Estado palestino sea una realidad, o el inicio de una «luna de miel» entre

noce con certeza que tampoco será posible un nuevo traslado de la embajada americana de Jerusalén a Tel Aviv tras la votación en el Senado estadounidense para que la misma continúe en Jerusalén⁹⁹.

No son los únicos problemas que oscurecen el escenario e impiden cerrar heridas. Las primeras elecciones presidenciales palestinas después de dieciséis años, previstas para el 22 de mayo de 2021, se suspendieron por el presidente de la Autoridad Palestina, Mahmud Abbas, que aseguró que no se celebrarían «hasta que no se pueda votar en Jerusalén-Este»¹⁰⁰. Por otro lado, ya en un ámbito institucional, recordemos que la Corte Penal Internacional admitía a trámite la demanda de Palestina contra el Estado de Israel¹⁰¹, reconociendo así su jurisdicción sobre los presuntos crímenes internacionales cometidos durante la operación militar *Margen Protector*, a pesar de que Palestina no es un Estado¹⁰² y de que Israel no es un Estado parte en el Estatuto de la Corte

Hamás y la Autoridad Palestina, el ataque a objetivos iraníes en el noreste de Siria en febrero de 2021 creó un marco de confianza con Israel («este ataque estadounidense revela que, a pesar de que Joe Biden fue vicepresidente con Barack Obama, quizás no sea del todo Obama, un temor que estaba presente en muchos analistas israelíes») (BERMEJO GARCÍA, R., «Los retos del presidente Biden en el Medio Oriente tras los éxitos? Obtenidos por el ex-presidente Trump. De Trump a Biden: ¿Ruptura o continuidad?», *UNISCI*, n.º 57, 2021, pp. 9-99, pp. 62-64).

⁹⁹ La votación fue promovida por el senador Bill Hagerty, cuyo resultado fue de 97 votos a favor y tres en contra («Landslide Victory» Senate Votes 97-3 to Make US Embassy Move to Jerusalem Permanent», *United with Israel*, 5 de febrero de 2021, <https://unitedwithisrael.org/landslide-victory-senate-votes-to-make-us-embassy-move-to-jerusalem-permanent/>).

¹⁰⁰ Acción que ha sido considerada por Hamas como un «golpe de Estado» porque, ante la supuesta pérdida de las elecciones por Abbas, Hamas se haría también con el gobierno de Cisjordania («Elecciones palestinas: lo que la Administración Biden no quiere saber», *Gatestone Institute*, de 30 de abril de 2021, <https://es.gatestoneinstitute.org/17327/elecciones-palestinas>). En la actualidad, no solo siguen sin celebrarse elecciones, sino que Abbas acaba de designar cargos de relevancia en la Organización para la Liberación de Palestina, hecho interpretado como un «hipotético relevo en la presidencia» teniendo en cuenta la edad avanzada del líder palestino (GARCÍA GASCÓN, E., «La Cisjordania palestina, en riesgo tras la pérdida de control de Mahmud Abás y la Autoridad Palestina», *Público*, 21 de febrero de 2022, <https://www.publico.es/internacional/cisjordania-palestina-riesgo-perdida-control-mahmud-abas-autoridad-palestina.html>).

¹⁰¹ «Estas acciones hostiles no solo quiebran los principios del derecho internacional, sino que también perjudican considerablemente la legitimidad de la propia Corte, al ir mucho más allá del mandato que se le ha otorgado. Pero esto demuestra también una obsesión por el conflicto israelo-palestino» (BERMEJO GARCÍA, R., «Los retos del presidente Biden en el Medio Oriente tras los éxitos? Obtenidos por el ex-presidente Trump. De Trump a Biden: ¿Ruptura o continuidad?», *op. cit.*, nota 98, p. 54).

¹⁰² Sobre la «calidad de Estado», concepto que utiliza la Corte para decidir el asunto, con dos votos a favor y uno en contra, señala Romualdo BERMEJO que la Corte, «en vez de acudir al Derecho internacional para tomar el concepto de «Estado», se lanza a hacer unas afirmaciones engorrosas en torno a la interpretación del artículo 12 que no tienen ningún sentido, salvo si es para apartarse del Derecho internacional, cosa que es lo que se trasluce del comportamiento de

Penal Internacional. Israel, obviamente, ha manifestado su total oposición¹⁰³. Por su parte, tras la operación militar *Guardián de los Muros* que tuvo lugar los días 20 y 21 de mayo de 2021, como respuesta a los ataques de Hamas¹⁰⁴, Palestina y Pakistán (éste en nombre de la Organización para la Cooperación Islámica) presentaban una resolución ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, para que se investiguen las violaciones de Derechos Humanos llevadas a cabo por Israel en territorio palestino a partir del 13 de abril, que fue adoptada por el Consejo de Derechos Humanos el pasado 27 de mayo de 2021¹⁰⁵ (y rechazada, claro está) por Israel.

Los nuevos elementos y acontecimientos parecen, en suma, reforzar aún más la idea de que el conflicto israelí-palestino es, en efecto y como se adelantó, un *conflicto intratable*, que quizá deba ser asumido como permanente hasta agotarse por sí mismo, por desgaste, capitulación, renuncia o desaparición de uno de los actores en el mismo. Aunque también es cierto que este tipo de conflictos de larga duración es difícil de *congelar*; al contrario, se vuelven más complejos, con la presencia de nuevos actores (en este caso, Emiratos, Bahreín, Sudán o Marruecos) y nuevos intereses (económicos, financieros, geográficos o de seguridad). Son, en suma, «fenómenos sociales dinámicos»¹⁰⁶.

la Sala, pues el término de «Estado» figura en muchas ocasiones en el Estatuto y si se hubiera querido cambiar el concepto de Estado, tal y como se conoce en Derecho internacional, se hubiera hecho en ese momento, y no veinte años después». Y propone que una solución hubiera sido «mencionar a los «Estados» y a otras «entidades» con unas características determinadas y precisas» o, ya que el Estatuto es un tratado, acudir al art. 31 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* («Los retos del presidente Biden en el Medio Oriente tras los éxitos? Obtenidos por el ex-presidente Trump. De Trump a Biden: ¿Ruptura o continuidad?», *op. cit.*, nota 98, p. 55). Pero, como señala la Sala de la Corte, sería una contradicción aceptar la adhesión de Palestina al Estatuto de la Corte Penal Internacional y limitar, al mismo tiempo, los efectos sobre Palestina («Situation in the State of Palestine», *op. cit.*, párr. 102).

¹⁰³ «Israel reject, ICC Probe into IDF «War Crimes», saying it lacks jurisdiction», *Arab News*, de 8 de abril de 2021, <https://www.arabnews.com/node/1839736/middle-east>.

¹⁰⁴ Sobre la operación militar *Guardián de los Muros*, véase BERMEJO GARCÍA, R., «Los retos del presidente Biden en el Medio Oriente tras los éxitos? Obtenidos por el ex-presidente Trump. De Trump a Biden: ¿Ruptura o continuidad?», *op. cit.*, nota 98, pp. 64-80.

¹⁰⁵ La adopción de una resolución por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 26 de mayo de 2021, con 24 votos a favor, 9 en contra y 14 abstenciones, crea una Comisión Independiente Permanente de Investigación de forma urgente para la investigación de las presuntas violaciones y abusos de Derechos Humanos cometidas desde el 13 de abril en Israel y en los territorios ocupados (*Hacer respetar el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos*, Resolución del Consejo de Derechos Humanos, de 26 de mayo de 2021, A/HRC/S-30/L.1, <https://daccess-ods.un.org/tmp/9823174.47662354.html>).

¹⁰⁶ BARREÑADA BAJO, I., «Los conflictos de larga duración no resueltos, un desafío para la comunidad internacional. Los casos de Israel-Palestina y de Marruecos-Sahara Occidental», *op. cit.*,

V. CONCLUSIONES

Los grandes obstáculos que impiden alcanzar un acuerdo en el conflicto israelí-palestino vienen siendo los mismos desde su inicio (el establecimiento de fronteras, el estatus de la ciudad de Jerusalén y la explanada de las mezquitas, los asentamientos judíos y el retorno de los refugiados palestinos). Sin embargo, existen elementos nuevos que también deben ser puestos sobre la mesa y que han propiciado un giro en la solución del conflicto, como el Acuerdo del Siglo presentado por Trump, la firma de los Acuerdos de Abraham entre Israel y diversos Estados árabes, bajo el auspicio de Estados Unidos, o la continua institucionalización de Palestina.

Las posiciones en las que se encuentran las partes, el protagonismo israelí y el debilitamiento palestino, llevaron a la Administración de Trump a elaborar un acuerdo, el denominado Acuerdo del Siglo, que de acuerdo tiene bien poco si tenemos en cuenta que su contenido no ha sido negociado entre las partes sino elaborado unilateralmente por Estados Unidos e impuesto a las mismas, con una clara desventaja hacia el lado palestino.

La búsqueda de Israel de nuevos apoyos regionales, a través de las nuevas alianzas arabo-israelíes alcanzadas con los Acuerdos de Abraham, suponen un reconocimiento del propio Estado de Israel por los Estados árabes que, a su vez, le otorgan una posición preeminente en el conflicto con Palestina, pero también un protagonismo en la región de Oriente Medio en la lucha contra un objetivo común: Irán.

Palestina, por su parte, cada vez se encuentra en una posición más débil debido no sólo al conflicto internacional con Israel, especialmente tras los nuevos acuerdos con los países árabes y la falta de apoyo de éstos, sino también al conflicto interno entre Hamas y la Autoridad Nacional Palestina; dos enfrentamientos que se alimentan recíprocamente de forma saprófita.

En la búsqueda de soluciones, Palestina ha intentado contrarrestar el conflicto internacional con Israel con un proceso de institucionalización que le brinde nuevas oportunidades de solución (reconocimiento como un Estado observador no miembro desde 2012 que le ha permitido, entre otras cosas, la

pp. 412-418. En todo caso, «tanto Israel como los palestinos han de saber que, a pesar de todos los problemas, deben continuar negociando directamente entre las partes, sin ataduras y sin condiciones, y con responsabilidad y valentía. Esta implica que hay que negociar de buena fe, sabiendo que son necesarias por las dos partes concesiones dolorosas» (BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P., *Una tierra, dos Estados: Análisis...*, *op. cit.*, nota 16, p. 360).

interposición de una denuncia –que ha sido aceptada– ante la Corte Penal Internacional, para sorpresa de muchos, y miembro en diversas organizaciones internacionales ya citadas), mientras que su población hace ya un par de décadas que mantiene una actitud pacífica, una *intifada diplomática*, que le permite contrarrestar los efectos del mencionado conflicto interno entre Hamas y la Autoridad Palestina.

No obstante los mencionados intentos, la delicada posición palestina es un claro indicador de que la solución de los dos Estados cada día queda más lejos, la posibilidad de un Estado binacional colisiona con las sensibilidades de las poblaciones israelíes y palestinas y la actual situación no es viable.

Nada apunta, por lo tanto, a que la solución del conflicto esté cerca, debiendo estar atentos a los nuevos hechos que están por suceder como consecuencia de los nuevos giros en los intentos de solución. Habrá que prestar especialmente atención a las futuras alianzas que pudieran darse entre Israel y los nuevos Estados árabes, pues podrían convertirse en un elemento de presión sobre Palestina para acercar posiciones y negociar nuevas salidas, pero en un clima que ya no le resultaría tan favorable y en el que parecería haber perdido el otrora inquebrantable apoyo de sus tradicionales aliados.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABU TOAMEH, Kh., «Elecciones palestinas: lo que la Administración Biden no quiere saber», *Gatestone Institute*, de 30 de abril de 2021, <https://es.gatestoneinstitute.org/17327/elecciones-palestinas>
- ABU-TARBUSH, J. y BARREÑADA BAJO, I., «Más de lo mismo y algo nuevo en Israel-Palestina», *Política Exterior*, julio/agosto, 2021, pp. 144-151.
- ALBENTOSA VIDAL, J. A., «Palestina – Israel, el sempiterno conflicto», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, documento marco, n.º 1, 2016, pp. 828-877, en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM01-2016_Palestina_Israel_AlbentosaVidal.pdf
- ARCARI, M., «The relocation of the US Embassy to Jerusalem and the Obligation of Non-recognition in International Law», *Question of International Law*, n.º 5, 2018, pp. 1-13.
- ARMANIAN, N., «Palestina: ¿La solución de dos Estados o uno binacional?», *Público*, de 23 de diciembre de 2017, <https://blogs.publico.es/puntoyseguido/4517/palestina-la-solucion-de-dos-estados-o-uno-binacional/>
- BARREÑADA BAJO, I., «Los conflictos de larga duración no resueltos, un desafío para la comunidad internacional. Los casos de Israel-Palestina y de Marruecos-

- Sahara Occidental», GONZÁLEZ DEL MIÑO (dir.), *El sistema internacional del siglo XXI: dinámicas, actores y relaciones internacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 389-410.
- BARREÑADA BAJO, I., «Momento decisivo para Palestina», *Ideas Políticas*, 2019, pp. 39-42.
- BERMEJO GARCÍA, R., «La política de Trump ante el conflicto israelo-palestino a la luz del Derecho internacional: un balance positivo», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 37, 2021, pp. 9-70.
- BERMEJO GARCÍA, R., «Los retos del presidente Biden en el Medio Oriente tras los éxitos? Obtenidos por el ex-presidente Trump. De Trump a Biden: ¿Ruptura o continuidad?», *UNISCI*, n.º 57, 2021, pp. 9-99.
- BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C., «Del programa nuclear iraní de la República Islámica de Irán y de su evolución (política y derecho)», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 31, 2015, pp. 7-63.
- BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P., *Una tierra, dos Estados: Análisis jurídico-político del conflicto árabe-israelí*, Eunsa, Navarra, 2011, p. 344.
- BOEGLIN, N., «La reciente demanda de Palestina contra Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ): breves apuntes», *Red Internacional de Derechos Humanos*, pp. 1-7 y SOLANO RAMÍREZ, L. y QUINTANA ARANGUREN, J. J., «Palestina versus Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia», *Dikaion: revista de actualidad jurídica*, vol. 29, n.º 2, 2020, pp. 352-378.
- DOMÍNGUEZ DE OLAZÁBAL, I., «El triple reto del movimiento nacional palestino», *Política Exterior*, noviembre/diciembre 2020, pp. 144-149.
- FLEURY GRAFT, T., «A Box of Realism: la décision des États-Unis d'Amérique de Reconnaître Jérusalem comme capitale d'Israël et d'y transférer leur Ambassade», *Annuaire Française de Droit International*, vol. 64, 2018, pp. 59-79.
- GARCÍA, P., «Palestina, Israel y la geopolítica de Asia occidental», *OASIS*, n.º 27, 2018, pp. 149-166.
- GARCÍA GASCÓN, E., «La Cisjordania palestina, en riesgo tras la pérdida de control de Mahmud Abás y la Autoridad Palesitna», *Público*, 21 de febrero de 2022, <https://www.publico.es/internacional/cisjordania-palestina-riesgo-perdida-control-mahmud-abas-autoridad-palestina.html>
- GARCÍA PERUCHA, A., «La situación palestina ante la anexión israelí de los territorios ocupados: un análisis de los acuerdos firmados por Israel en 2020», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 144, 2020, pp. 514-526, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEEO144_2020ALMGAR_territoriosocupados.pdf
- HAAS, L., «Why Joe Biden should leverage the Abraham Accords to bring stability to the Middle East», *1945*, 13 de enero de 2022, <https://www.19fortyfive.com/2022/01/why-joe-biden-should-leverage-the-abraham-accords-to-bring-stability-to-the-middle-east/>

- HAGESTY, B., «Landslide, Vatory» Senate Votes 97-3 to Make US Embassy Move to Jerusalem Permanent», *United with Israel*, 5 de febrero de 2021, <https://unitedwithisrael.org/landslide-victory-senate-votes-to-make-us-embassy-move-to-jerusalem-permanent/>
- HALBFINGER, D. M., «Israeli Airliner completes first direct flight to Arab Emirates», *New York Times*, 31 de agosto de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/08/31/world/middleeast/israel-uae-flight.html>
- LANDER, M., «Trump Recognizes Jerusalem as Israel's Capital and Orders U.S. embassy Move», *The New York Times*, 7 de diciembre de 2017.
- MAGID, J., «Kushner: Sauver la solution à deux États car Israël 'grappillait les terres'», *The Times of Israël*, 10 de septiembre de 2020, <https://fr.timesofisrael.com/kushner-sauver-la-solution-a-deux-etats-car-israel-grappillait-les-terres/>
- MEKELBERG, Y., «Five key questions on Biden's Middle», *Chatham House*, 18 de noviembre de 2020, <https://www.chathamhouse.org/2020/11/five-key-questions-bidens-middle-east-policy>
- ORTEGA VILLAR, T., «La ONU en Palestina», *Revista Aequitas*, n.º 12, 2018, pp. 67-90.
- PERALES, I., «Conflicto palestino-israelí: ¿dos estados o uno binacional?», *ALAINET*, de 5 de enero de 2022, <https://www.alainet.org/es/articulo/214659>
- PIQUÉ, J., Política Exterior, 9 de julio de 2021, <https://www.politicaexterior.com/el-trilema-de-israel-y-la-causa-palestina/>
- POZA CANO, D., «Israel y Palestina: nuevas realidades de un conflicto entre conflictos», *Cuadernos de Estrategia*, n.º 196, 2018, pp. 105-146.
- PRIETO, F., «El desafío de Biden en Oriente Medio. Del Acuerdo del siglo a los Acuerdos de Abraham y el pragmatismo de la nueva geopolítica regional», n.º 15, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2021, pp. 460-475, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO15_2021_FERPRI_BidenOriente.pdf
- Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court's territorial jurisdiction in Palestina*, de 22 de enero de 2020, <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/18-12>
- Recognizing Jerusalem as the Capital of the State of Israel and Relocating the United States Embassy to Israel to Jerusalem*, Statement by President Trump on Jerusalem, White House, de 6 de diciembre de 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-trump-jerusalem/>
- Remarks by President Trump and Prime Minister Netanyahu of Israel In Joint Press Conference*, White House, 15 de febrero de 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-netanyahu-israel-bilateral-meeting-2/>
- SÁNCHEZ ARRESEIGOR, J., «Dudas sobre la verdadera trascendencia y eficacia de los Acuerdos de Abraham», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2021, pp. 1-12,

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEEO41_2021_JUASAN_Acuerdos.pdf

TEMIME, V., «La question du transfert de l'ambassade des États-Unis en Israël de Tel Aviv a Jérusalem (1947-2000)», *Guerres mondiales et conflits contemporaines*, n.º 201, 2001, pp. 34-54.

TILLEY, V., *Palestina/Israel; un país, un Estado*, Akal, 2007, pp. 17-18.

TORRES, M., «Los Acuerdos de Abraham. Un análisis desde el Derecho Internacional», *Academia*, 2020, pp. 1-21, https://www.academia.edu/45290759/LOS_ACUERDOS_DE_ABRAHAM_UN_ANÁLISIS_DESDE_EL_DERECHO_INTERNACIONAL

NOTAS

