

El Proceso de Paz, historia de un fracaso anunciado

Isaías Barreñada

Isaías Barreñada es
político y miembro del
Comité de Redacción de
Nación Árabe

Una evaluación crítica y detallada del proceso de negociación palestino-israelí —desde que se iniciara en Madrid, en el otoño de 1991, hasta la segunda Intifada, la llegada al gobierno de Israel de Ariel Sharon y el asalto a las Áreas Autónomas en la primavera de 2002—, así como de las razones estructurales de su fracaso y de los fundamentos inexcusables sobre los que ha de basarse necesariamente una paz justa y definitiva en Oriente Medio.



12 de junio de 2002

Comité de Solidaridad
con la Causa Árabe

www.nodo50.org/csca
e-Mail: csca@nodo50.org

El Proceso de Paz, historia de un fracaso anunciado

Isaías Barreñada

(político y miembro del Comité de Redacción de *Nación Árabe*)

Tras la segunda guerra del Golfo, en los últimos meses de 1991, empezó a tomar cuerpo una representación que se impondría en los años posteriores y que presentaba como factible e inminente un acuerdo político al conflicto israelo-palestino. Este escenario fue generado por los más influyentes centros productores de discurso político internacional, siendo luego transmitido y amplificado por los medios de prensa internacional. En el otoño de 1993 esta percepción se tornó en euforia con el anuncio de un acuerdo fruto de conversaciones secretas entre el gobierno de Israel y la OLP en Noruega. Los años que siguieron reforzaron esa visión optimista; a pesar de los retrasos y de los retrocesos puntuales, las negociaciones seguían y parecían avanzar hacia un acuerdo estable. Ocho años más tarde, la representación que se tiene es radicalmente inversa; las negociaciones han cesado y el conflicto ha alcanzado cotas de violencia nunca vistas en Cisjordania y Gaza. Para la opinión pública este conflicto parece irresoluble. ¿Cómo se ha llegado a esta situación? ¿Qué ha pasado entre el apretón de manos de Washington en septiembre de 1993 y la masacre de Jenín en abril del 2002?

La Conferencia de Madrid

Aunque se pueden buscar antecedentes en los dos décadas previas, el llamado “proceso de paz” israelo-árabe-palestino se puso en marcha con la Conferencia Internacional para la paz en Oriente Medio que tuvo lugar en Madrid a finales de octubre de 1991. Convocada a iniciativa de los EEUU tras la guerra del Golfo la conferencia pretendía poner en marcha un mecanismo para la resolución negociada del conflicto implicando a Israel y a todos sus vecinos árabes.

La conferencia no fue convocada por Naciones Unidas, tal como los palestinos y la comunidad internacional siempre habían demandado. Como única potencia de carácter global fueron los EEUU, urgidos por las nuevas condiciones geoestratégicas, los que lograron sentar juntos tanto a los israelíes —forzados con presiones económicas— como a los estados árabes —deseosos de resolver el conflicto y de afirmar su alianza estratégica con la potencia. Tampoco pretendía aplicar todas y cada unas de las resoluciones que NNUU había emitido sobre este conflicto desde finales de los años cuarenta; sólo tomaba como referente las relacionadas con la ocupación de Cisjordania y Gaza, las resoluciones 242 (1967) y 338 (1973) del Consejo de Seguridad.

Con el eslogan de “paz a cambio de territorios” la conferencia puso en marcha negociaciones a dos niveles, en el plano bilateral entre Israel y cada uno de sus vecinos árabes para encontrar arreglos a sus diferencias concretas, y en el plano multilateral implicando a todos los actores y para abordar temas de interés común a todos (control de armas, cooperación económica, gestión del agua, refugiados). Estas negociaciones se emprendieron de inmediato en varias capitales de Europa y América del Norte.

Pronto se evidenció que el avance en las negociaciones multilaterales dependía de los logros en las bilaterales, y que éstas a su vez estaban condicionadas por los progresos en la cuestión palestina. Esta era tratada, desde Madrid y por imperativo israelí, no directamente por la OLP sino

por una delegación de notables y figuras representativas de la población de los Territorios Ocupados, encabezada por el respetado activista político de Gaza, Haydar Abdel Shafi.

Unos meses después de iniciado el proceso, en junio de 1992, los laboristas israelíes volvieron al gobierno con un programa que apoyaba la búsqueda de un acuerdo político con los palestinos. Este cambio se tradujo en las negociaciones bilaterales; en los meses siguientes Israel propuso la creación de una autoridad interina palestina con competencias limitadas (PISGA, *Palestinian Interim Self Government Authority*). La delegación palestina rechazó tal propuesta al percibir en ella un modelo de autonomía parecido al puesto en práctica en la Sudáfrica racista (los bantustanes), reservas de mano de obra sin soberanía política.

Esta propuesta desveló claramente la que sería una constante en la actuación israelí de los años siguientes: mantener una tutela sobre los palestinos (mediante una autonomía limitada o un estado controlado), no retroceder a las fronteras de 1967 (circunscribiendo la autonomía palestina a una parte de Cisjordania y Gaza) y evitar el retorno de los refugiados.

Mientras que las negociaciones bilaterales se paralizaban y contaminaban las multilaterales, los laboristas israelíes optaron por dar un paso atrevido para las prácticas del sionismo oficial: negociar directamente y en secreto con la OLP. ¿Qué pretendían con ello? Tras la guerra del Golfo Israel había perdido importancia estratégica y debía redefinir su papel en la región. Israel no podía seguir siendo una fortaleza militarizada, subvencionada por EEUU y aislada de sus vecinos. Por otro lado dada la dinámica social interna (fin del espíritu sionista pionero, aumento de las fracturas sociales), el nivel de desarrollo económico y tecnológico alcanzado, el coste del aislamiento y de la guerra, y el cansancio de la violencia ... se hacía imprescindible refundar o normalizar el país, al menos en cuanto a sus relaciones con el entorno. El proyecto elaborado por los laboristas (esencialmente por el ministro de asuntos exteriores Simón Peres y sus colaboradores) consistía en que Israel se convirtiera en centro hegemónico regional, pero haciendo uso de sus recursos económicos, tecnológicos y militares. Obviamente para ello se requería en primer lugar desactivar el potencial militar del conflicto, esencialmente llegar a un acuerdo con los palestinos que permitiera extenderlo a los demás vecinos. La fórmula tendría dos dimensiones. En el plano regional, habría que normalizar relaciones y hacer que Israel asumiera un papel económico y militar hegemónico en la región. En cuanto a los palestinos habría que sustituir la ocupación militar por una nueva forma de control, es decir no renunciar a logros adquiridos (anexión de ciertos asentamientos, conservar la posición de dominio económico en las zonas ocupadas, controlar los recursos naturales, mantener las ventajas militares adquiridas...) y buscar ventajas añadidas (acabar con el boicot árabe).

Los acuerdos de Oslo

En los primeros meses de 1993 se discutió en Noruega un acuerdo marco que permitiera una solución política al conflicto. Este acuerdo partía del reconocimiento mutuo de las partes; la OLP reiteraba su reconocimiento de Israel como Estado, e Israel reconocía como interlocutor a la OLP – que hasta entonces era considerada una organización terrorista – pero sin hacer mención alguna al derecho de crear un Estado palestino. En segundo lugar se suscribía una *Declaración israelo-palestina de principios sobre una autoridad interina de autogobierno* (conocida como DOP) que sería firmada en Washington el 13 de septiembre de 1993.

La DOP establecía un período interino de 5 años, durante el cual se llevaría a cabo una retirada progresiva de las tropas israelíes de ocupación, se crearía una Autoridad Palestina a la que se traspasarían gradualmente competencias civiles y policiales y se crearían instancias de coordinación entre las partes para abordar diferentes cuestiones de interés mutuo. A partir del tercer año de este proceso se abordarían los temas más sensibles del conflicto, llamados del “estatuto final”, a saber: la naturaleza y delimitación definitiva de la entidad palestina, la suerte de los refugiados, el futuro de los asentamientos y de Jerusalén, el uso de los recursos naturales y las

cuestiones de seguridad. El acuerdo sobre estas cuestiones supondría la resolución definitiva del conflicto.

Un elemento clave del proceso fue la metodología adoptada: su gradualidad; las partes irían negociando y ejecutando acuerdos parciales, generando así conocimiento recíproco y confianza mutua. Sin embargo en los acuerdos de Oslo no se fijaban metas para el final del período interino; todo quedaba abierto a las negociaciones: no se precisaba si la retirada iba a ser completa tal como exigía la resolución 242, si habría retorno total o parcial de los refugiados o si finalmente habría un Estado palestino. Tampoco había garantías para que las partes cumplieran lo acordado; no se preveía ningún tipo de coacción internacional.

Un hecho determinante fue que las negociaciones se dieron entre partes muy desiguales. Este desequilibrio no se compensó con la intervención de mediadores internacionales dado que el único actor externo que fue aceptado por Israel fue EEUU, elemento parcial tanto por su papel anterior (principal sostén financiero y militar de Israel y aliado estratégico) como por el que iba a desempeñar a lo largo del proceso. A su vez, las NNUU fueron mantenidas al margen y la Unión Europea fue relegada a un segundo plano, de mero sostén a la actuación estadounidense, posición que fue pronto asumida.

Singularmente el procedimiento puesto en marcha permitió además que las dos partes sostuvieran diferentes lógicas; Israel pensaba poder conservar la mayor parte de las ventajas adquiridas en más de dos décadas de ocupación y limitar los costes de cualquier repliegue, mientras que los palestinos, debilitados tras la guerra del Golfo y en un ejercicio de realismo político, pensaron que, a pesar de no ser la vía que habían esperado, ésta vía podía llevarles a medio plazo a la consecución de sus demandas básicas amparadas en las resoluciones de NNUU y establecer un estado en Cisjordania y Gaza.

La OLP asumió el proceso de paz como un compromiso histórico: aceptar la realización del Estado árabe en el 22% de la Palestina histórica y reconocer el estado de Israel, siempre que se cumplieran las resoluciones de NNUU. Sin embargo Israel concibió el acuerdo como un medio para legalizar la ocupación y negociar arreglos parciales. Los israelíes nunca entendieron las negociaciones como un medio para llevar a cabo una retrocesión de territorios y la aplicación del derecho internacional. Sino como un acuerdo, en el que, a cambio de algunas concesiones y conservando la esencia de lo adquirido, se obtendrían dividendos mayores: seguridad (fin de la violencia), ventajas económicas y un nuevo control sobre el entorno. Ese acuerdo se llevaría a cabo negociando desde una posición de fuerza.

Los singulares pasos del proceso de paz

Tal como previsto, a lo largo de los años siguientes se fueron firmando sucesivos acuerdos parciales, en los que siempre fue preeminente la cuestión militar (retiradas y redespliegue de tropas, medidas de cooperación policial, represión de opositores) y económica.

El ejército israelí se fue retirando de algunas áreas, especialmente de las más pobladas (ciudades de Cisjordania y gran parte de la franja de Gaza). Se creó una administración interina, la Autoridad Palestina (creada en mayo 1994 y legitimada mediante elecciones en enero de 1996) a la que se fueron traspasando competencias civiles (educación, salud, gestión municipal...) y policiales. Esta Autoridad *Nacional* Palestina (ANP) obtuvo de inmediato un reconocimiento político de la comunidad internacional que la consideró un cuasi-Estado y recibió un importante apoyo material para su establecimiento y funcionamiento.

El proceso de paz creó nuevas oportunidades para Israel que logró romper el relativo aislamiento que había vivido hasta entonces, normalizó sus relaciones con varios países asiáticos de importancia económica clave y empezó un proceso de acercamiento a los países árabes,

en lo político (firma de un acuerdo de paz con Jordania en 1994, establecimiento de relaciones diplomáticas con una decena de ellos) y en lo económico. La paz dio un considerable empuje a la economía israelí: aumentaron sus exportaciones de tecnología y armamento, el levantamiento de algunas modalidades del boicot árabe permitió la instalación de multinacionales en Israel, varias plantas industriales israelíes se instalaron en Egipto, Jordania y en las zonas francas de la frontera con Gaza en busca de mano de obra barata ... La bonanza económica facilitó la instalación de un millón de nuevos inmigrantes, procedentes en su mayoría de la ex Unión Soviética, entre 1989 y 2000.

A lo largo de los primeros años el Proceso de paz fue acogido favorablemente por la mayoría de la población israelí y palestina. Sin embargo en ambas partes hubo contestación. En Israel los nacionalistas conservadores y religiosos objetaban la posibilidad de una retirada de las zonas ocupadas, el desmantelamiento de los asentamientos o la creación de un Estado palestino al oeste del Jordán. El discurso nacionalista entroncó con el temor de que la normalización de Israel con su entorno árabe (deslocalización industrial, apertura del mercado israelí) tuviera consecuencias negativas que afectasen a los sectores más desfavorecidos de Israel (judíos orientales, inmigrantes recientes). La oposición de algunos sectores punto su corolario en noviembre de 1995 cuando un sionista radical asesinó al Primer Ministro israelí Isaac Rabin. También hubo oposición entre los palestinos; unos criticaban la lógica desequilibrada del proceso, su falta de garantías, la perpetuación de la ocupación y el abandono de los refugiados; otros denunciaron a la dirección de la OLP convertida en aliado del ocupante. Finalmente la principal oposición fue protagonizada por el islamismo armado palestino (cuyos principales organizaciones son el Movimiento de la Resistencia Islámica *Hamas*, y el Jihad Islámico), que siguió oponiéndose a los ocupantes.

Con todo ello se impuso una representación de que las cosas avanzaban y que la paz estaba cercana.

Acuerdos interinos firmados entre el gobierno israelí y la OLP/Autoridad Palestina y otras fechas de referencia (1993-2000)

- 13 septiembre 1993:** Washington, firma de la Declaración de Principios (DOP) sobre los arreglos interinos de autogobierno palestino (Oslo I).
- 29 febrero 1994:** París, Protocolo israelo-palestino de cooperación económica
- 4 mayo 1994:** El Cairo, Acuerdo sobre la aplicación de la DOP.
- 28 septiembre 1995:** Washington, Acuerdo interino sobre Cisjordania y Gaza [sobre la extensión de la autonomía] (Tabla u Oslo II).
- 31 octubre 1995:** Documento marco [no oficial] para las negociaciones sobre el estatuto final elaborado por Beilin y Abu-Mazen.
- Junio 1996:** según lo establecido en la DOP: inicio teórico de las negociaciones sobre el estatuto final.
- 15 enero 1997:** Protocolo sobre la ciudad de Hebrón.
- 23 octubre 1998:** Acuerdo de Wye Plantation [sobre una nueva retirada israelí].
- Mayo 1999:** según lo establecido en la DOP: fin del período interino.
- 4 septiembre 1999:** Memorándum de Sharm el-Sheij [nuevo calendario de retiradas israelíes y calendario para las negociaciones sobre el estatuto final].
- 11-25 julio 2000:** Cumbre de Camp David II.
- Fin septiembre 2000:** Inicio de la intifada al-Aqsa.
- Diciembre 2000:** Plan Clinton.
- Enero 2001:** Taba, conversaciones israelo-palestinas sobre el estatuto final.

Sin embargo Israel siguió manteniendo todas las palancas de poder: presencia militar, control de las fronteras, explotación de los recursos naturales y control de la economía de las zonas ocupadas, lo que le permitió seguir con su política de hechos consumados y consolidar la ocupación.

Al cabo de los cinco años previstos en la DOP los resultados no fueron los esperados:

- Las retiradas militares israelíes fueron muy limitadas. En 1999 apenas un 17% de Cisjordania y el 60% de Gaza habían sido plenamente traspasados a los palestinos, el resto seguía gestionado conjuntamente (el 24% de Cisjordania) o bajo control exclusivo israelí (59% de Cisjordania y 40% de Gaza). Acorde con su vieja lógica de separar población de territorio, los israelíes se retiraron de las zonas más pobladas de Gaza y de los centros urbanos de Cisjordania. Así se deshicieron rápidamente de sus obligaciones civiles pero fueron más renuentes a evacuar territorio, especialmente si éste servía a sus intereses, fueran colonias, áreas militares sensibles o vías de comunicación. Sin embargo las fuerzas militares evacuadas de los territorios traspasados a los palestinos no se replegaron a Israel, sino que sirvieron para reforzar las zonas todavía ocupadas y para restringir la movilidad al establecer controles en las vías de comunicación. En suma más que propiamente retiradas militares israelíes hubo una relocalización de las fuerzas de ocupación.

- De acuerdo con su principio de negociar desde una posición de fuerza, Israel aceleró sus políticas de colonización; siguió con las expropiaciones de tierras, duplicó el número de colonos, incrementó el trazado de infraestructura viarias para uso de las colonias y extendió las zonas de seguridad en torno a los asentamientos. Asimismo prosiguió la instalación masiva de población israelí en la parte oriental de Jerusalén y, dadas las trabas administrativas y el acoso multiforme al que eran sometidos, se hizo cada vez más difícil para los árabes de Jerusalén la residencia en la ciudad.

Los asentamientos israelíes en los Territorios Ocupados

	1972	1983	1993	2002
Número de colonos en Cisjordania y Gaza	1.500	29.090	109.784	213.672
Pobladores judíos israelíes en Jerusalén Este	6.900		141.000	170.000
Número de asentamientos en Cisjordania				130
Número de asentamientos en Gaza				16
Número de asentamientos en Jerusalén Este				11

Iniciados en la inmediata posguerra de 1967, los asentamientos se extendieron en Cisjordania, Gaza, el Golán Sirio y el Sinaí. Con la llegada de la derecha al gobierno israelí en 1977, los sectores ultra nacionalistas impulsaron las políticas de colonización. Desde el punto de vista legal, los pobladores israelíes instalados en Jerusalén Este también son colonos. Durante el proceso de paz el número de colonos se duplicó. Actualmente uno de cada doce judíos israelíes vive en zonas ocupadas. Fuente: Foundation for Middle East Peace <http://www.fmep.org> (mapa: http://www.fmep.org/reports/2002/v12n1_p5_lg_map.html)

- La ANP se vio responsabilizada del control policial de su población. A su vez Israel recrudenció sus medidas de represión, dirigidas especialmente a los grupos palestinos de oposición. Esta represión tomó las más diversas formas: desde los asesinatos selectivos de opositores y los castigos colectivos (cierre de los territorios, destrucción de casas...) hasta la retención de prisioneros políticos que debían ser liberados según los acuerdos o el asesinato selectivo. Todo ello alimentó una espiral de violencia en la que ganaron protagonismo los grupos armados palestinos, islamistas e izquierdistas.

- A medida que el ejército se retiraba de algunas zonas, la protección a los colonos y de la población israelí se convirtió en una premisa de todo el proceso. Se impusieron drásticas restricciones a la movilidad de los palestinos. Cisjordania y la Franja de Gaza fueron aisladas la una de la otra. La ciudad de Jerusalén se hizo inaccesible para los palestinos del resto de las áreas ocupadas. Se restringió la entrada a Israel. La paz llevó aparejada la separación de árabes y judíos, institucionalizó una versión de *apartheid*.

- Los acuerdos económicos que preveían el traspaso de las recaudaciones fiscales en las aduanas a la ANP (y que suponían el 40% de sus ingresos internos) no se cumplieron. Israel utilizó el arma financiera bloqueando fondos. De esta forma los palestinos tuvieron que recurrir a los fondos internacionales destinados a las inversiones productivas para atender sus gastos corrien-

tes (salarios de funcionarios y policías). Con ello no sólo se impedía la autofinanciación y se lastraba la viabilidad económica de la entidad palestina, sino que se convertía a los donantes internacionales en los financiadores de los incumplimientos de Israel.

- La dependencia económica palestina respecto de Israel, construida a lo largo de veinte años de ocupación (mercado cautivo, reserva de mano de obra barata, fuente de ingresos fiscales), no se atenuó sino que tomó nuevas modalidades y se reforzó mediante el control del comercio exterior, la participación en monopolios, etc. El 85% de los intercambios se hacían con Israel.

- En la era de la paz se hizo cada vez más difícil la vida cotidiana. Los cierres, que impiden la movilidad interna y el acceso al mercado de trabajo israelí, incidieron de manera directa en el deterioro de las condiciones de vida de los palestinos (el desempleo alcanzó el 25% en Cisjordania y el 35% en Gaza, los ingresos medios *per cápita* cayeron el 20%, la pobreza tocó a más del 40% de la población...). Con el argumento de la seguridad, a lo largo de los años noventa disminuyó drásticamente el número de trabajadores palestinos en Israel (unos 150.000 antes de 1993). Éstos fueron sustituidos por trabajadores extranjeros, esencialmente asiáticos, importados por empresas de trabajo temporal.

Hay que señalar el papel de la ayuda internacional en este proceso. EEUU se erigió en el árbitro político y desempeñó un importante papel en materia de asesoría y control para los asuntos de seguridad (a partir de 1997 la CIA intervendría activamente en todos los acuerdos en la materia). Pero siguió siendo el principal valedor financiero de Israel: a pesar del nivel de desarrollo y de la renta del Estado hebreo, anualmente le proporcionaba unos 3000 millones de dólares en ayuda civil y militar. En cuanto a la Unión Europea, a pesar de nombrar un enviado especial para Oriente Medio que facilitó conversaciones y negociaciones, ésta supeditó su papel al protagonismo político estadounidense. No obstante fue un elemento activo en la consolidación de la ANP. En el marco del Proceso de Barcelona firmó acuerdos de asociación tanto con Israel como con la ANP/OLP y fue el principal financiador de las instituciones palestinas. Ya en 1998 el Informe Marín de la Comisión Europea señalaba que el 55% de la ayuda internacional recibida por la ANP procedía de la UE y de los Estados miembros mientras que los EEUU sólo aportaban un 10%. Entre 1994 y 2001 la UE y los Estados miembros aportaron 3810 millones de dólares a los palestinos.

A lo largo de estos años dos constataciones se hicieron evidentes. En primer lugar todo el proceso estuvo sujeto a los intereses israelíes y a los avatares de su política interna. La gradualidad fue interpretada muy libremente por Israel, siendo esgrimida para incumplir acuerdos y calendarios (la máxima de Rabin era “ningún calendario es sagrado”). Se priorizó la seguridad para los israelíes, es decir los derechos del ocupante sobre los del ocupado.

En segundo lugar, las sucesivas retiradas militares israelíes fueron configurando un territorio que respondía a una lógica singular: deshacerse de población palestina bajo autoridad israelí y conservar y cohesionar ciertos territorios (asentamientos muy poblados, puntos estratégicos, vías de comunicación, áreas de valor natural), mientras que se diseñaba un territorio palestino a modo de islotes desconexos, es decir un territorio inviable para la futura entidad palestina. En suma, el proceso de paz supuso la desocupación de parte de Cisjordania y Gaza y al mismo tiempo la consolidación, cuantitativa y cualitativa, de la ocupación de estas.

La dinámica generada por el proceso de Oslo también afectó a la población palestina refugiada fuera de Palestina y a los palestinos en Israel que constituyen dos dimensiones consustanciales del conflicto. Desde 1993 los refugiados palestinos en los países vecinos, y en especial los que se encuentran en peores condiciones en Líbano y Siria, se vieron inmersos en una sensación de creciente abandono. Gran parte de los cuadros de la OLP retornaron a Palestina y pasaron a formar parte de la ANP; la propia central, que representa a todos los palestinos estén donde estén, perdió visibilidad y su actividad decreció abruptamente. Por otro lado la agencia de NNUU para los refugiados palestinos (UNRWA) redujo drásticamente su presupuesto, lo que se

trajeron en un merma de los servicios. Los refugiados temieron ser los paganos de esta vía de negociación y se convirtieron en una de las voces más críticas.

Los palestinos con ciudadanía israelí, que ya suponen una quinta parte de la población del Estado hebreo, han sido tradicionalmente la porción del pueblo palestino y la dimensión del conflicto menos visible. A pesar de tener formalmente los mismos derechos que sus conciudadanos judíos, durante los 50 años de experiencia estatal israelí, han vivido una discriminación sistemática por el hecho de ser percibidos como una quinta columna. A partir de los años setenta, se produjo una creciente politización y radicalización de esta población, y se articuló una agenda que tenía por ejes principales la igualdad (el fin del apartheid interno) y la paz (un arreglo justo del conflicto israelo-palestino, la coexistencia de dos estados). Pensaban que el fin de la ocupación y la paz les beneficiaría, permitiría su plena integración ciudadana e incluso les convertiría en puentes entre las dos sociedades. En esta lógica la minoría árabe apoyó con entusiasmo los acuerdos de Oslo, apuntaló al gobierno laborista (sus votos le favorecieron en las elecciones de 1992, 1996 y 1999) y contribuyó activamente a tender puentes entre laboristas y palestinos. Sin embargo a lo largo de los años noventa su estatuto no mejoró; los laboristas siguieron poniendo trabas a una plena integración política (ni siquiera les integraron en sus gobiernos de coalición) y social de la minoría árabe. Por su parte la derecha siguió con su discurso exclusivista y amenazante. Todo ello contribuyó a la extensión de un sentimiento de frustración y redujo las esperanzas de un horizonte de igualdad. A su vez crecieron las voces más radicales y antisionistas (islamistas, nacionalistas árabes), que además de empezar a desplazar a los grupos tradicionales de oposición árabe, desarrollaron una denuncia del proceso de paz desde dentro de Israel.

La crisis del esquema de Oslo

La crisis del proceso de paz no fue una sorpresa, se venía venir. La legislatura laborista (1992-1996) asentó las pautas - retrasos, incumplimientos, políticas de hechos consumados, medidas de fuerza - de lo que serían los cinco años del período interino. Por su parte el gobierno presidido por Benjamin Netanyahu (1996-1999) frenó aún más el proceso, supeditándolo a las necesidades de seguridad de los israelíes.

En mayo 1999 se cumplieron los cinco años de período interino previstos en Oslo, y no sólo las retiradas militares israelíes habían sido muy limitadas y el cumplimiento de los acuerdos muy bajo, sino que las cuestiones del estatuto final no se habían negociado todavía (las conversaciones entre Yossi Beilin y Abu Mazen que habían dado lugar a un borrador en octubre de 1995 se habían paralizado con el gobierno conservador). Con el objeto de denunciar la situación, el presidente palestino Yaser Arafat anunció que declararía la creación del Estado palestino; pero en vez de obtener apoyo, este gesto provocó una inmediata reacción internacional para evitar que un acto unilateral trabara el proceso. Unas semanas más tarde los laboristas, presididos por Ehud Barak, volvían al gobierno y en septiembre de 1999 (en la cumbre de Sharm el-Sheij) las partes acordaban un nuevo capítulo de evacuaciones-repliegues y la reanudación de las conversaciones sobre el estatuto final. Se asumía de facto la ampliación del período interino.

Tras un intento fallido de reactivar las negociaciones con Siria sobre el Golan y tras llevar a cabo la prometida retirada del ejército israelí de Líbano (en mayo 2000), los laboristas se tornaron hacia la cuestión palestina. Sin haber terminado de cumplir lo negociado pretendieron entonces abordar la discusión del estatuto final (es decir pasar de lo interino a lo definitivo) desde su posición de fuerza.

Con el apoyo del presidente Clinton se preparó la cumbre de Camp David II en el verano del 2000 a la que los palestinos fueron llevados a regañadientes. La propuesta puso claramente al descubierto toda la estrategia anterior: pretendía la legalización de lo esencial de lo conquistado en 35 años de ocupación israelí. Arafat sólo pudo rechazar el *dictat* israelo-estadounidense, pues

si bien la propuesta israelí era sin duda la más atrevida jamás planteada era totalmente inaceptable en la cuestión de los refugiados (negativa al retorno) y de Jerusalén.

Elementos de la propuesta israelí de Camp David (julio 2000), la propuesta Clinton (diciembre 2000) y los debates de Taba (enero 2001)

- Retirada militar israelí de más del 90-95% de las zonas ocupadas
- Anexión a Israel de los principales asentamientos en Cisjordania (a lo largo de Línea Verde y Este de Jerusalén)
- Permuta de las áreas anexadas por territorios en el interior de Israel
- Territorio del Estado palestino formado por Gaza y tres islotes en Cisjordania
- Tutela militar israelí sobre el Estado palestino desmilitarizado; estaciones de alerta temprana en Cisjordania; presencia militar israelí en el valle del Jordán
- Reparto de Jerusalén en base a la población de facto, incluida la ciudad vieja
- No reconocimiento del derecho al retorno de los refugiados palestinos; instalación mayoritaria en los países de acogida y en la futura entidad palestina

El fracaso de Camp David II agudizó el debilitamiento interno de Barak; su laicismo era contestado por los religiosos, su disposición a acuerdos con los palestinos era criticada por la derecha, y se ganó además la animadversión de la minoría palestina israelí por la persistente discriminación. En tal contexto los dirigentes laboristas optaron por deslegitimar a Arafat, presentándolo como un intransigente y responsabilizándole del fracaso de las negociaciones... “Arafat pretende que Israel se suicide”, “Arafat ha dejado de ser un interlocutor válido”.

Segunda intifada y reocupación

El cansancio, la decepción y los escasos resultados de siete años de negociaciones fueron las verdaderas causas del levantamiento popular palestino (*intifada al-Aqsa*) que prendió a finales de septiembre del 2000. La población palestina exigía acabar de una vez por todas con la ocupación. Pero a su vez la intifada alimentó el convencimiento israelí de que los palestinos no querían la paz. Con las protestas se les abocaba a defender la supervivencia de Israel conteniendo por cualquier medio la violencia. El discurso del “rechazo palestino a la oferta generosa hecha por Israel en Camp David”, preparó la represión como única salida.

La contención de la intifada se llevó a cabo con medidas que el ejército había preparado ante la posibilidad de un colapso del proceso de paz. La represión israelí fue extremadamente brutal, utilizando helicópteros de combate y tanques, lo que alimentó una respuesta armada de la policía y de las organizaciones político-militares palestinas, y propició el recurso a los atentados contra población civil en el interior de Israel. La violencia tocó incluso a los palestinos de dentro de Israel (13 muertos y decenas de heridos en los primeros días), lo que valió al gobierno laborista la definitiva alienación de esta minoría cuyos votos son esenciales e imprescindibles para cualquier nueva mayoría parlamentaria.

Por su parte, hasta el último momento de su mandato Barak, intentó hacer de la cuestión palestina su salvavidas. En las últimas semanas de su mandato presidencial, Clinton siguió presionando a los palestinos (propuesta de diciembre 2000) a que aceptaran la “oferta generosa de Barak”. Las últimas conversaciones (Tabá, enero 2001) permitieron importantes acercamientos entre las dos partes, pero éstas sirvieron de poco dado que una vez más en el momento crítico el proceso de paz fue rehén de la política interior israelí.

A principios de febrero, Ariel Sharon, líder de la derecha nacionalista, ganaba las elecciones directas a primer ministro, al lograr el apoyo de diferentes sectores israelíes críticos con Barak. A su vez los laboristas perdían estrepitosamente las elecciones, producto de sus fracasos en política interna y en las negociaciones con los palestinos, pero sobretudo al haber perdido total-

mente el apoyo de la minoría palestina. En los meses siguientes el nuevo gobierno de unidad nacional (con una sustancial participación laborista) optaría por las políticas de fuerza, alimentando la espiral de violencia, y bloquearía con ello toda posibilidad de retomar las negociaciones.

Las intervenciones de la comunidad internacional (informe de la Comisión Mitchell, mayo 2001, para un cese de la violencia y el retorno a las negociaciones) y de los EEUU (Documento Tenet, junio 2001) no pudieron contener los enfrentamientos. Por otro lado, desde finales de 2001 la “lucha internacional contra el terrorismo”, convertida en nuevo objetivo global tras los acontecimientos del 11 de septiembre, sirvió al gobierno israelí para legitimar una política de fuerza contra la ANP. Cada acción armada palestina en las zonas ocupadas (como fueron los ataques a patrullas militares y colonos, o la ejecución del ministro israelí de turismo) y cada atentado terrorista contra civiles en Israel, fueron esgrimidos para golpear a los palestinos. A su vez cada respuesta israelí alimentaba la espiral violenta.

La violencia generada por el levantamiento y su devastadora represión terminaría por hundir aún más las condiciones de vida de los palestinos. En los primeros 18 meses, a los más de mil palestinos muertos, a los miles de heridos y presos políticos, se sumarían el desempleo (más del 50%), la caída dramática de los ingresos familiares y la pobreza (por encima del 65%)... El caldo de cultivo idóneo para la desesperanza individual y colectiva.

Pero la intifada también tuvo un enorme impacto en Israel. En su dimensión militar: la movilización de reservistas y el aumento de las medidas de seguridad. Con los atentados se agudizó la sensación de acoso y de inseguridad permanente. En el plano económico Israel cayó en la más importante crisis desde 1953; el presupuesto de defensa volvió a absorber una parte importante de los recursos, sectores como el turismo y la construcción colapsaron; el PIB cayó un 2,9% en 2001; creció el desempleo y se recortó el presupuesto. Sólo en el año 2001 las pérdidas fueron evaluadas en 2400 millones de dólares.

A finales de marzo de 2002, después de varias semanas de cierres, asedio de ciudades, destrucción de viviendas y de asesinatos selectivos de activistas palestinos, las tropas israelíes reocuparon la mayor parte de las zonas autónomas de Cisjordania.

Los cierres prolongados, la destrucción sistemática de viviendas, de las infraestructuras (como el aeropuerto de Gaza) y vías de comunicación, de los centros de producción, de las instituciones civiles, de las instalaciones de televisión y radio... y finalmente el asedio de las instalaciones presidenciales en Ramallah, se dirigieron a debilitar materialmente y humillar a la ANP, para que no tenga más opción que aceptar lo que le proponga Israel una vez cese el fuego. Las acciones militares contra la resistencia palestina también darían pie a masacres (como en el caso del campo de refugiados de Jenín) y destrucciones nunca vistas en Palestina.

Conclusiones

El proceso de paz israelo-palestino no hizo crisis a causa de los radicales de ambos bandos, fueran éstos grupos irregulares o gobernantes, o por la intransigencia palestina. Se colapsó en primer lugar por su naturaleza y por sus contradicciones: desequilibrio, falta de mediación externa imparcial, ausencia de mecanismos de ejecución de los compromisos y de garantías. Por no responder globalmente a las diferentes facetas del problema (ocupación, refugiados, apartheid en Israel) y por no aportar una solución justa al problema. Todas las partes implicadas (Israel, palestinos y comunidad internacional) optaron por negociar un arreglo parcial, obviando dimensiones consustanciales del conflicto que en un momento u otro debían reaflorescer e imponerse. La segunda razón es que a lo largo de esos años Israel no quiso asumir el coste de la paz (retiradas militares, desmantelamiento de los asentamientos, apertura de los mercados) y pretendió mantener las ventajas de la ocupación.

La crisis fue la consecuencia de la no correspondencia israelí a un compromiso histórico asumido por los palestinos, y que estaba aplazado desde 1947. En el Consejo Nacional Palestino de Argel en 1988, al aceptar formalmente las resoluciones del Consejo de Seguridad 242 (evacuación israelí de los territorios ocupados) y 338 (instauración de una paz justa y durable en Oriente Medio) la OLP asumió un compromiso histórico, por el cual aceptaba al Estado de Israel (en el 78% de la Palestina histórica), obviamente a cambio de que Israel asumiera una retirada total, permitiera la creación de un Estado palestino en Cisjordania y Gaza (el 22% restante del territorio) y el retorno de los refugiados. Pero no fue así. Israel exigió de la OLP un reconocimiento sin un gesto equivalente de su parte. Israel no ha terminado de aceptar la existencia de un Estado palestino soberano. Para el estado hebreo Oslo era un arreglo político y militar que tenía por objeto sustituir la ocupación por otra forma de control, que convertía a la ANP en su instrumento mientras se preparaba un Estado tutelado, y que exigía “concesiones y realismo político” al desposeído. No se buscaba una paz justa sino crear un protectorado, un bantustán palestino al servicio de Israel. Y esto era inadmisibile para la población palestina.

El fracaso del Proceso de paz plantea el interrogante de si es posible un arreglo consensuado al conflicto y una paz duradera. La posibilidad de un arreglo político a un conflicto complejo, prolongado y enconado depende en gran medida de voluntad y de la capacidad de la comunidad internacional en imponer una solución justa, global y acorde con el derecho internacional, incluso recurriendo a medidas de fuerza. Hasta ahora el Proceso de paz y su crisis ilustran claramente la incapacidad tanto de NNUU como de EEUU y la UE de imponer un arreglo, y ponen en evidencia que la pasividad internacional termina favoreciendo al fuerte y al ocupante.

En cuanto a conseguir una paz duradera, todo depende de que Israel asuma los retos estratégicos de la paz. En Israel el proceso de paz nunca se ha entendido como un nuevo escenario para cooperar y convivir con sus vecinos. La paz siempre ha estado asociada a la idea, profundamente anclada en el discurso laborista, de “separación”, para asegurar que Israel siga siendo un estado “judío y democrático”. A nadie se le escapa que si hay convivencia habrá mestizaje y pérdida de especificidad étnica, y a la larga supone dar derechos políticos a los no judíos. En suma Israel, incluso en un escenario de paz, siempre ha querido conservar su exclusivismo étnico.

No es viable una paz con separación y exclusivismo étnico en Israel, porque impide unas relaciones normales con los vecinos y porque exagera las tensiones entre mayoría judía y minoría árabe palestina dentro de Israel. Si quiere paz Israel debe renunciar a sus pretensiones hegemónicas y trocar su identidad colonial por una vocación de cooperación. La paz requiere sin duda una refundación de Israel.

- [Una versión resumida de este artículo ha sido publicada en *La Aventura de la Historia*, 4:44, junio 2002, pp.: 40-46](#)