

# Quaderns de Construcció de Pau

## Conflicto palestino-israelí: ¿Más proceso que paz?

Veinte años de propuestas frustradas  
y claves de la nueva encrucijada

*Quaderns de Construcció de Pau* es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

## Índice

Introducción	5
Antecedentes	6
- El conflicto y las resoluciones de la ONU	7
- El acuerdo de Camp David entre Israel y Egipto	8
1. La década de Oslo (1991-2000)	9
1.1 Camino a la negociación: Los actores y el cambio de escenario a principios de los 90	9
- La Intifada Palestina	9
- La Guerra del Golfo de 1991	10
1.2 Rutas paralelas: La Conferencia de Madrid y la vía secreta de Oslo	10
Cuadro: La conexión noruega	11
1.3 Oslo I: El reconocimiento mutuo y la declaración de principios	13
1.4 Oslo II: Las áreas A, B y C	14
1.5 El progresivo bloqueo del proceso de Oslo	15
1.6 Camp David y la Segunda Intifada	16
1.7 Los Parámetros Clinton y las conversaciones en Taba	18
2. Los intentos frustrados por resucitar el proceso de paz (2001-2010)	21
2.1 El amargo balance de Oslo	21
2.2 La Hoja de Ruta	22
2.3 El plan Ayalon/Nusseibeh y la Iniciativa de Ginebra	23
2.4 La Iniciativa de Paz Árabe	26
2.5 El proceso de Anápolis	27
2.6 El contexto del conflicto en 2010 y la nueva era Netanyahu	29
3. Escenario 2011: Claves de la nueva encrucijada	31
3.1 Primavera Árabe: Repercusión estratégica de las revueltas	32
3.2 La reconciliación intrapalestina: ¿Nueva relación entre Fatah y Hamas?	36
3.3 La apuesta por el Estado palestino en la ONU	38
- Internacionalización de un conflicto asimétrico	39
- Impacto y consecuencias de la estrategia en la ONU	41
3.4 ¿Una tercera Intifada?	44
Reflexiones finales	46
¿Oportunidad de paz o anticipo de una nueva crisis?	46
Bibliografía	48

## RESUMEN

El conflicto palestino israelí es considerado como uno de los más complejos y enquistados a nivel mundial. Desde su inicio hace más de seis décadas la disputa más emblemática de Oriente Medio ha motivado sucesivos episodios de conflicto armado en la región. En paralelo, se han impulsado iniciativas que han intentado buscar una salida negociada sin que hasta ahora hayan logrado resolverse algunos de los temas clave y aparentemente intratables del conflicto, como la definición de fronteras, el destino de los refugiados palestinos y el futuro de Jerusalén. A casi veinte años de la Conferencia de Madrid y del proceso de Oslo, y en un contexto actual de profundo impasse en las negociaciones, el presente informe revisa las principales –y frustradas– propuestas de paz que se han presentado en las últimas dos décadas en el marco de la disputa entre palestinos e israelíes. Tras dibujar este recorrido, el documento también aborda el escenario que ha comenzado a configurarse en 2011, a partir de una serie de acontecimientos que pueden incidir en el curso del conflicto. La repercusión geoestratégica de la Primavera Árabe, la reconciliación entre Hamas y Fatah, la apuesta por el reconocimiento de un Estado palestino en la ONU y las expectativas de una Tercera Intifada son objeto de análisis en este informe, en un intento por aportar algunas claves sobre la nueva encrucijada del conflicto palestino israelí.

## Introducción

La imagen dio la vuelta al mundo el 13 de septiembre de 1993. El apretón de manos en los jardines de la Casa Blanca entre el primer ministro israelí, Yitzhak Rabin, y el líder de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), Yasser Arafat, marcaba un punto de inflexión en un conflicto que por entonces ya cumplía más de cuatro décadas. El gesto simbolizaba, por primera vez, el reconocimiento mutuo y público entre las partes y también suponía la puesta en marcha oficial de un proceso que había surgido de las primeras negociaciones directas entre israelíes y palestinos, representados por la OLP. Con algunas excepciones notables, la noticia fue recibida con optimismo: después de varias guerras entre Israel y sus vecinos árabes (1949, 1956, 1967, 1973) y en un contexto internacional marcado por el fin de la Guerra Fría, parecía existir un espacio para esperar que uno de los conflictos más complejos y enquistados de Oriente Medio evolucionara en forma positiva y llevara a la reconciliación del pueblo palestino e israelí.

Casi veinte años después de ese saludo entre Rabin y Arafat el balance del accidentado proceso de paz entre palestinos e israelíes está muy lejos de esas expectativas. Los temas clave y aparentemente intratables de la negociación entre palestinos e israelíes continúan sobre la mesa sin que se hayan producido avances significativos en la resolución de cuestiones como el futuro de Jerusalén, la situación de los refugiados palestinos o la definición de las fronteras. En un conflicto caracterizado por la asimetría de poder entre los actores, Israel ha ido imponiendo una política de hechos consumados que desafía la legalidad internacional sin encontrar obstáculos reales a sus iniciativas por parte de otros actores con capacidad de presión, como EEUU o la Unión Europea. Al mismo tiempo, la debilidad del interlocutor palestino se ha visto intensificada, entre otros factores, por la falta de avances en las negociaciones, por la división política interna y por la fragmentación territorial. Así, a finales de 2010, la aspiración del nacionalismo palestino respecto a alcanzar un Estado “viable” era considerada por muchos como una alternativa lejana, sino imposible.

En un escenario de profundo escepticismo hacia los resultados de nuevas conversaciones entre palestinos e israelíes –el diálogo se había reanudado sin éxito en septiembre de 2010 a instancias de EEUU tras dos años de bloqueo–, la sucesión de una serie de acontecimientos durante 2011 ha comenzado a configurar un nuevo contexto, con un impacto de resultado aún incierto en las dinámicas del conflicto palestino israelí. La repercusión geoestratégica de las revueltas populares en países de Oriente Medio en el marco de la denominada Primavera Árabe– en especial por los sucesos en Egipto y Siria– y la reconciliación entre Fatah y Hamas tras más de cuatro años de profundo distanciamiento son variables que han comenzado a modelar los acontecimientos futuros. A esto se suma que los palestinos han optado por tomar la iniciativa ante el bloqueo de las negociaciones. La que acapara mayor atención internacional y mediática es, sin duda, la estrategia diplomática que pretende el reconocimiento de un Estado palestino en Naciones Unidas en septiembre, una apuesta con un alto potencial simbólico pero sobre cuyas consecuencias existe un intenso debate. Independientemente del resultado de esta propuesta, se trata de un momento político que puede tener múltiples implicaciones para la evolución del conflicto palestino israelí.

En este contexto parece útil y pertinente detenerse a reflexionar sobre cómo ha evolucionado el proceso de paz entre palestinos e israelíes en los últimos años. Con este objetivo, y ad portas de cumplirse veinte años de la conferencia de Madrid –precedente clave del proceso de paz de Oslo–, el presente informe pretende hacer un repaso a las principales propuestas de paz que se han planteado en las últimas dos décadas. A partir de este recorrido, y desde una perspectiva más contingente, el informe también intenta facilitar la comprensión de algunas de las principales variables que definen la actual encrucijada, aportando algunas pistas sobre de qué manera los hechos recientes pueden repercutir en el curso del conflicto y en las perspectivas de una paz entre palestinos e israelíes.

## Antecedentes

El conflicto palestino-israelí es considerado como uno de los más complejos a nivel mundial y se ha caracterizado, además, por su enorme impacto regional e internacional. En su seno está la pugna de dos grupos étnicos y la disputa de dos nacionalismos por una misma área geográfica. Según diferentes interpretaciones, el origen del conflicto puede rastrearse décadas o siglos atrás. Algunas se remontan a la expulsión de población judía de la zona por los poderes romanos en los comienzos de la era cristiana. Otras apuntan a finales del siglo XIX, cuando la inmigración judía al territorio de Palestina bajo control otomano comienza a incrementarse; o a principios del siglo XX, como consecuencia de un esquema colonial, tras el establecimiento del mandato británico en Palestina después de la Primera Guerra Mundial. No obstante, el inicio del conflicto suele situarse en 1947, cuando la resolución 181 de la Asamblea General de Naciones Unidas recomendó la división del mandato británico en dos Estados.<sup>1</sup> El Estado de Israel fue creado meses después, en 1948, mientras que el Estado palestino no ha podido materializarse desde entonces.<sup>2</sup>

El plan de partición de la ONU dibujó las fronteras entre los dos Estados en base a un principio de distribución territorial de la población, aunque en la práctica la mezcla de las dos comunidades hacía imposible la creación de dos Estados homogéneos. El reparto no proporcional del territorio otorgaba 56% a Israel –en el que vivían menos de 500 mil judíos y más de 500.000 árabes– y 43% a Palestina –donde unos 750 mil árabes convivían con unos 10.000 judíos; mientras que a Jerusalén se le otorgaba un estatus internacional. Los judíos no representaban más de un tercio de la población y poseían entonces el equivalente a un 7% del territorio,<sup>3</sup> pero el contexto estaba marcado por las dinámicas coloniales, las consecuencias del genocidio judío durante la Segunda Guerra Mundial, y el interés de las nuevas potencias –EEUU y la Unión Soviética– de influir en Oriente Medio, entre otros factores. La población árabe y los países de la región rechazaron la propuesta, que consideraron como una imposición externa y una traición por otorgar una mayor porción de territorio a Israel a pesar de que los judíos estaban en inferioridad numérica respecto a la población árabe. El plan no llegó a implementarse. Tras la retirada de las tropas británicas, la proclamación del Estado de Israel condujo a la primera guerra árabe-israelí, conocida como “guerra de la independencia”

por los israelíes y como “Nakba” (catástrofe) por los palestinos. El conflicto armado generó miles de refugiados palestinos, entre 500.000 y 800.000, según las fuentes –una cifra que en las sucesivas guerras continuarían aumentando y que en la actualidad asciende a 4,4 millones de personas, según datos de la Organización de la ONU para el Socorro y Obras Públicas para los Refugiados Palestinos (UNRWA, por su sigla en inglés)– en una situación que investigaciones históricas posteriores han caracterizado como limpieza étnica. La primera guerra árabe-israelí acabó en 1949 con el armisticio de Rodas, que dibujó un nuevo escenario en la zona ya que Israel adquirió territorios que no le habían sido asignados en el plan de la ONU, entre ellos Jerusalén Occidental, hasta alcanzar un 78%. Jordania, en tanto, asumió el control de Cisjordania y Jerusalén Oriental, mientras que Egipto hizo lo propio con la Franja de Gaza.

Desde entonces, los episodios de conflicto armado se han sucedido en la zona, exacerbados durante décadas por las dinámicas de la Guerra Fría. En 1956 una coalición formada por Israel junto a británicos y franceses se opuso a la nacionalización del Canal de Suez en Egipto. En 1967 la denominada “Guerra de los Seis días” (5-10 de junio) condujo a la ocupación por parte de Israel de Jerusalén Este, Gaza, Cisjordania, los Altos del Golán (en Siria) y la península del Sinaí (en Egipto). En 1973 el ataque sorpresa de Egipto y Siria contra Israel originó la guerra del Yom Kippur. En 1982 Israel invadió el Líbano para combatir a grupos palestinos instalados en el país vecino. Sin embargo, la causa palestina no motivó todos los enfrentamientos, sino que muchas veces los intereses estratégicos de los países árabes estuvieron en el trasfondo de las disputas. Esta situación motivó el surgimiento de un movimiento de resistencia palestino autónomo a finales de los 50, que dio origen a algunas de las principales formaciones palestinas, entre ellas Fatah y el Frente Popular de Liberación de Palestina (FPLP). Tras el fracaso de la guerra de Yom Kippur, estas organizaciones asumieron el control de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) que había sido creada en 1964 por la Liga Árabe. La OLP gradualmente fue cambiando su discurso y su aproximación al conflicto: de buscar la eliminación de la entidad sionista pasó a reivindicar el establecimiento de un Estado palestino junto a Israel.

Seis décadas después del inicio del conflicto, hay una serie de temas clave que continúan apareciendo como irreconciliables entre las partes: la pugna por la capitalidad de Jerusalén –que alberga sitios religiosos emblemáticos para judíos y musulmanes, y también para cristianos–, y que en la actualidad permanece bajo control israelí; las diferencias sobre la posibilidad de retorno de los refugiados, que los palestinos consideran como un derecho respaldado

1 RES 181 en <<http://www.un.org/documents/ga/res/2/ares2.htm>>

2 Para más información sobre la evolución del conflicto palestino israelí véase la Base de Datos del Programa de Conflictos y Construcción de Paz, ECP, <<http://escolapau.uab.es/conflictosypaz/ficha.php?idfichasubzona=8&paramidioma=0>>

3 Izquierdo, Ferran. Israel i Palestina: un segle de conflicte. Al Dia Nº7, Vic: Eumo editorial, 2009.

por la ONU, mientras que Gobiernos israelíes lo evalúan como una amenaza por su potencial para modificar las relaciones demográficas en el territorio; la delimitación de fronteras, que permanece incierta pero que en los últimos años Israel ha ido consolidando a través de la construcción de un muro de separación; la ocupación israelí de territorios palestinos tras la guerra de 1967, cuyo fin aparece como una condición indispensable para los palestinos si se desea apostar por una solución de dos Estados. Además de las distintas posiciones de las partes en torno a estos asuntos, la transformación de las dinámicas del conflicto se ha visto obstaculizada por otra serie de elementos, como la larga duración de la disputa y la carga simbólica involucrada en las reivindicaciones de los actores.

Desde la perspectiva de los procesos de paz, el examen del caso palestino israelí confirma la complejidad que pueden alcanzar estos procesos, que van mucho más allá de las fases puntuales de mediación, negociación, y de la firma de acuerdos de paz —que pueden quedarse sólo en el papel a menos que se aúnen los esfuerzos para su implementación— y que pueden durar años o incluso décadas desde el comienzo de los primeros contactos.<sup>4</sup> Desde el inicio del conflicto, en paralelo a los capítulos de guerra y violencia, se han presentado decenas de iniciativas que han pretendido poner fin a una de las disputas más emblemáticas del siglo XX, que ya franqueó el umbral del siglo XXI. No fue sino hasta principios de los noventa que una confluencia de factores llevó a una negociación directa entre israelíes y palestinos, representados por la OLP. El foco de este trabajo son, justamente, los planes de paz presentados desde entonces. Sin embargo, por su relevancia en los procesos posteriores, cabe tener en cuenta al menos dos cuestiones previas. En primer lugar, algunas de las resoluciones más significativas de Naciones Unidas sobre el conflicto en Oriente Próximo; y, en segundo lugar, el acuerdo de paz entre Israel y Egipto de 1979.

### El conflicto y las resoluciones de Naciones Unidas

**N**aciones Unidas ha emitido un gran número de resoluciones sobre la problemática árabe-israelí. Algunas de ellas han coincidido con hitos del conflicto o han abordado temas clave, por lo que han sido utilizadas como referencia en las diferentes iniciativas para la resolución de la disputa a lo largo de los años. Una de las más significativas es la resolución 242<sup>5</sup> del Consejo de Seguridad del 22 de noviembre de 1967, que incorporó el principio de

“paz por territorios”, un elemento clave en muchas de las propuestas de negociación que se han presentado posteriormente. La resolución se adoptó después de la denominada Guerra de los Seis Días, confrontación que involucró a Israel contra Egipto, Jordania y Siria, y que derivó en la ocupación israelí de Jerusalén Este, Gaza, Cisjordania, el Sinaí (Egipto) y los Altos del Golán (Siria). El texto aprobado por la ONU enfatiza la inadmisibilidad de la adquisición de territorios por medio de la guerra y la necesidad de alcanzar una paz duradera. Por tanto, llama a las fuerzas israelíes a retirarse de territorios ocupados durante el conflicto armado y a que las partes pongan fin a las hostilidades, admitiendo el derecho de todos los Estados de la zona a vivir seguros y dentro de unas fronteras reconocidas.

La resolución 242 fue redactada en el marco del capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas —que genera recomendaciones y no obligaciones, como en el caso del Capítulo VII— y desde su aprobación ha sido objeto de polémica debido a una ambigüedad en su redactado. En su versión en inglés, el texto señala que Israel debe replegarse *from territories* (de territorios) y no *from “the” territories*. Esto significaría, según Israel, que no se exige necesariamente el repliegue de “todos” los territorios ocupados, una interpretación de la cual otros actores, entre ellos los países árabes, discrepan. En diferentes propuestas de paz presentadas en las últimas dos décadas la mención a la resolución 242 suele ir acompañada de la referencia a la resolución 338<sup>6</sup>, aprobada por el Consejo de Seguridad en 1973 en el marco de la guerra del Yom Kippur, el último conflicto armado que enfrentó a Israel con una coalición árabe. Además de llamar a un cese el fuego, el documento urge a la implementación total de la resolución 242 en todas sus partes y recomienda el inicio de negociaciones para una paz duradera en Oriente Medio.

Respecto a temas más específicos que han sido una constante en las negociaciones de paz —como el destino de los refugiados palestinos, los asentamientos israelíes o la capitalidad de Jerusalén—, es posible mencionar otra serie de pronunciamientos de Naciones Unidas. Entre éstos, cabe destacar al menos tres. En primer lugar, la resolución 194, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1948, al término de la primera guerra árabe-israelí. En ella se aborda la situación de los refugiados palestinos y se reconoce su derecho a retorno o a una indemnización para los que decidan no regresar a sus hogares.<sup>7</sup> En segundo lugar, la resolución 446,<sup>8</sup> aprobada por el Consejo de Seguridad en 1979 con las abstenciones de EEUU, Reino Unido y Noruega. El texto considera que la

4 Siguiendo la definición de Vicenç Fisas, se entiende que un proceso de paz involucra un esfuerzo para llegar a un acuerdo que ponga fin a la violencia y que requiere un compromiso de las partes para su implementación, con la intención de superar la situación previa de enfrentamiento y crear las condiciones para una paz positiva.

5 RES. 242 en <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/242\(1967\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/242(1967))>

6 RES.338 en <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/338\(1973\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/338(1973))>

7 RES.194 en <<http://www.un.org/documents/ga/res/3/ares3.htm>>

8 RES.446 en <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/446\(1979\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/446(1979))>

creación de asentamientos por parte de Israel en territorios palestinos no tiene validez legal y constituye un serio obstáculo para conseguir una paz justa y duradera en Oriente Medio. Recordando la necesidad de cumplir las disposiciones de la Convención de Ginebra en su condición de potencia ocupante, el texto insta a Israel a no adoptar medidas que puedan alterar el estatuto jurídico o la naturaleza geográfica de la zona o que afecten la composición demográfica de los territorios árabes ocupados desde 1967. En este sentido, la resolución llama explícitamente a Israel a no trasladar grupos de su población a los territorios ocupados. Por último, la resolución 478<sup>9</sup> de 1980 –aprobada en el Consejo de Seguridad con la abstención de EEUU– condena la decisión de Israel de declarar Jerusalén como su capital única e indivisible. El Consejo de Seguridad concluyó que la denominada “Ley Básica sobre Jerusalén” aprobada entonces por la Knesset (Parlamento israelí) atentaba contra el derecho internacional y que no podían considerarse como válidas las medidas adoptadas por Israel con el fin de alterar el estatuto de la ciudad. Los palestinos aspiran a que Jerusalén Este, bajo control jordano antes de ser ocupada por Israel en 1967, se convierta en la capital de un futuro Estado palestino.

### Los acuerdos de Camp David entre Israel y Egipto

A finales de los setenta, Egipto se convirtió en el primer país árabe en firmar la paz con Israel, en un acuerdo de gran impacto en la región. Previamente, el presidente egipcio, Anwar Sadat, había sorprendido al mundo al convertirse en el primer gobernante árabe en visitar Israel en noviembre de 1977. Durante su histórico viaje, Sadat se dirigió a la Knesset y solicitó a los parlamentarios israelíes que aplicaran las resoluciones 242 y 338 de Naciones Unidas como una señal de su disposición a negociar que persuadiría a los países árabes. El primer ministro, Menachem Begin, realizó luego una visita de reciprocidad a Egipto. El entonces mandatario de EEUU, Jimmy Carter, aprovechó el *momentum* en las relaciones entre ambos países y promovió unas conversaciones de paz que se celebraron en la residencia presidencial de Camp David, en las cercanías de Washington, en septiembre de 1978.

Los 12 días de negociaciones derivaron en dos acuerdos, uno de carácter general para la paz en Oriente Medio<sup>10</sup> y otro específico entre Egipto e Israel.

<sup>11</sup> Reconociendo la relevancia de las resoluciones 242 y 338 en el diseño de tratados de paz para la región, el primer acuerdo intentó definir las bases de un nuevo marco para la resolución del conflicto árabe-

israelí. Este *framework* incluyó una serie de medidas para abordar lo que se califica como “el problema palestino” a partir de negociaciones que debían incluir a Egipto, Israel, Jordania y a representantes palestinos y que debían conducir al establecimiento de una autoridad de gobierno en Cisjordania y Gaza<sup>12</sup>. Durante un período de transición de cinco años se iniciarían negociaciones para definir el estatus final de los territorios ocupados. No obstante, este pacto entre Israel y Egipto fue suscrito sin contar con la participación de representantes palestinos. El segundo acuerdo condujo a la firma de un tratado bilateral en 1979 que puso fin oficial al estado de guerra entre ambos países y llevó a la retirada de las fuerzas israelíes del desierto del Sinaí. Este acuerdo supuso el primer reconocimiento de Israel por parte de un Estado árabe, que era además el país más importante de la región en términos demográficos y militares.

A Israel el acuerdo con Egipto le permitió asegurar su frontera suroccidental y fortaleció su posición en la zona, ya que se benefició de las divisiones que el pacto provocó en el mundo árabe. El Gobierno egipcio, que a partir de entonces estableció una relación privilegiada con EEUU,<sup>13</sup> enfrentó un período de aislamiento regional. Egipto fue considerado como un traidor por los países de su entorno, que rompieron relaciones diplomáticas y le expulsaron de organizaciones regionales como la Liga Árabe y la Organización de la Conferencia Islámica. El Cairo fue repudiado por suscribir un acuerdo con Israel al margen de otros países árabes –rompiendo con uno de los pilares de la identidad supranacional árabe al hacer prevalecer los intereses nacionales egipcios– y por excluir a los propios palestinos, cuya causa había sido liderada durante años por Egipto. Sadat pagó un precio personal por la firma del acuerdo, ya que fue asesinado dos años después por militantes radicales.<sup>14</sup> Durante más de 30 años, este acuerdo de paz ha sido una de las piezas clave de la estrategia de seguridad israelí.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> RES.478 en <[<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/478\(1980\)>](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/478(1980))>

<sup>10</sup> Texto íntegro en <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/campdavid/accords.phtml>>

<sup>11</sup> Texto íntegro en <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/campdavid/frame.phtml>>

<sup>12</sup> En el texto en inglés del acuerdo se hace referencia a este tipo de autoridad como “self-governing authority (administrative council)”.

<sup>13</sup> Después de Israel, Egipto se convirtió en el segundo destinatario de la ayuda económica de EEUU, en torno a 3.000 millones de dólares anuales, orientados principalmente al ámbito militar.

<sup>14</sup> Martín, Gema. “Egipte en el món àrab. Un lideratge amb alts i baixos” en *Egipte, encaix en transició*, DCidob N°97. Barcelona: Fundació CIDOB, 2006.

<sup>15</sup> Para más información sobre la situación actual de las relaciones entre Israel y Egipto tras la Primavera Árabe véase el último capítulo de este informe.



## 1. La década de Oslo

### 1.1. Camino a la negociación: los actores y el cambio de escenario a principios de los 90

La creación de condiciones para el inicio de una negociación puede estar determinada por múltiples factores. La voluntad de diálogo de las partes en pugna, la presión de actores externos y/o una determinada coyuntura histórica o política que crea una “ventana de oportunidad” pueden incidir en el acercamiento de actores que en el pasado habían recurrido principalmente a la violencia para hacer frente a sus diferencias e incompatibilidades. En el caso palestino israelí, la literatura identifica una serie de elementos que habrían incidido en la disposición de las partes a explorar una salida negociada a principios de los noventa, tras más de cuatro décadas de conflicto armado. Junto a la evolución específica de los que serían interlocutores en la negociación –el Gobierno israelí y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP)– en los análisis se suele señalar dos hechos históricos como relevantes para el posicionamiento de los actores y la creación del escenario que daría lugar a la Conferencia de Madrid y, posteriormente, al proceso de Oslo. Estos dos episodios son, por un lado, la Intifada palestina y, por otro, la primera Guerra del Golfo. Dos hechos que se inscriben en un contexto internacional cambiante, marcado por el fin de la Guerra Fría y la configuración de un nuevo orden mundial a finales del siglo XX.

#### La Intifada palestina

El levantamiento popular palestino conocido como “Intifada” comenzó el 9 de diciembre de 1987 y canalizó la frustración acumulada de miles de palestinos tras años de ocupación, en especial de una generación de jóvenes que había crecido bajo el dominio israelí impuesto tras la Guerra de los Seis Días. Todo comenzó con lo que podría haber sido sólo un accidente. Un vehículo de las fuerzas de seguridad israelíes chocó contra un camión que transportaba trabajadores palestinos en Gaza, causando la muerte de cuatro de ellos. El hecho alentó rumores sobre un posible acto deliberado de los militares en venganza por el asesinato de un israelí la semana anterior. Los funerales de las víctimas derivaron así en una protesta masiva que persistió durante años a pesar de la dura respuesta israelí. Hasta la fecha de la firma de los acuerdos de Oslo en 1993 el alzamiento había derivado en la muerte de más de un millar de personas, en su gran mayoría palestinos.<sup>16</sup> La imagen de jóvenes palestinos,

<sup>16</sup> La relación de víctimas en la primera Intifada fue de 25 palestinos muertos por cada víctima israelí, de acuerdo a datos de Naciones Unidas citados por la prensa. Según datos de la ONG israelí B'Tselem, en el

adolescentes e incluso niños, lanzando piedras contra los tanques israelíes se convirtió en un símbolo de la Intifada, evidenciando el nivel de asimetría entre las partes. La revuelta devolvió la atención mundial al conflicto palestino-israelí, sorprendiendo tanto a Israel como a la OLP y al mundo árabe.

El levantamiento constituyó una reacción colectiva de la población palestina de Gaza y Cisjordania ante la ocupación israelí, que desde finales de los setenta se hacía más patente con el aumento de los asentamientos. Protestas, lanzamientos de piedras y cócteles molotov, huelgas y acciones de resistencia civil por parte de los palestinos, así como arrestos masivos, deportaciones y destrucciones de casas por parte de los israelíes venían registrándose con anterioridad a 1987, pero no con la intensidad que se produjeron a partir del estallido de la Intifada. Si hasta 1975 las fuerzas israelíes reportaban unos 350 incidentes anuales, en el primer semestre de la Intifada se contabilizaron 42.355<sup>17</sup>, en el marco de una reacción que comenzó siendo espontánea pero luego adquirió un carácter organizado<sup>18</sup>. No obstante, la Intifada estuvo motivada también por otros factores, más allá de la lucha contra Israel. Entre ellos, la sensación de abandono de los palestinos frente a la impasibilidad de los países árabes y la frustración por la incapacidad de la OLP para lograr avances en las demandas del pueblo palestino. Los habitantes de los territorios ocupados asumieron una posición más activa, en un contexto de creciente movilización social y política –más allá del *sumud*, que entiende la mera permanencia en el territorio como acto de resistencia– y de emergencia de grupos islamistas, como la Jihad Islámica y Hamas.

La Intifada, por tanto, supuso todo un desafío para la OLP, que desde 1982 mantenía su sede en Túnez tras su expulsión de Líbano y en la que habían comenzado a ganar peso los sectores que se inclinaban por la lucha política y diplomática ante la percepción de fracaso de la vía armada. En este sentido, algunos autores plantean que el levantamiento trasladó el protagonismo de la lucha palestina –hasta entonces liderada por la diáspora– a los territorios ocupados y envió un mensaje a la OLP respecto a la urgencia de encontrar una solución que pusiera fin a la presencia israelí. Sectores palestinos en los territorios ocupados –donde había un reconocimiento general a la OLP como representante y símbolo de la unidad nacional– plantearon la necesidad de un cambio de política y de un pronunciamiento a favor de la solución de dos Estados<sup>19</sup>.

marco de la primera Intifada 1.004 palestinos y 179 israelíes murieron entre 1987 y 1993, año en que se firmaron los acuerdos de Oslo.

<sup>17</sup> Baruch K. y Joel S. Migdal. *The Palestinian People: A History*, Cambridge: Harvard University Press, 2003; citado en Harms, G. y Todd Ferry. *The Palestine – Israel conflict. A Basic Introduction*. Londres: Pluto Press, 2008.

<sup>18</sup> Las actividades de resistencia de la Intifada pararon a ser coordinadas por el denominado Liderazgo Unificado Nacional (UNL, por su sigla en inglés).

<sup>19</sup> Aggestam, Karin. Chapter 6: “The Road to Madrid – A Turning

En este contexto, en noviembre de 1988, durante una reunión en Argel (Argelia), el Consejo Nacional de la OLP declaró un Estado palestino independiente basado en el plan de partición establecido por la ONU en 1947<sup>20</sup> y llamó a la celebración de una conferencia internacional de paz basada en las resoluciones 242 y 338 de la ONU para abordar la situación de Oriente Medio y la cuestión palestina. De esta manera, el liderazgo palestino de Yasser Arafat adoptó su primer compromiso público y oficial con la fórmula de dos Estados como vía de solución al conflicto palestino israelí, y se mostraba dispuesto a renunciar a las aspiraciones de soberanía sobre la Palestina histórica, aceptando que un Estado palestino sólo se erigiría en el 22% de ese territorio, es decir, en la zona que había sido ocupada por Israel en 1967.

La Intifada también tuvo consecuencias para Israel, su percepción del conflicto y su idea del “enemigo”. El costo de la ocupación se hizo más evidente para la sociedad israelí. Análisis destacan que el Gobierno israelí se vio sorprendido por el nivel de organización y participación de distintos estamentos de la sociedad palestina en la Intifada. Esta constatación habría llevado a algunos sectores —especialmente del Laborismo— a subrayar la necesidad de abordar la revuelta desde una perspectiva política y de negociar con sectores “moderados” palestinos. En este sentido, se mantuvo el rechazo a la OLP como interlocutora y no se reconoció la declaración de Argel. A nivel interno, si bien la Intifada alimentó la radicalización de sectores de la derecha dentro de la sociedad israelí, también dio bríos a quienes cuestionaban la ocupación y el uso de la violencia contra la población palestina —en esta etapa surgen grupos como Women in Black— y devolvió al debate público el tema de las fronteras anteriores a la guerra de 1967, la denominada “Línea Verde”, cuyos contornos se habían difuminado para muchos israelíes, en especial para la generación de jóvenes que había crecido con la sensación de que los territorios ocupados formaban parte de Israel<sup>21</sup>.

### La Guerra del Golfo de 1991

La invasión de Kuwait por parte de tropas iraquíes en agosto de 1990 dio lugar a la hoy conocida como primera Guerra del Golfo. Tras la negativa del Gobierno de Saddam Hussein a acatar la resolución de la ONU que ordenaba el repliegue de las fuerzas iraquíes del emirato, el Consejo de Seguridad dio luz verde a la intervención de una coalición, encabezada por EEUU e integrada también por varios países

Point?” *Reframing and Resolving Conflict. Israeli – Palestinian Negotiations 1988 – 1998*, Lund Political Studies 108, Lund: Lund University Press, 1999.

<sup>20</sup> La declaración de independencia del Estado palestino fue reconocida entonces por un centenar de países.

<sup>21</sup> Diversos gobiernos israelíes habían favorecido esta percepción al difundir mapas oficiales de Israel sin el trazado de la Línea Verde y cambiando el nombre de Cisjordania por Judea y Samaria.

árabes. La operación “Tormenta del Desierto” se inició en enero de 1991 y se extendió durante cinco semanas. En este período Iraq lanzó 39 misiles Scud sobre Tel Aviv, a los cuales Israel se abstuvo de responder por presiones de Washington.

La crisis en el Golfo afectó directamente a la OLP y a los palestinos, en un contexto de debilitamiento de la Intifada y de frustración por la falta de avances en el plano diplomático. Aunque inicialmente presentó un plan pacífico de retirada de las tropas iraquíes de Kuwait, la OLP de Arafat se situó del lado de Saddam Hussein, o al menos así fue percibida su posición.<sup>22</sup> En parte, por las críticas de Arafat a la premura de Occidente por liberar Kuwait mientras permanecía indiferente a la ocupación derivada del conflicto palestino-israelí. En la práctica, las consecuencias fueron un deterioro en la imagen de la OLP; el aislamiento político en la región, el retiro de la ayuda económica de algunos de los países, entre ellos Arabia Saudita; y un tropiezo en los esfuerzos de Arafat y su organización por situarse como interlocutor en las negociaciones. En Israel los acontecimientos reforzaron el rechazo a negociar con la OLP. Paralelamente, los ataques sobre Tel Aviv minaron el argumento de que los territorios palestinos actuarían como una “zona de seguridad” frente a posibles ataques de países enemigos.

En el marco de la reconfiguración de los equilibrios mundiales con el fin de la Guerra Fría, la Guerra del Golfo también dejó en evidencia que nuevas dinámicas eran posibles, como la alianza entre países árabes y EEUU contra Saddam. La tambaleante URSS dejaba a EEUU como el único actor externo determinante en la región y Washington vislumbró la posibilidad de forzar un diálogo entre árabes e israelíes que le permitiera consolidar su control sobre Oriente Medio. Asumiendo la existencia de una “ventana de oportunidad”, EEUU promovió la celebración de la Conferencia de Madrid.

### 1.2 Rutas paralelas: La Conferencia de Madrid y la vía secreta de Oslo

El 31 de octubre de 1991 delegaciones de Israel, Líbano, Siria y de Jordania (que incluía a representantes palestinos) se reunieron en Madrid. Auspiciado por EEUU, entonces gobernado por George W. Bush, y por la URSS, presidida por Mikhail Gorbachov, el encuentro pretendía seguir los pasos del acuerdo de Israel con Egipto, país que también participó en la conferencia. Más allá de las reticencias de las partes, la cita sentó un precedente ya que reunió por primera vez a delegados de estos países para una discusión cara a cara, que tenía como punto de referencia las resoluciones 242 y 338 de la ONU y el principio de “paz por territorios”. Fue también la primera vez que Israel y palestinos

<sup>22</sup> Posteriormente dirigentes palestinos han defendido que la posición de la OLP fue malinterpretada.

se reunían para un diálogo directo. No obstante, la OLP, aislada por su posición en la guerra de Iraq, fue marginada del evento por la objeción del Gobierno israelí. La representación palestina estuvo compuesta por un grupo de intelectuales de los territorios ocupados que, sin embargo, se mantuvo en contacto permanente con los dirigentes de la OLP en Túnez.

La conferencia estableció dos líneas de negociación (*two track approach*), una de carácter multilateral y otra bilateral, lo que llevó a la celebración de una serie de reuniones durante 1992 y 1993 en Washington y otras ciudades, aunque sin arrojar resultados significativos.<sup>23</sup> Jordania suscribió un tratado de paz con Israel en 1994, pero analistas creen que el acuerdo se habría concretado de igual modo. Las conversaciones con Siria y Líbano, en tanto, se bloquearon por diferencias en cuestiones limítrofes, mientras Israel aseguraba que el problema no era territorial sino la negativa de los países árabes a reconocer su derecho a existir. Respecto a los palestinos, Israel insistió en la posibilidad de una autonomía, mientras que éstos reiteraron su aspiración a un Estado. EEUU limitó su papel a definir cuestiones procedimentales, pero no estableció una agenda de negociación, lo que favoreció el estancamiento del diálogo.

En este contexto de bloqueo en las conversaciones se abrió paso a la vía secreta de Oslo ("*Oslo back channel*"), que se hizo cargo de un tema pendiente en negociaciones y propuestas de solución anteriores: un diálogo directo entre Israel y la OLP. Para ese entonces, el triunfo de los laboristas en Israel en 1992 había llevado al poder a una serie de figuras –entre ellas el ministro de Relaciones Exteriores, Shimon Peres, y su viceministro, Yossi Beilin– que argumentaban que un contacto directo con la organización de Arafat era imprescindible para alcanzar un acuerdo con los palestinos. Esta posición suponía un cambio radical en la política exterior israelí, una modificación que según algunos analistas se habría visto alentada

<sup>23</sup> En paralelo se producían cambios políticos en EEUU e Israel: William J. Clinton llegó a la Casa Blanca y el primer ministro israelí Yitzhak Shamir fue reemplazado por Yitzhak Rabin.

por la percepción de que Arafat estaba debilitado por los sucesos de Iraq y por el aislamiento de la OLP. En este contexto, Noruega ofreció a israelíes y palestinos albergar negociaciones secretas que transcurrieran en paralelo a las reuniones que se celebraban en Washington. Para Israel, esta vía le permitía explorar las posiciones de la OLP sin ningún tipo de compromiso, mientras que para la OLP significaba asumir el control de las negociaciones en representación de los palestinos.

El diálogo se inició en Oslo a finales de enero de 1993. Fueron 14 sesiones durante ocho meses y tuvieron como protagonistas a dos académicos israelíes, luego reemplazados por funcionarios de Gobierno encabezados por el diplomático Uri Savir; y al delegado de la OLP, Ahmed Qurei –más conocido como Abu Alá– y su equipo. Los funcionarios noruegos actuaron como huéspedes y facilitadores (*ver detalles de la negociación en el recuadro*). El primer ministro israelí, Yitzhak Rabin, había dado luz verde a las negociaciones sin demostrar mucho interés, pero se fue involucrando en el proceso, entre otras razones porque percibía que la complicada situación de Arafat lo convertía en el interlocutor más adecuado –por su posición de debilidad–, pero también por las evaluaciones de jefes militares y de seguridad israelíes que insistían en la necesidad de un acuerdo político ante el ascenso de Hamas y la Jihad Islámica en los territorios ocupados. Tras sortear una serie de dificultades en las negociaciones, las partes alcanzaron un acuerdo a finales de agosto. EEUU, que a esas alturas sabía de la existencia de las conversaciones pero no los detalles de su contenido, fue informado del resultado y menos de un mes después Arafat y Rabin lo respaldaron oficialmente en Washington. El texto definía los pasos a seguir para una retirada progresiva de las fuerzas israelíes de territorios ocupados y para la instalación gradual de una administración palestina en Gaza y Cisjordania. A partir de una retirada inmediata de una pequeña fracción de los territorios palestinos se contemplaba un repliegue escalonado de otras zonas, a la espera de un acuerdo definitivo sobre los temas más complejos.

## La conexión noruega

La distancia geográfica y cultural de Noruega respecto a Oriente Medio y su posición periférica en el esquema de poder internacional no fueron obstáculo sino que favorecieron que asumiera un rol facilitador en las negociaciones de paz entre palestinos e israelíes a finales de los noventa. Con una amplia tradición en temas de acción humanitaria y en misiones de paz de la ONU, Noruega contaba con la aceptación de ambas partes. De hecho, el líder de la OLP había solicitado al país europeo como canal para negociar con los israelíes ya a fines de los setenta y en los ochenta pidió en varias ocasiones al ministerio de Relaciones Exteriores noruego que traspasara este mensaje a Israel. Un diálogo totalmente exploratorio e informal se inició en enero de 1993 con la participación de los académicos

israelíes Yair Heirschfeld y Rond Pundak y del palestino Abu Alá y dos ayudantes, como representantes de la OLP. El único funcionario israelí al tanto de la reunión era el viceministro de Exteriores, Yossi Beilin, que informó a sus superiores sólo tras la primera ronda de contactos. Los representantes noruegos –con Terje Larsen, Mona Juul y el viceministro de Exteriores Jan Egeland como actores clave– actuaron como facilitadores, no como mediadores, preocupándose de los temas logísticos, de mantener el secreto de los encuentros y de promover la confianza entre las partes. La intención era la ruptura de estereotipos, la clarificación de malentendidos y, sobre todo, superar la no disposición a dialogar. Las normas eran principalmente tres: el secretismo total, no volver a agravios pasados y la posibilidad de retroceder en las posiciones que se plantearan sobre la mesa. En mayo las partes ya habían avanzado en un borrador con acuerdos en varios temas, pero los palestinos advirtieron que no continuarían las conversaciones a menos que Israel enviara representantes oficiales.

El primer ministro Yitzhak Rabin y su ministro de Exteriores, Shimon Peres, que habían estado monitoreando las “pre-negociaciones”, dieron luz verde a una delegación encabezada por el diplomático Uri Savir, entonces director general de Relaciones Exteriores. Las conversaciones comenzaron de nuevo, ya que el nuevo equipo israelí rechazó varias disposiciones del borrador previo, entre ellas las que podían derivar en una intervención internacional en los territorios ocupados (una posible administración de Gaza por la ONU al estilo Namibia o un arbitraje internacional para la cuestión de Jerusalén, por ejemplo). En julio el nuevo borrador fue sometido a la revisión de los líderes de ambas partes y motivó una serie de demandas de cambio por la OLP –la lista incluía 26 modificaciones–, entre ellas más garantías de presencia internacional para el cumplimiento de los acuerdos. Las demandas palestinas fueron consideradas inaceptables por Israel, provocando una crisis que motivó una mayor intervención de Noruega, asumiendo un papel mediador.

El recién asumido ministro de Relaciones Exteriores Johan Jorgen Holst, que se había entrevistado con Rabin en junio, viajó en julio a Túnez en dos ocasiones para reunirse con Arafat y envió a sus representantes a Jerusalén. En la siguiente ronda de conversaciones los palestinos mantuvieron sus demandas y la situación pareció bloqueada hasta que Savir puso sobre la mesa la carta del “reconocimiento mutuo” si se aceptaba el borrador con las concesiones de la OLP. Israel quedó a la espera de una respuesta de “todo o nada”, mientras representantes noruegos intentaban convencer a Arafat de aceptar la propuesta. En agosto, en el marco de una visita de Peres a Suecia, los delegados noruegos viajaron a Estocolmo para reunirse con los israelíes y desde allí llamaron a Arafat a Túnez para instarle a un acuerdo final. Después de meses de conversaciones, los temas más delicados se definieron en un diálogo telefónico de ocho horas. Dos días después, la medianoche del 20 de agosto, palestinos e israelíes sellaron el acuerdo sobre la Declaración de Principios en una ceremonia en Oslo.

Las negociaciones del reconocimiento mutuo se iniciaron inmediatamente después, con una activa participación de Noruega y una mayor personalización en la figura de Holst, además de una mayor presión porque el acuerdo se había hecho público y EEUU esperaba firmarlo en dos semanas. El proceso se centró en la carta palestina y fue complicado porque suponía abordar cuestiones que habían sido clave en la lucha de la OLP, que hacían referencia a su posición sobre el uso de la violencia y modificaciones en su documento fundacional, entre otros temas. Finalmente, tras una serie de contactos telefónicos y una última ronda de negociaciones en París el 8 y 9 de septiembre, el texto de las cartas fue consensuado y los delegados noruegos las llevaron a Túnez e Israel para su firma por Arafat y Rabin, respectivamente. El camino estaba despejado para la suscripción de los acuerdos de Oslo en los jardines de la Casa Blanca.\*

\* Para más detalles de las negociaciones en Oslo y el rol de Noruega, véase Hilde Henriksen, “Norway’s Role in the Middle East Peace Talks: Between a Strong State and a Weak Belligerent”, *Journal of Palestine Studies*, Vol. XXXIV, Nº4, Verano, 2005.

### 1.3 Oslo I: El reconocimiento mutuo y la declaración de principios

El acuerdo de Oslo (también conocido como Oslo I) se compone de dos elementos: la oficialización del reconocimiento mutuo entre las partes y la suscripción de la llamada Declaración de Principios (conocida como "DOP" por su sigla en inglés). El reconocimiento mutuo se concretó a través del intercambio de cartas entre Yasser Arafat y Yitzhak Rabin. En la misiva de Arafat, la OLP reconoce el derecho de Israel a vivir en paz y seguridad, acepta las resoluciones 242 y 338 de Naciones Unidas, se compromete a una solución pacífica del conflicto y renuncia a la violencia y el terrorismo. En su breve respuesta de un párrafo, Rabin admite que a la vista de estos compromisos asumidos por la OLP el Gobierno de Israel reconoce a la organización de Arafat como representante del pueblo palestino y como interlocutora en el marco de un proceso de paz para Oriente Medio.<sup>24</sup>

Cabe destacar que el segundo elemento del acuerdo de Oslo, la Declaración de Principios, no es un tratado de paz. Es más bien una agenda de negociaciones que define un calendario a partir del cual se debía llegar a una serie de acuerdos. La DOP asume la necesidad de poner fin a décadas de confrontación y buscar una reconciliación a través de un pacto político, y reconoce entre sus objetivos la creación de una autoridad de gobierno palestino de carácter interino en Gaza y Cisjordania por un período no superior a los cinco años, en el cual los palestinos asumirían gradualmente la administración de los territorios. Este proceso iría a la par de un progresivo repliegue israelí de los territorios ocupados. Asimismo, el acuerdo establece que las negociaciones entre palestinos e israelíes continuarían hasta alcanzar un acuerdo permanente, basado en las resoluciones 242 y 338.

El documento define el marco general para este período interino, que incluye varios temas: el inicio del período de transición a partir del retiro de las fuerzas israelíes de la Franja de Gaza y del área de Jericó, que debía acordarse en un plazo de dos meses y concretarse en menos de cuatro meses; la creación de una fuerza policial palestina que se encargaría de los asuntos de seguridad interna; la celebración de elecciones en Cisjordania y Gaza para elegir un Consejo Palestino que asumiría una serie de funciones de gobierno; y la transferencia de la autoridad a los palestinos en temas como la educación, cultura, salud, bienestar social, impuestos y turismo. Las partes tendrían que alcanzar un acuerdo para poner en marcha estos cambios.

Respecto a las negociaciones definitivas o de estatus permanente, la DOP establece que se iniciarían en

<sup>24</sup> Véase el texto completo de las cartas en <<http://www.ipcri.org/files/arafatrabin.html>>

un plazo de dos años y que como máximo en cinco años tenía que alcanzarse un acuerdo final sobre los temas pendientes –reconocidos explícitamente como tales en el documento– que incluían Jerusalén, los refugiados palestinos, los asentamientos, los acuerdos de seguridad, las fronteras, la cooperación con vecinos y otros asuntos de interés común. Por tanto, la declaración postergaba los temas más complejos para una segunda etapa de negociaciones, pero sin especificar qué tipo de características debía tener el acuerdo final. El historiador Avi Shlaim explica la omisión de estos temas de vital importancia en la DOP con un argumento rotundo: "La razón de este silencio no es difícil de entender. Si estos temas hubieran sido abordados no habría habido acuerdo".<sup>25</sup>

A pesar de su ambigüedad y sus omisiones, el acuerdo entre la OLP e Israel fue calificado de histórico por diversas razones. Se trataba del primer compromiso directo entre las partes que de alguna manera reconciliaba a los principales actores del conflicto árabe-israelí tras décadas de negación y rechazo. Además, el acuerdo era visto como una aceptación de la partición de Palestina que en cierta medida suspendía la disputa ideológica respecto a quién era el legítimo dueño del territorio para enfocarse en una solución práctica que permitiera compartir el espacio en disputa. A nivel regional, el reconocimiento de Israel por parte de la OLP suponía una ruptura con la posición que habían mantenido la mayoría de los países árabes hacia Israel, determinada en parte por su adhesión a la causa palestina. Este cambio en las reglas del juego, en teoría, despejaba el camino para que estos países consideraran el establecimiento de relaciones diplomáticas con el Estado de Israel. En el plano internacional, en tanto, la nueva dinámica entre palestinos e israelíes fue reconocida simbólicamente a finales de 1994 a través de la concesión del premio Nobel de la Paz a Rabin; su ministro de Exteriores, Shimon Peres, y Arafat, que ese mismo año había retornado a los territorios ocupados.

Sin embargo, el acuerdo también generó duras críticas en algunos países árabes y en sectores de la sociedad palestina e israelí, por parte de grupos y personas que cuestionaron el procedimiento y el contenido del pacto y de sectores radicales de ambas partes que acusaron a sus líderes de traición. Entre los miembros de la Liga Árabe, en especial países como Jordania, Siria y Líbano, se criticó la decisión de Arafat de llegar a un acuerdo en solitario con Israel en vez de continuar la estrategia de coordinar las negociaciones. En cierta medida, se consideró que la propia OLP había abierto la puerta a la división entre los árabes frente a Israel al suscribir los acuerdos de Oslo<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Shlaim, Avi. Capítulo 11: "The Rise and Fall of the Oslo Process" *The Rise and Fall of the Oslo Peace Process* en Louise Fawcett (ed.), *International Relations of the Middle East*, Oxford: Oxford University Press, 2005,

<sup>26</sup> Izquierdo, Ferran. *Israel i Palestina: un segle ...Op.cit.*

Entre los palestinos, el acuerdo contó con el rechazo frontal de Hamas y la Jihad Islámica por abandonar la reivindicación sobre la Palestina histórica y pactar con Israel, lo que llevó a estos grupos a lanzar una campaña de ataques suicidas contra Israel. Pero Oslo I también generó divisiones en el seno de la OLP. A pesar de que la mayoría de los miembros del Consejo Ejecutivo aprobaron el acuerdo con Israel, algunos grupos –en especial del Frente Popular de Liberación de Palestina (FPLP) y el Frente Democrático por la Liberación de Palestina (FDLP) acusaron a Arafat de abandonar principios de la lucha palestina por ambiciones de poder. La decisión también fue ampliamente cuestionada por algunos diplomáticos e intelectuales destacados, entre ellos, Farouk Kadoumi, una especie de “ministro de Exteriores” de la OLP, el poeta Mahmoud Darwish y el académico Edward Said. Este último denunció a Arafat por no coordinarse con los países árabes, por finalizar unilateralmente la Intifada y por sembrar la confusión y división en la OLP. “Todos los acuerdos secretos entre un fuerte y un débil involucran concesiones ocultas que avergüenzan al débil”, escribió Said. El rechazo al acuerdo entre los palestinos también estaba vinculado a la percepción de que Arafat había reconocido la existencia de Israel sin obtener a cambio un reconocimiento al derecho de los palestinos a la autodeterminación.

En Israel, los sectores contrarios al acuerdo criticaron a Rabin por poner en juego la idea del “Gran Israel” en todo el territorio, es decir desde el río Jordan hasta el Mediterráneo. Tanto el Likud como otros partidos situados más a la derecha del espectro político denunciaron la traición a la política mantenida hasta entonces que rechazaba cualquier negociación con la OLP de Arafat y acusaron a Rabin de abandonar a los miles de colonos que ya había instalados en los territorios ocupados a principios de los noventa. Oslo I también generó inquietud y molestia en sectores militares israelíes por haberse visto marginados de las negociaciones en Noruega y por la escasez de consultas sobre las implicaciones del acuerdo en materia de seguridad.

No obstante, a nivel general, Oslo I generó expectativas positivas en la población. Diversas encuestas revelaron que los índices de aprobación al acuerdo alcanzaban el 65% entre palestinos e israelíes. Como asegura el académico palestino Khalil Shikaki, para muchos palestinos e israelíes el proceso de paz de Oslo representó un gran trato: los israelíes esperaban que produjera el fin de la violencia palestina, y los palestinos, el fin de la ocupación militar israelí de sus tierras.<sup>27</sup> En la práctica, el acuerdo marco definido por Oslo I dio inicio a una serie de negociaciones entre palestinos e israelíes durante los noventa. Con un

<sup>27</sup> Shikaki, Khalil. *El fracaso de la consolidación de la paz y la relación entre seguridad y buen gobierno: el caso de Palestina (1993-2005)*. Centro de Investigación para la Paz. Madrid: CIP-FUHEM, 2006.

ritmo accidentado por los episodios de violencia y los vaivenes políticos, las conversaciones tuvieron como resultado una serie de acuerdos específicos en los años siguientes. En conjunto, el proceso sentó las bases del escenario actual, pero no cumplió con las esperanzas que había despertado ni con los plazos que se había definido para que las partes alcanzaran un acuerdo permanente. El proceso de Oslo no condujo a la paz.

## 1.4 Oslo II: Las áreas A, B y C

La ambigüedad y los temas pendientes del acuerdo de Oslo de 1993 permitían cierto margen de maniobra a los líderes palestino e israelí a la hora de enfrentar las críticas a su decisión: dependiendo del enfoque, el pacto podía defenderse como un paso hacia la construcción del Estado palestino o como una manera de mantener el control de los territorios sin que Israel tuviera que asumir el peso de su administración. Pero la falta de definición también alentó enfoques dispares a la hora de debatir los acuerdos de implementación, como quedó en evidencia en las negociaciones posteriores a la firma de Oslo I, llevadas a cabo por comités conjuntos. Mientras los representantes israelíes defendían una transferencia limitada y pausada de competencias a los palestinos, éstos presionaban por una pronta y amplia adquisición de poderes. Autores como Avi Shlaim destacan que aunque estas negociaciones creaban la sensación de una paridad entre las partes, en la práctica partían de una base desigual, reflejo de la asimetría entre los actores. Ello, porque el hecho de no alcanzar acuerdo sobre un tema específico suponía el mantenimiento de las leyes y normas impuesta por la ocupación israelí y no la aplicación de la legislación internacional.<sup>28</sup>

En este contexto, se suscribieron diversos acuerdos. Entre ellos, el que detallaba las condiciones para el repliegue israelí de Gaza y Jericó en 1994 –conocido como Acuerdo de El Cairo– que pavimentó el retorno de Arafat después de 27 años de exilio, ahora como líder de la administración interina. La Autoridad Nacional Palestina se instaló así en la Franja de Gaza y en Jericó. Cabe destacar que el acuerdo permitía que las fuerzas de seguridad israelíes mantuvieran el control sobre los asentamientos de colonos, así como sobre las fronteras con Egipto y Jordania.

El acuerdo más significativo del período se firmó el 28 de septiembre de 1995 y volvió a reunir a Rabin y a Arafat en EEUU. Conocido como “Oslo II”, acuerdo “interino”, “de segunda fase” o “de Taba” –debido a que las negociaciones se realizaron en este balneario egipcio–, el texto daba cumplimiento a una de las tareas enunciadas en el esquema de “Oslo I”.

<sup>28</sup> Shlaim, Avi. Op. cit.

En más de 300 páginas se definían las características del acuerdo entre palestinos e israelíes sobre la administración de los territorios ocupados. En este sentido, el principal eje de Oslo II fue el acuerdo para el repliegue de las fuerzas israelíes de los mayores centros urbanos palestinos, ampliando así la zona bajo control de las autoridades palestinas. Se estableció una división territorial en tres áreas:

- **Zona A:** Equivalente a un 3% de Cisjordania, esta zona pasaba a estar bajo el control exclusivo de los palestinos, incluyendo las seis ciudades con más población palestina: Belén, Jenín, Nablús, Qalqilya, Ramallah y Tulkarem. Jerusalén se mantenía entre los temas a discutir como parte del estatuto final, mientras que la situación de Hebrón quedó pendiente de un acuerdo específico debido al carácter sensible de esta localidad para los israelíes, tanto por su carga histórico-religiosa como por la presencia de colonos israelíes en el centro de la ciudad, que la convertían en un caso único. Jericó, en tanto, ya se encontraba bajo dominio palestino.
- **Zona B:** Equivalente a casi un cuarto (24%) de Cisjordania, esta zona quedaba bajo administración conjunta de palestinos e israelíes y comprendía más de 450 localidades y poblados. En esta área los palestinos asumían la responsabilidad administrativa civil, pero los israelíes mantenían el control de la seguridad.
- **Zona C:** La mayor parte, equivalente a 74% de Cisjordania, se mantenía bajo control total de los israelíes a la espera de un acuerdo permanente. En esta área se incluían los asentamientos de colonos, Jerusalén, las bases militares israelíes y las fronteras exteriores del territorio.

La firma de este acuerdo elevó la tensión y el rechazo de parte de los sectores palestinos e israelíes que habían manifestado su oposición al denominado proceso de Oslo e incrementó los niveles de violencia por parte de *spoilers* que pretendían un descarrilamiento de las negociaciones. En Israel, donde Oslo II fue ratificado en el Parlamento por una mayoría de apenas un voto, Rabin fue acusado por la derecha de protagonizar una humillación nacional y de actuar bajo los dictados del "terrorista Arafat". En este contexto, el repudio a la negociación con los palestinos condujo a un magnicidio: el 4 de noviembre de 1995, después de participar en una marcha por la paz, Rabin fue asesinado por un extremista judío.<sup>29</sup>

29 El asesino de Rabin, Yigal Amir, argumentó que había actuado por dirección divina para salvar a Israel de las concesiones territoriales que el primer ministro estaba haciendo a los palestinos.

## 1.5 El progresivo bloqueo del proceso de Oslo

**T**ras la muerte de Rabin, y mientras Arafat era electo en las primeras elecciones a la presidencia de la Autoridad Palestina (enero de 1996),<sup>30</sup> el primer ministro israelí en funciones, Shimon Peres, inició la implementación de los acuerdos de Oslo II. No obstante, su derrota en las elecciones frente a Benjamin Netanyahu frenó la puesta en marcha del proceso de paz. El Likud había sido un férreo opositor de las políticas laboristas y de los términos de negociación con los palestinos. Las prioridades del programa político de Netanyahu desafiaban todas las aspiraciones de los palestinos en temas como Jerusalén, el derecho a retorno de los refugiados o el desmantelamiento de las colonias, razón por la cual la llegada al poder del primer ministro del Likud fue considerada por el mundo árabe como una declaración de guerra al proceso de paz.<sup>31</sup>

Aunque intentó sortear al máximo los compromisos asumidos por Israel en el marco del proceso de Oslo, el deterioro de la situación en terreno a causa del incremento de la violencia y las presiones de EEUU, entre otras razones, llevaron a Netanyahu a adoptar otros dos acuerdos con los palestinos durante su mandato, en el marco del proceso de paz de Oslo. El primero de ellos, el **Acuerdo de Hebrón**, fue suscrito en enero de 1997 y definía nuevos criterios para gestionar la localidad, la única con presencia de colonos en el centro de una ciudad en Cisjordania. El convenio, el primero suscrito por un Gobierno del Likud con la Autoridad Palestina, dividió la ciudad en una zona palestina y en otra israelí. Un 80% del territorio fue señalado como H1. En esta zona, donde vivían unos 160.000 palestinos, el control quedó en manos de la ANP. En el otro 20%, identificado como H2, vivían unos 450 colonos israelíes junto a entre 20.000 y 30.000 palestinos. El control de H2 quedó en manos de las fuerzas israelíes, que se reubicaron en esta zona con el mandato de proteger a los colonos. La disputada ciudad, que había vivido recientemente graves estallidos de violencia, continúa siendo –hasta ahora– una de las áreas más explosivas de Cisjordania.

Desde inicios de 1997 y hasta finales de 1998 el proceso de Oslo permaneció bloqueado, hasta que la diplomacia estadounidense forzó a Arafat y a Netanyahu a una nueva ronda de negociación, que derivó en los **Acuerdos de Wye River**. Como en el anterior acuerdo, ambas partes asumían responsabilidades, por el lado israelí de repliegue militar y por el palestino de control y garantías de seguridad, principalmente. En este caso, el Gobierno

30 Yasser Arafat fue electo presidente de la Autoridad Palestina con el 88% de los votos. En los comicios también se escogieron los 88 integrantes del Legislativo palestino.

31 Shlaim, Avi. Op. cit.

israelí se comprometía a una nueva retirada en etapas de Cisjordania. En una primera fase, 13% del territorio de la zona C (control exclusivo de Israel) sería redistribuido: un 1% pasaría a la zona A (control palestino) y otro 12 a la zona B (administración palestina y control israelí). En una fase posterior un 14% del territorio del área B pasaría a ser catalogado como A.<sup>32</sup> El plan puso en entredicho al Gobierno, criticado desde algunos sectores por entregar territorio a los palestinos y desde otros por no comprometerse lo suficiente con el proceso de paz, bloqueando su implementación. El cronograma de Wye River se cumplió sólo parcialmente. Israel transfirió 2% del área C a la B y otro 7,1% de la zona B a la A, pero se negó a continuar argumentando que los palestinos no estaban cumpliendo con sus compromisos en lo referido al control de la violencia y la recolección de armas ilegales. Sin atender a las advertencias de Arafat respecto a una declaración unilateral del Estado palestino en este contexto, Netanyahu optó por suspender estos acuerdos y convocó a elecciones, que perdió frente al candidato laborista, Ehud Barak, en mayo de 1999.

A esas alturas, el proceso de Oslo había despertado más que sospechas en la población palestina sobre las consecuencias en terreno de la puesta en marcha de los acuerdos. En la práctica, la designación de las diferentes zonas en Cisjordania había creado espacios de autonomía palestina rodeados por una serie de mecanismos de control israelí. Las permanentes revisiones y los *checkpoints* entre las diferentes áreas territoriales habían propiciado la sensación entre la población palestina de que tenían menos libertad de movimiento que en la fase previa a los acuerdos de Oslo. En paralelo, eran testigos de la construcción de vías especiales que permitían a los colonos israelíes movilizarse con facilidad. En la práctica, la creación de las tres zonas por Oslo II había dejado sin continuidad el territorio de Cisjordania, acentuando así la división territorial que ya existía entre los territorios palestinos, tras la separación de Gaza y Cisjordania después de la guerra de 1948. En este sentido, como han destacado algunos autores, lo que algunos miembros del equipo negociador palestino habían advertido a Arafat –que Oslo conducía a una consolidación del control de Israel sobre los territorios– había comenzado a hacerse realidad.<sup>33</sup> Las políticas del Gobierno de Netanyahu en Jerusalén –en teoría un tema pendiente del acuerdo final entre palestinos e israelíes– también despertaron la alarma. La construcción de asentamientos que había sido reactivada por el Gobierno de Netanyahu y mantuvo un ritmo acelerado durante la administración de Barak, a pesar de ser considerada ilegal por la comunidad internacional y de ir contra el espíritu de los acuerdos de Oslo.

32 Según esta nueva distribución de territorio, Cisjordania quedaría dividida en un 18,2% de zona A, 21,8% de zona B.

33 Harms, G. y Todd M. Ferry. Op. cit.

## 1.6 Camp David y la Segunda Intifada

**E**hud Barak, uno de los militares más condecorados de Israel, se presentó como el sucesor de Rabin y como un político determinado a alcanzar un acuerdo con los palestinos. Su intención era cambiar el ritmo que habían tenido hasta entonces las negociaciones de Oslo y abordar directamente las cuestiones del estatuto final.<sup>34</sup> Tras una serie de reuniones con el presidente de EEUU, Bill Clinton, y su secretaria de Estado, Madeleine Albright, Arafat y Barak firmaron en Egipto el acuerdo de Sharm el-Sheikh (4 de septiembre de 1999) que definía un nuevo cronograma para las negociaciones sobre el estatuto final: los temas más complejos tendrían que consensuarse en los meses siguientes, con el objetivo de suscribir un acuerdo en septiembre de 2000.

Cabe destacar que los principales involucrados en las negociaciones se encontraban en posiciones políticas complejas. Según algunos autores, el líder palestino sentía la necesidad de contar con más tiempo para preparar la discusión sobre el estatuto final y no se sentía cómodo con las presiones de Barak y Clinton. No obstante, ante el bloqueo en las conversaciones y el retraso respecto al calendario establecido en Sharm el-Sheik, Arafat amenazó que si no se avanzaba en las conversaciones emprendería una declaración unilateral de independencia. Barak, en tanto, enfrentaba una situación de debilidad política doméstica, marcada por mociones de censura y por las divisiones en su coalición que lo llevaron a perder la mayoría –tres partidos abandonaron el Gobierno– en la víspera de su reunión trilateral con Arafat y Clinton en EEUU. El presidente estadounidense, en tanto, recorría los últimos meses de su segundo mandato, en la fase del llamado síndrome del “pato cojo”.<sup>35</sup>

En este contexto, el 11 de julio de 2000 se pusieron en marcha las negociaciones en Camp David, el mismo lugar donde se había alcanzado el acuerdo entre Israel y Egipto en 1979. La ausencia de materiales escritos o mapas delineados durante los 14 días que duraron las conversaciones ha creado un halo de misterio sobre el alcance real de las propuestas discutidas en este período, cuyos detalles se han reconstruido a *posteriori* a partir de las versiones de los participantes en las reuniones. Aún así, “Camp David II” es conocido como un momento clave e histórico en las negociaciones, en el que se abordaron con más detalle

34 Barak se oponía al proceso progresivo que a través de varios acuerdos del estilo “un poco de tierra por un poco de paz” [trad.] Harms G. y Todd M. Ferry. Op. cit.

35 El denominado síndrome del “pato cojo” suele atribuirse a los presidentes de EEUU en la etapa final de su segundo mandato debido a la imposibilidad de ser reelectos tras haber gobernado durante ocho años. En términos generales, alude a la prematura pérdida de poder, el desgaste, la reducción de ímpetu político y las bajas entre los miembros de su equipo de gobierno.



que nunca los temas más complejos del conflicto. De cara al estatuto final, los palestinos –como habían reiterado en los meses previos– deseaban la creación de un Estado palestino independiente, con Jerusalén Este como capital. La Autoridad Palestina aspiraba a que las fronteras previas a la guerra de 1967 fueran el punto de partida, que hubiera un reconocimiento por parte de Israel del derecho a retorno de los refugiados palestinos –a través del regreso y/o compensaciones– y ofrecían a los israelíes derechos sobre el barrio judío de la Ciudad Vieja de Jerusalén.

En Camp David Barak hizo una propuesta que incluía el tema del territorio, Jerusalén y los refugiados. Respecto al territorio, la iniciativa contemplaba que además de Gaza (ya bajo control palestino), la mayor parte de Cisjordania y un sector del desierto del Negev pasaran a manos palestinas, y que los mayores asentamientos próximos a la Línea Verde fueran anexados por Israel. No hay claridad sobre los porcentajes definitivos, pero se suele atribuir a Barak una oferta del 90% del territorio ocupado, aunque esa cifra incluía restricciones por el tema de los colonos, las carreteras para conectar los asentamientos, zonas de seguridad, etc. Por ello, algunos autores indican que la cifra real de la propuesta habría oscilado entre más de un 70% y un 80% de Cisjordania. Según este plan, los israelíes mantendrían el control de un 20% del territorio: anexarían el equivalente a un 10% y mantendrían bajo ocupación militar durante dos décadas el 10% restante. Este último porcentaje incluía el Valle del Jordán, considerado como una zona estratégica por su calidad fronteriza con Jordania. Después de este período de dos décadas, el territorio sería entregado eventualmente a la soberanía palestina.

En cuanto a los refugiados, el Gobierno de Barak no estaba dispuesto a aceptar ningún tipo de responsabilidad moral o legal. Su propuesta era un programa de retorno limitado en un contexto de reunificación familiar, para un número de personas que no habría llegado a precisarse, pero que en todo caso habría sido gradual, de no más de 500 personas al año. Israel se comprometía a aportar a un fondo de compensación de carácter internacional para los refugiados palestinos. Uno de los temas más sensibles era, sin duda, Jerusalén (al-Quds en árabe). Algunos autores destacan que Barak fue más allá que otros primeros ministros israelíes en sus concesiones y que habría estado de acuerdo con una partición de la ciudad. A pesar de ello, la propuesta habría estado lejos de las aspiraciones palestinas de control de Jerusalén Oriental; zona que estuvo bajo dominio jordano hasta su ocupación por Israel tras la guerra de 1967 y que alberga la Explanada de las Mezquitas, en la Ciudad Vieja, en concreto la mezquita de al-Aqsa –el tercer lugar más sagrado para los musulmanes– y la mezquita de la Roca. En este sentido, autores precisan que la oferta de Barak fue que los palestinos convirtieran Abu Dis,

un barrio contiguo a Jerusalén Este, en su capital. Israel pretendía retener Jerusalén oeste y la mayor parte de la zona este. En cuanto a la Ciudad Vieja, la idea era que vigilantes musulmanes resguardaran los sitios emblemáticos del Islam.

Finalmente, las partes no llegaron a acuerdo. Las razones e interpretaciones del fracaso son múltiples, pero en general existe consenso en la apreciación de que los israelíes sentían que era lo máximo que podían ofrecer, mientras que para los palestinos era menos de lo que podían aceptar. Barak habría planteado la propuesta en forma de ultimátum, de todo o nada, y habría insistido en que el acuerdo debería suponer el fin del conflicto, en el sentido de que los palestinos no podrían presentar luego nuevas alegaciones. En la delegación palestina el plan habría generado divisiones. Algunos lo percibían como una oportunidad histórica para alcanzar una solución política al conflicto, mientras que otros consideraban que suponía una renuncia a reivindicaciones básicas. A esto se sumaba que los palestinos recibían presiones de países árabes para no poner en riesgo los derechos de los musulmanes sobre los lugares santos de Jerusalén.

Arafat se negó a aceptar los términos de Barak por considerar que ponían en riesgo elementos del núcleo duro de la reivindicación palestina, en especial en lo referido a Jerusalén. El dirigente palestino fue criticado por falta de creatividad y de capacidad para realizar contrapropuestas, y fue acusado por Clinton y Barak de ser el responsable del fracaso de Camp David II y de no estar comprometido con una solución pacífica. Se habló incluso de la “generosa oferta” de Israel en Camp David rechazada por los palestinos. No obstante, Arafat fue recibido como un héroe a su regreso a los territorios ocupados, ya que muchos palestinos consideraban que el hecho previo de haber firmado Oslo I y haber aceptado aspirar a sólo un 22% de la Palestina histórica era ya una concesión más que suficiente. La percepción entre los palestinos era que los israelíes no estaban dispuestos a comprometerse en una solución justa, basada en el derecho internacional, mientras que para los israelíes significaba que los palestinos eran intransigentes. De hecho, a partir de entonces Barak alimentó la idea de que no había un “partner” para la negociar la paz en el lado palestino.

En este contexto de frustración por el resultado de Camp David II se produjo el estallido de la Segunda Intifada o Intifada de al-Aqsa. La escalada de violencia entre palestinos e israelíes terminó de dar la estocada al proceso de Oslo, bloqueó las vías de negociación y en los años siguientes supuso la pérdida de miles de vidas, la mayoría de ellas palestinas. Los hechos se desencadenaron tras la visita el 28 de septiembre de 2000 del líder ultraderechista israelí Ariel Sharon y un millar de agentes policiales y militares a la Explanada de las Mezquitas, denominada Monte del Templo

por los judíos, en la Ciudad Vieja de Jerusalén. La simbólica visita a un lugar santo para los musulmanes en el quinto aniversario de Oslo II por parte de un dirigente que desafiaba las políticas de transferencia de territorios a los palestinos fue considerada como una provocación deliberada y derivó en una serie de incidentes que condujeron a una explosión de violencia directa a gran escala en la zona. Esta vez, mucho más virulenta que la Primera Intifada.

Durante la Segunda Intifada las dinámicas de ataque-represalia fueron continuas y la militarización fue muy rápida. Las fuerzas de seguridad palestinas se involucraron en la lucha y los israelíes respondieron con armamento pesado y helicópteros. Hamas, que junto a otros grupos había iniciado la lucha armada y los atentados suicidas en los noventa, ya contaba con un ala militar, las brigadas Izz al Din al-Qassam, mientras que Fatah creó las Brigadas de los Mártires de al-Aqsa en homenaje a los muertos en la explanada de las mezquitas. Así, se multiplicaron los ataques contra civiles en Israel por parte de milicias palestinas. Paralelamente, se incrementó la política israelí de “asesinatos selectivos” –ejecuciones extra judiciales– en las que murieron unos 150 palestinos entre 2000 y 2004. Al mismo tiempo se intensificaron las operaciones militares israelíes en los territorios ocupados, con episodios emblemáticos como la entrada en un campo de refugiados de Jenín que causó la muerte a 497 personas. Según los datos de la ONG israelí B’Tselem, desde su inicio hasta noviembre de 2004<sup>36</sup> un total de 3.040 palestinos, entre ellos 606 menores, habían muerto a manos de las fuerzas israelíes; mientras que otros 429 israelíes (78 de ellos menores) había perdido la vida a causa de ataques palestinos en Israel y otros 210, en su mayoría colonos, habían fallecido producto de incidentes en Gaza y Cisjordania.

El pánico entre la población israelí en este contexto fomentó la adopción de severas medidas en nombre de la seguridad, que afectaron a la población palestina de los territorios ocupados, así como a la minoría árabe dentro de Israel. La espiral de violencia también se tradujo en una política de destrucción de infraestructuras de la ANP, la demolición sistemática de casas de sospechosos de estar involucrados en ataques contra Israel, y la imposición de una serie de restricciones y controles en Gaza y Cisjordania por parte del Ejército israelí. La ocupación israelí comenzó a revelar su faceta más cruda, sometiendo a la población palestina a condiciones similares a las de una gran prisión.<sup>37</sup> El proceso de paz colapsaba a finales de 2000, siete años después del primer acuerdo de Oslo y tras haber sobrepasado en dos años el plazo fijado para alcanzar una solución definitiva al conflicto palestino israelí. Aún así, en los primeros meses de

la Segunda Intifada se hizo una última apuesta por rescatar las negociaciones a través de los llamados Parámetros Clinton y las negociaciones en Taba.

## 1.7 Los Parámetros Clinton y las conversaciones en Taba

La Segunda Intifada condujo a un endurecimiento de las posiciones de las partes y a una ruptura de la confianza. Aún en este escenario, entre diciembre de 2000 y enero de 2001 se impulsaron nuevas iniciativas para intentar rescatar las negociaciones. A pesar de que se encontraba en la recta final de su mandato –en noviembre el republicano George W. Bush había ganado las disputadas elecciones presidenciales en EEUU y asumiría el poder en febrero–, Clinton hizo una apuesta para intentar concretar de alguna manera los ocho años de negociaciones impulsadas por su administración. Por tanto, el 23 de diciembre, sugirió una serie de directrices con el objetivo de orientar y acelerar las negociaciones. La propuesta fue presentada en forma de discurso a los negociadores palestinos e israelíes reunidos en la Casa Blanca –no se presentó una propuesta por escrito<sup>38</sup>– y, en líneas generales otorgaba una mayor cantidad de territorio a los palestinos y ofrecía una salida para Jerusalén.<sup>39</sup>

Los llamados “Parámetros Clinton” planteaban que un Estado palestino debería constituirse en entre un 94 y un 96% de Cisjordania (además de Gaza) y que Israel tendría que ceder entre 1 y 3% de territorio para compensar las áreas anexadas. Palestinos e israelíes tenían que ser capaces de acordar un mapa siguiendo los criterios de contigüidad, minimizar las áreas anexadas y el número de palestinos afectados, además de mantener un 80% de las colonias en bloque, aunque –como han comentado algunos autores–, no se explicitaba cómo estos puntos podían ser compatibles. Tampoco se especificaba el destino de los asentamientos que no fueran anexados por Israel; es decir, si serían evacuados o si los colonos vivirían bajo soberanía palestina. En temas de seguridad, se subrayaba que la clave estaba en la instalación –que debía ser consentida por ambas partes– de una presencia internacional que supervisara la implementación de los acuerdos y las fronteras del Estado palestino. Ello facilitaría el repliegue de Israel, que mantendría algunas bases en el Valle del Jordán, bajo la autoridad de la fuerza internacional, por un tiempo limitado que podía reducirse si disminuía la percepción de amenazas a Israel en un eventual contexto de cambios regionales favorables. Según algunas versiones, las fuerzas

38 Según el testimonio recogido en su autobiografía, Bill Clinton leyó lentamente la propuesta a las partes para que tuvieran tiempo de tomar notas.

39 Para más información sobre los Parámetros Clinton véase <<http://www.ipcri.org/files/clinton-parameters.html>>

36 No existe una fecha precisa para delimitar el fin de la Segunda Intifada, aunque se suele hacer referencia a los años 2003 o 2004.

37 Izquierdo, Ferran. *Israel i Palestina: un segle...* Op.cit.

militares israelíes estarían desplegadas por un plazo de seis años –los últimos tres bajo soberanía palestina–, pero podrían ampliar su presencia en situaciones de emergencia en caso de amenaza inminente y demostrable a su seguridad. Además, se planteaba la conformación de un Estado palestino “no militarizado”. Para el presidente de EEUU, esta era una vía de compromiso entre los afanes de Israel porque fuera “desmilitarizado” y las de los palestinos, que querían un Estado “con armas limitadas”. El Estado palestino tendría unas fuerzas de seguridad potentes y soberanía sobre su espacio aéreo, aunque algunas versiones apuntan a que se aplicó el término de “uso mutuo”, ya que se habría aceptado un derecho de Israel a utilizar el espacio aéreo para entrenamientos y fines operacionales.<sup>40</sup>

Respecto a Jerusalén, Clinton sugería un principio de división bajo la lógica de que “las áreas árabes son palestinas y las judías son israelíes” que también debía aplicarse a la Ciudad Vieja y que debía guiar el diseño de un mapa que permitiera el máximo de contigüidad en las dos zonas. Asimismo, proponía una división vertical del Monte del Templo/ Haram al-Sharif, el lugar de mayor relevancia religiosa de Jerusalén. Planteaba una soberanía de los palestinos sobre la Explanada de las Mezquitas, un control israelí del Muro de las Lamentaciones; mientras que para el área bajo las mezquitas musulmanas ofrecía dos opciones: Israel tendría soberanía sobre este espacio, que conecta con el Muro de las Lamentaciones, o los palestinos contarían con una soberanía limitada, ya que los sitios sagrados judíos en esta área recibirían una protección especial bajo un mecanismo internacional. Finalmente, en cuanto a los refugiados Clinton consideró que Israel estaba preparado para reconocer el sufrimiento moral y el daño material causado a los palestinos como resultado de la guerra de 1948. En este contexto, proponía la creación de una comisión internacional que ayudara a resolver el tema –compensaciones, reasentamiento, rehabilitación–, aunque admitía que el derecho a retorno a de los palestinos debería orientarse principalmente a su regreso a un Estado palestino, más que a Israel. En este sentido, algunos autores han planteado que uno de los elementos más relevantes de los Parámetros Clinton fue la introducción de una posible fórmula de intercambio para facilitar un acuerdo permanente, en términos de “refugiados por Jerusalén”: una renuncia de los palestinos al derecho a retorno por una renuncia de los israelíes a la soberanía sobre el Monte del Templo, donde mantendrían un control simbólico.<sup>41</sup>

Clinton dejó claro que era una propuesta personal, de tomar o dejar, que dejaría de estar disponible en breve dado que él abandonaría la Casa Blanca en el plazo

de un mes. Un eventual acuerdo, además, debería marcar un fin definitivo del conflicto y de los reclamos de ambas partes. Con algunas observaciones, tanto Arafat como Barak aceptaron que los Parámetros Clinton se convirtieran en la base de las negociaciones en el balneario egipcio de Taba celebradas entre el 21 y el 27 de enero de 2001. La propuesta de Clinton fue considerada como una mejor oferta a los palestinos que la que Barak había planteado en Camp David, por lo que las conversaciones en Taba despertaron ciertas expectativas entre los negociadores palestinos. No obstante, también se valoró como una propuesta tardía: las perspectivas de avanzar estaban condicionadas de antemano por la política interna de Israel, que se aprestaba a celebrar elecciones en febrero. Los sondeos de intención de voto daban ventaja al candidato de la derecha, Ariel Sharon. Dentro del propio Laborismo, además, había reticencias sobre este proceso, incluido el propio Barak.

Aún así, tras los seis días de reuniones en Taba las partes coincidieron en subrayar que las negociaciones se habían llevado a cabo en una atmósfera inéditamente positiva, que evidenció un compromiso para la búsqueda de una solución pactada y mutuamente aceptable. La declaración conjunta posterior a la reunión admitió que “las partes nunca habían estado tan cerca de alcanzar un acuerdo”.<sup>42</sup> A pesar de los progresos, la falta de tiempo se identificó como un factor que impidió desatascar los temas en los que persistían diferencias y se expresó la esperanza de que estos asuntos pudieran ser abordados tras los comicios en Israel. En este sentido, se ha valorado Taba como una prueba de que el diálogo era posible siempre y cuando las partes se reconocieran seriamente como interlocutores. Desde la perspectiva israelí, en tanto, se ha subrayado que la delegación palestina en Taba, a diferencia de lo ocurrido en Camp David –donde su respuesta se percibió como crítica y reactiva–, había asumido una posición más propositiva.<sup>43</sup> Los pormenores de las negociaciones en el balneario egipcio fueron recopilados y publicados un año después por el Enviado Especial de la UE para el proceso de paz en Oriente Medio, Miguel Ángel Moratinos.<sup>44</sup>

Según el denominado Documento Moratinos,<sup>45</sup> en las negociaciones se asumió que las fronteras del 4 de junio de 1967 (previas a la Guerra de los Seis Días)

42 Para más detalles sobre la declaración conjunta tras las negociaciones de Taba, véase <<http://unispa.un.org/UNISPAL.NSF/0/BADAA58661CC084F85256E37006FC44D>>

43 Eldar, Akiva. “The peace that nearly was a Taba”, *Haaretz*, 14 de febrero 2002.

44 Moratinos y su equipo eran los únicos en el hotel en Taba, además de las delegaciones negociadoras, y entrevistaron a los delegados tras cada una de las reuniones para registrar sus visiones; marcando un hito de protagonismo de la UE en el marco de este proceso de mediación. Seis meses después de las negociaciones, Moratinos envió el documento a las partes para recibir comentarios. La versión final, aceptada por ambas partes, fue publicada en febrero de 2002.

45 Para más detalles, véase el texto completo del Documento Moratinos en <<http://prn.mcgill.ca/research/papers/moratinos.htm>>

40 Fishman, Henry & Ephraim Lavie. Op. cit.

41 Ibid.

deberían ser la base de las fronteras entre Israel y el Estado de Palestina. La relevancia de este punto de partida es que hasta entonces la posición oficial israelí había sido que la Resolución 242 ordenaba el retiro de "territorios" y no de "los territorios" ocupados en la Guerra de los Seis Días, como defiende la posición árabe. Por primera vez, tanto palestinos como israelíes presentaron sus propios mapas de Cisjordania que sirvieron de base para las discusiones sobre límites y asentamientos y que suponían cambios respecto a las posiciones mantenidas en Camp David. Según análisis posteriores a la reunión, los israelíes valoraron que por primera vez los palestinos hubieran incorporado en una propuesta formal la posibilidad de anexión israelí de territorios de Cisjordania.<sup>46</sup> Los Parámetros Clinton sirvieron como un marco de referencia, aunque flexible, para la discusión. En este ámbito ambas partes aceptaron el principio de intercambios de territoriales, aunque no hubo acuerdo en la proporción. Desde una perspectiva demográfica, Israel presentó mapas que intentaban incorporar a su Estado un 80% de los colonos a través de la anexión de un 6% del territorio (el límite máximo que planteaban los Parámetros Clinton), mientras que la parte palestina contempló un intercambio de un 3,1% de territorios (menos del mínimo definido en el plan Clinton) y subrayó la importancia de que hubiera continuidad entre Cisjordania y Jerusalén. En cuanto a Gaza, se acordó la evacuación de todos los asentamientos israelíes y el establecimiento de un paso seguro que permitiera la conexión entre la Franja y Cisjordania.

Respecto a Jerusalén, los Parámetros Clinton abrieron una vía de entendimiento sobre el destino de la ciudad, pero las diferentes interpretaciones de las partes también bloquearon los debates. Las partes aceptaron el principio de soberanía palestina en los barrios árabes e israelí en los judíos y aceptaron que fuera la capital de dos Estados: Yerushalaim, capital de Israel, y al-Quds, capital del Estado palestino. Los palestinos aceptaron discutir una soberanía israelí en los asentamientos construidos en Jerusalén Oriental después de 1967, aunque con excepciones.<sup>47</sup> Las zonas árabes de Jerusalén se unirían a Abu Dis,<sup>48</sup> una localidad de los alrededores, donde se instalarían las sedes del Gobierno y el Parlamento palestinos.<sup>49</sup> En cuanto a la Ciudad Vieja, ambas partes coincidieron en el control respectivo de los sitios religiosos, pero

46 Haniyye, Akram. "Deconstructing the Taba Talks", *Report on Israeli Settlements*, marzo-abril 2001.

47 Las excepciones planteadas por los palestinos incluyeron las colonias de Jebal Abu Ghneim (Har Homa) y Ras al-Amud —en territorios que habían sido confiscados recientemente en una zona que conecta Belén y Jerusalén— y los de Maale Adumin y Givat Zeev, en la zona metropolitana de Jerusalén

48 Abu Dis es una localidad ubicada fuera de las fronteras de Jerusalén, según los límites establecidos en el Plan de Partición de 1947.

49 Álvarez Ossorio, Ignacio y Ferrán Izquierdo. *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, Madrid: Editorial Catarata, 2007.

no llegaron a acuerdo en uno de los temas más complejos, el área a dividir en el Monte del Templo/Haram al-Sharif,<sup>50</sup> ni en los límites y los controles de seguridad en la ciudad abierta de Jerusalén.

En cuanto a los refugiados palestinos tampoco se alcanzó un consenso, pero se exploraron una serie de fórmulas, reconociendo la centralidad del tema para una solución del conflicto. El debate abordó desde la posibilidad de desarrollar una narrativa conjunta sobre la tragedia de los palestinos, hasta cuestiones prácticas en asuntos de retorno y compensación. No se intercambiaron propuestas por escrito pero, según el Documento Moratinos, la delegación israelí sugirió de manera informal un programa a tres bandas para la absorción de refugiados palestinos en un período de 15 años, tanto en Israel —entre 25.000 y 40.000— como en áreas que serían transferidas a la soberanía palestina y en el marco de un programa de reunificación familiar. Las partes avanzaron en la definición de la comisión internacional que abordaría el tema de las compensaciones y acordaron que la UNRWA desaparecería en un plazo de cinco años. En el ámbito de la seguridad, los palestinos se habrían mostrado dispuestos a aceptar el principio de limitación a su capacidad armamentística y a considerar las aprehensiones de seguridad de Israel. No obstante, las diferencias persistieron en otros temas que suponían un recorte de soberanía, entre ellas el control del espacio aéreo, los plazos para el repliegue o la presencia de tropas (los palestinos admitían la presencia de una fuerza internacional, pero no de militares israelíes).

En un contexto preelectoral en Israel, la reunión en Taba fue objeto de duras críticas de la oposición a Barak, que lo acusó de carecer de respaldo político para comprometerse en una negociación apresurada con los palestinos y que, según denunciaron algunos, ponía en riesgo los valores sionistas. La elección de Ariel Sharon como primer ministro en febrero de 2001 frenó las dinámicas de Taba y marcó un punto de inflexión. La escalada de violencia en el marco de la Segunda Intifada se agudizó y el contexto internacional favoreció una mayor aproximación de las políticas de EEUU e Israel. Tras los atentados contra Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, Sharon aprovechó el discurso de "guerra contra el terrorismo" del presidente George W. Bush para alinear en estos términos la lucha de Israel contra los palestinos e incluso calificó a Arafat como el "Osama bin Laden de Israel"<sup>51</sup>. En sintonía con Sharon, el mandatario estadounidense

50 Al hacer referencias a las "zonas sagradas" del Muro de las Lamentaciones, la propuesta de Clinton abrió un debate sobre cuáles eran sus límites: según los palestinos, sólo la parte expuesta, ya que desde su perspectiva los túneles que conectan con el muro forman parte de Haram al-Sharif.

51 Eldar, Akiva. "The Arafat-bin Laden equation won't stick", *Haaretz*, 24 de septiembre de 2001. < <http://www.haaretz.com/print-edition/opinion/the-arafat-bin-laden-equation-won-t-stick-1.63177>>

responsabilizó al dirigente palestino de la violencia de la Segunda Intifada y mantuvo hacia él una posición distante, a diferencia de Sharon que fue recibido en varias ocasiones en la Casa Blanca. Bush planteó explícitamente que la paz y la solución de dos Estados requerían un cambio en el liderazgo palestino. Paralelamente, Israel incrementó el nivel de respuesta militar a la Intifada, reocupó la mayoría de las zonas A y B de las cuales se había replegado en el marco del proceso de Oslo y recluyó a Arafat en la Muqata. Asimismo, el Gobierno de Sharon puso en marcha políticas como la construcción del muro de separación, que avanzó desde entonces a pesar de la condena internacional, con un severo impacto en Cisjordania.

## 2. Los intentos frustrados por resucitar el proceso de paz (2001-2010)

### 2.1 El amargo balance de Oslo

Tras una década marcada por el proceso de Oslo, el escepticismo en torno al esquema consagrado en 1993 se fue agudizando y condujo a una serie de evaluaciones críticas. Aunque los elementos que permiten valorar un proceso de paz pueden diferir según las aproximaciones teóricas, es posible asumir, siguiendo a Jean Paul Lederach, que las claves de su éxito están en su capacidad de reducir la violencia, incrementar la justicia social y restaurar las relaciones entre las partes en disputa.<sup>52</sup> El proceso de Oslo no fue capaz de tener este impacto positivo y la literatura ha identificado una serie de fallos, tanto en las premisas asumidas para abordar una posible solución de la disputa como en la forma de conducir las negociaciones, que en conjunto han tenido consecuencias prácticas en terreno hasta el día de hoy. En este sentido, diversos autores han enfatizado que el proceso de Oslo no logró transformar las relaciones de poder ni crear certidumbres en las élites ni las bases de las sociedades enfrentadas.<sup>53</sup>

El conflicto se ha caracterizado por la profunda asimetría de poder entre los actores en pugna y esta situación no cambió –más bien se acentuó– en el marco del proceso de Oslo. En este sentido, los análisis apuntan que las negociaciones no lograron modificar unas relaciones de poder marcadas por una dinámica de dominio-resistencia (hacia unas de carácter cooperativo) ni rompieron la lógica de suma cero, que hacían que cada cesión de una parte apareciera como una pérdida de la otra. El proceso de Oslo no promovió la confianza entre las partes ni

facilitó un empoderamiento del actor más débil, los palestinos. El proceso aparece, además, como un reflejo de la aproximación de EEUU al conflicto –sin mayor implicación de otros actores internacionales–, cuyo papel, más que balancear, ha potenciado al grupo dominante, es decir, a Israel.

El esquema de Oslo se caracterizó también por ofrecer un escaso grado de certidumbre –lo que ha sido caracterizado como “ambigüedad constructiva”, es decir, no aclarar los objetivos para evitar el fracaso de las negociaciones<sup>54</sup>– en cuestiones clave. De hecho, se dejaron para el final los asuntos más espinosos y no se explicitó que el proceso fuera a conducir al establecimiento de un Estado palestino. Una de las principales críticas apunta a que el esquema de Oslo no utilizó como referencia la legalidad internacional, las resoluciones de la ONU. Por el contrario, partió de la base de la distribución de fuerzas en terreno, permitiendo la continuidad de la ocupación mientras, en paralelo, se creaba una singular situación de autonomía palestina, en un marco de creciente fragmentación del territorio. Consolidó así, según algunas interpretaciones, una fórmula de “seguridad por territorios”.<sup>55</sup> Además de consolidar la política de hechos consumados de Israel, los vaivenes del proceso de Oslo también demostraron el impacto de la política interna israelí en las negociaciones, ya que la llegada de los diferentes primeros ministros suponía visiones diferentes sobre el tipo de relación con los palestinos y condicionaba su curso. En el lado palestino, la OLP de Arafat fue acusada de hacer demasiadas concesiones desde un principio, sin contrapartidas ni garantías para el cumplimiento de sus demandas. Las valoraciones críticas de Oslo también han subrayado su carácter *top-down*, sin mayor participación popular en el proceso, y las dificultades para gestionar la oposición de los *spoilers*. En este sentido, se ha destacado que la acción mediadora que facilitó la aproximación de las partes en conflicto no previó adecuadamente las dificultades o regresiones que surgirían en su implementación.<sup>56</sup> A pesar de las lecciones de este proceso, muchas de las iniciativas posteriores para intentar reanudar las negociaciones no sortearon, sino que asumieron, las lógicas del esquema de Oslo.

Tras el fracaso de Camp David y Taba entre finales de 2000 y principios de 2001, la nueva década estuvo caracterizada por nuevas aproximaciones al conflicto que intentaron reavivar el proceso de paz entre palestinos e israelíes. Si los diez años anteriores se habían caracterizado por la ascendencia de EEUU en el proceso, en este nuevo período se abrieron ciertos espacios para la presentación de propuestas

52 Jean Paul Lederach citado en Maney, G. et al. “The Past’s Promise: Lessons from Peace Processes in Northern Ireland and the Middle East”, *Journal of Peace Research*, vol.43, Nº2, 2006.

53 Maney, G. et al. Op.cit.

54 Álvarez Ossorio, Ignacio y Ferrán Izquierdo. *¿Por qué ha fracasado la paz?* Op.cit.

55 Maney, G. et al. Op.cit.

56 Kriesberg, Louis. “Mediation and Transformation of the Israeli-Palestinian Conflict”, *Journal of Peace Research*, Vol.38, Nº3, 2001.

por parte de otros actores, desde aproximaciones multilaterales y de *second track diplomacy*. Éstas involucraron, por tanto, no sólo a actores de carácter estatal –como en la Iniciativa Árabe, promovida por países de la región–, sino también de la sociedad civil, desde donde se impulsaron planes como la Iniciativa de Ginebra. Además de propuestas destinadas a conseguir un acuerdo permanente entre palestinos e israelíes, a lo largo de la década –y respondiendo a una evaluación de la situación en terreno– también se plantearon opciones de otro tipo para intentar sortear la crisis, entre ellas acuerdos limitados y a corto plazo –asumiendo que las partes no eran capaces de alcanzar un acuerdo global y definitivo– y propuestas de acción unilateral. Incluyendo este amplio abanico de propuestas, algunos recuentos han identificado hasta 17 planes para abordar el conflicto palestino-israelí en la última década.<sup>57</sup> A continuación se examinarán algunas de las propuestas más significativas que han tenido como propósito un acuerdo integral y permanente entre las partes. Entre ellas se incluyen la Hoja de Ruta, promovida por el Cuarteto para Oriente Medio –EEUU, UE, Rusia y la ONU–; dos propuestas extra oficiales impulsadas por personalidades de la sociedad israelí y palestina –la Iniciativa de Ginebra y el Plan Ayalon-Nuseibeh–; la propuesta regional conocida como la Iniciativa de Paz Árabe, y el proceso de Anápolis, impulsado por George W. Bush durante su segunda administración.

## 2.2 La Hoja de Ruta

El plan de paz conocido como Hoja de Ruta fue presentado el 30 de abril de 2003 por el Cuarteto para Oriente Medio, conformado por EEUU, la UE, Rusia y Naciones Unidas.<sup>58</sup> La propuesta asumía como referencia el discurso que había pronunciado Bush el 24 de junio de 2002 sobre su visión de Oriente Medio, y tenía como objetivo un acuerdo amplio entre palestinos e israelíes en el marco de un proceso que debería culminar en 2005. En el marco del ciclo de violencia iniciado con la Segunda Intifada, la iniciativa intentó recuperar la vía de las negociaciones con una mayor implicación internacional. Este hecho fue interpretado como una señal de los límites de la intervención estadounidense en el conflicto, en parte por su especial relación con Israel.<sup>59</sup> En este sentido, la idea era intentar compartir la carga de la mediación con otros actores internacionales asumiendo que el papel de EEUU era necesario, pero no suficiente.

Según la Hoja de Ruta, las negociaciones tenían que partir de la base de las resoluciones 242 y 338 de Naciones Unidas, pero también en la recientemente aprobada Resolución 1397<sup>60</sup> (12 de marzo de 2002), que insistía en la fórmula de dos Estados con fronteras seguras y reconocidas. Asimismo, hacía referencia a los acuerdos suscritos previamente entre las partes, al principio de “paz por territorios” y a la Iniciativa de Paz Árabe.<sup>61</sup> El plan estaba organizado en tres fases, con un calendario específico para su implementación, calificado como “realista” por el Cuarteto: 1) “Fin del terror y la violencia, normalización de la vida de los palestinos y construcción de instituciones palestinas” hasta mayo de 2003; 2) “Transición” (junio a diciembre de 2003) y 3) “Acuerdo de estatus permanente y fin del conflicto palestino israelí” (2004-2005). El acuerdo entre palestinos e israelíes debería conducir, por tanto, al fin del conflicto, pero también –según se explicitaba en la Hoja de Ruta– al fin de la ocupación israelí iniciada en 1967.

En la primera fase –y asumiendo un enfoque que señalaba a los palestinos como primeros responsables de la situación de violencia– los palestinos tenían que acabar con la violencia de manera inmediata e incondicional y emprender una serie de reformas institucionales preparatorias para el establecimiento de un Estado –entre ellas, la elaboración de una Constitución y la celebración de elecciones–, entre otras cuestiones. Israel, en tanto, tenía que comprometerse en esta primera fase a colaborar en la normalización de la vida de los palestinos y retirarse de las áreas palestinas ocupadas desde el inicio de la Segunda Intifada. Además, la Hoja de Ruta asumía una posición clara sobre los asentamientos: Israel debía suspender toda actividad de construcción de colonias en los territorios ocupados, incluido su “crecimiento natural”<sup>62</sup>, tal como había recomendado el Informe Mitchell.<sup>63</sup> La segunda fase estaría centrada en la creación de un Estado palestino independiente con fronteras provisionales –no especificaba cuáles– y atributos de soberanía, lo que se consideraba como un paso en el camino hacia a la consecución de un acuerdo permanente y global. Como parte de este proceso, y en línea con los acuerdos previos suscritos por las partes, se buscaría la máxima continuidad territorial. Este Estado palestino con fronteras provisionales sería anunciado en el marco de una

60 Véase el texto completo de la Resolución 1397 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en < <http://www.un.org/Docs/scres/2002/sc2002.htm> >

61 Véase el apartado 2.3 en el presente capítulo.

62 El “crecimiento natural” de los asentamientos suele hacer referencia a las actividades de ampliación de las colonias ya existentes en los territorios ocupados, por ejemplo, al permitir que hijos de colonos construyan nuevas viviendas en la zona.

63 El Informe Mitchell fue elaborado por una comisión encabezada por el senador estadounidense George J. Mitchell e investigó la Segunda Intifada y sus causas, planteando una serie de recomendaciones para volver a un proceso de negociación. La comisión recibió este encargo del entonces presidente Bill Clinton a fines de 2000 y publicó sus conclusiones el 30 de abril de 2011.

57 Fishman, Henry & Ephraim Lavie. *The Peace Process: Seventeen Plans in Ten Years*, Palestine Center for Strategic Studies y The Peres Center for Peace, 2010.

58 Véase el texto completo de la Hoja de Ruta en < <http://unispal.un.org/unispal.nsf/0/6129b9c832fe59ab85256d43004d87fa> >

59 Álvarez Ossorio, Ignacio y Ferran Izquierdo. *¿Por qué ha fracasado la paz?* op.cit.

conferencia internacional y los miembros del Cuarteto promoverían su reconocimiento internacional, incluyendo su adhesión a Naciones Unidas. Para una tercera fase estaba prevista una estabilización de las instituciones palestinas y un acuerdo final sobre los temas más complejos del conflicto palestino-israelí, entre ellos la definición de las fronteras, Jerusalén y refugiados. Este acuerdo pavimentaría el camino para una normalización de las relaciones entre Israel y sus vecinos árabes.

Al asumir este enfoque en fases la Hoja de Ruta mantenía la lógica de la gradualidad que caracterizó el proceso de Oslo. No obstante, una de las principales novedades de la propuesta fue que planteó el establecimiento de un Estado palestino –con fronteras provisionales– antes de un acuerdo permanente con Israel. Por tanto, rompía con las dinámicas de Oslo que apostaban por avanzar en una serie de acuerdos interinos que deberían conducir a un acuerdo permanente y que, en teoría, llevarían a un Estado palestino, aunque esta asunción era implícita ya que no aparecía en los compromisos suscritos por las partes en los años precedentes.<sup>64</sup> En la Hoja de Ruta, en cambio, aparecía una referencia explícita a la configuración de un Estado palestino y se reconocía la necesidad de que contara con atributos de soberanía y continuidad territorial que, además, llevarían a su reconocimiento a nivel internacional.

La propuesta del Cuarteto fue aceptada por los palestinos y los israelíes hicieron lo propio, aunque enviaron a Washington un documento con una serie de reservas. Tiempo después, Bush dejó clara su proximidad con las ideas defendidas por Sharon en algunos de los temas más complejos. En una carta al primer ministro israelí, aceptaba la posición de su Gobierno respecto a que existían una serie de hechos en terreno que convertían en poco realista una solución que apuntara a una retirada israelí a las líneas del armisticio de 1949. Asimismo, hizo declaraciones en las que adelantaba que los refugiados palestinos no podían esperar un retorno a Israel como parte de un acuerdo de paz.<sup>65</sup> Más allá de este posicionamiento del presidente estadounidense, el calendario definido por la Hoja de Ruta no llegó a cumplirse, en parte por responsabilidad de las partes, pero también por la falta de determinación de la comunidad internacional para presionar por su ejecución –hay que tener en cuenta, además, que en este período la guerra en Iraq marcaba la pauta en las relaciones entre EEUU y la UE.

En los meses y años siguientes, además, las dinámicas del conflicto palestino israelí y las perspectivas de negociación se vieron influidas por una serie

de acontecimientos relevantes. Por un lado, la muerte de Yasser Arafat en noviembre de 2004 y su consiguiente impacto en el liderazgo palestino en términos de carisma, legitimidad y capacidad para alinear a la población palestina.<sup>66</sup> Por otra parte, el mantenimiento de las políticas de hechos consumados de Israel, que emprendió acciones unilaterales como el desmantelamiento de las colonias de la Franja de Gaza, que se materializó en agosto de 2005.<sup>67</sup> El retiro de los asentamientos y de las fuerzas de seguridad del territorio palestino fue acompañado, sin embargo, de un mantenimiento del control de las fronteras exteriores de la Franja de Gaza. A esto hay que sumar dos acontecimientos que marcaron la evolución política de ambas partes a partir de enero de 2006. Por un lado, la hemorragia cerebral masiva que afectó a Sharon a principios de ese mes y que llevó a su incapacitación como primer ministro, siendo sucedido por su vicepresidente y también miembro del partido Kadima,<sup>68</sup> Ehud Olmert. Paralelamente, el inesperado triunfo de Hamas en las elecciones parlamentarias del 25 de enero de 2006 –el grupo islamista obtuvo 74 de los 132 escaños–, un hecho que abrió un capítulo sin precedentes en la política interna palestina (que en los meses siguientes llevaría a una confrontación con Fatah y a una división entre Gaza y Cisjordania), además de motivar una fuerte campaña de presión internacional. Tras los comicios, Israel y los miembros del Cuarteto para Oriente Medio condicionaron la aceptación de Hamas como interlocutor a tres condiciones que se mantienen desde entonces: el reconocimiento de Israel, el fin de la violencia y la aceptación de los acuerdos firmados previamente por la ANP.<sup>69</sup>

## 2.3 El plan Ayalon/Nusseibeh y la Iniciativa de Ginebra

**A**demás de la Hoja de Ruta, 2003 fue un año en que se dieron a conocer otras propuestas para la solución del conflicto palestino-israelí por parte de actores que intentaron consensuar un acuerdo marco para las negociaciones desde fuera de los círculos oficiales. Estas iniciativas nacieron de un contexto específico, marcado por tres años de violencia y ausencia de diálogo, tras el fracaso de las negociaciones de Camp David, el estallido de la Segunda Intifada y

66 Izquierdo, Ferran. *Israel i Palestina: un segle de conflicte*. Op.cit.

67 La retirada de las fuerzas militares israelíes y de los asentamientos de Gaza se concretó sin que mediara la firma de ningún acuerdo y partía de la asunción israelí de que no había un *partner* para negociar entre los palestinos, tras el fracaso de Camp David en 2000. Este movimiento fue valorado como una forma de establecer unilateralmente los límites de Israel.

68 El partido Kadima (“adelante” en hebreo) fue formado por Ariel Sharon tras abandonar el Likud en 2005.

69 Para más información sobre la crisis política interna palestina, véase la Base de Datos de Conflictos y Construcción de Paz de la ECP. <<http://escolapau.uab.es/conflictosypaz/ficha.php?idfichasubzona=98&paramidioma=0>>

64 Fishman, Henry y Ephraim Lavie. Op.cit.

65 Brzezinski, Zbigniew y William B. Quandt. “From Bush, Mideast Words to Act On”, *The Washington Post*, 17 de junio 2005. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/06/16/AR2005061601379.html>>

la llegada al poder de Ariel Sharon en Israel. Dos de las iniciativas que acapararon mayor atención mediática e internacional fueron el denominado Plan Ayalon-Nusseibeh y la Iniciativa o Acuerdo de Ginebra, con formatos muy diferentes entre sí.

La primera de ellas recibe el nombre de sus dos promotores, Ami Ayalon -almirante en retiro y ex director de la agencia de seguridad israelí Shin Bet- y Sari Nusseibeh -rector de la Universidad al-Quds (Jerusalén)- y también es conocida como "La Voz del Pueblo". Esta propuesta, de una página de extensión, fue presentada en junio de 2003 en formato de Declaración de Principios y se ofrecía como un documento que debía obtener respaldo público de palestinos e israelíes. Los autores asumían, por tanto, que un apoyo popular a la iniciativa en ambas sociedades llevaría a que los liderazgos de ambas partes consideraran el plan como una base política para las negociaciones. El plan se articulaba en torno a seis puntos. El primer principio era el reconocimiento de dos Estados para dos pueblos -Palestina, Estado para los palestinos, e Israel de los judíos. En segundo término, una definición de fronteras acordada entre las partes sobre la base de los límites del 4 de junio de 1967, las resoluciones de la ONU y la Iniciativa de Paz Árabe<sup>70</sup>. Las modificaciones fronterizas debían establecerse en función de las necesidades vitales de ambas partes -consideraciones demográficas, securitarias y de continuidad territorial- y en una ratio de 1:1. Tras la definición de fronteras -se apuntaba- no habría colonos israelíes en el Estado palestino. Respecto a Jerusalén, se planteaba que fuera una ciudad abierta, capital de los dos Estados, con los barrios árabes bajo soberanía palestina y los judíos bajo soberanía israelí. Ninguna de las dos partes ejercería soberanía sobre los sitios sagrados de Jerusalén. El Estado palestino asumiría el rol de guardián del Monte del Templo/Haram al-Sharif en nombre de los musulmanes; mientras que Israel sería el guardián del Muro de las Lamentaciones en beneficio de los judíos. El plan también asumía como principio que un Estado palestino sería desmilitarizado y que la comunidad internacional garantizaría su seguridad e independencia.

El punto relativo al destino de los refugiados palestinos fue considerado como uno de los más polémicos, ya que asumía que regresarían sólo a un eventual Estado palestino, lo que suponía pasar por alto una de las líneas rojas de la posición palestina en las negociaciones, basada en la resolución 194 de Naciones Unidas.<sup>71</sup> En este ámbito también se consideraba que las partes y la comunidad internacional pusieran en marcha un fondo para

compensar el sufrimiento de los refugiados. Por último, el plan proponía que la implementación de los cinco principios enunciados condujera al fin al conflicto y a todas las reclamaciones entre las partes. A pesar de haber obtenido miles de adhesiones y cierta atención mediática, la iniciativa no tuvo un mayor impacto en el ámbito político.

La Iniciativa de Ginebra, en tanto, acaparó una mayor atención internacional y respaldo de figuras emblemáticas de alto nivel, entre ellas el líder sudafricano Nelson Mandela; el entonces secretario general de la ONU; el ex mandatario soviético Mikhail Gorbachov y los ex presidentes de EEUU Bill Clinton y Jimmy Carter. La propuesta fue promovida por dos ex negociadores que habían estado involucrados en distintas etapas del proceso de paz en el pasado: del lado israelí, el ex ministro de Justicia Yossi Beilin, figura clave en la definición de los acuerdos de Oslo, y el palestino Yasser Abed Rabbo, ex ministro de Información de la ANP y cercano a Arafat. Al momento de plantear la propuesta ninguno de ellos desempeñaba cargos oficiales y su trabajo se desarrolló sin contar con respaldo de sus gobiernos. Aun así, la delegación palestina tenía un cariz más oficialista, mientras que la israelí, por el contrario, estaba integrada por sectores políticos opuestos al Gobierno de Sharon. La iniciativa se hizo pública en octubre de 2003 y fue lanzada oficialmente en diciembre en la ciudad suiza de Ginebra, tras dos años de conversaciones entre equipos palestinos e israelíes en los que participaron figuras destacadas de ámbitos diversos, entre ellos el mundo político, académico, cultural, militar, empresarial, etc. Desde el fin de las negociaciones en Taba a principios de 2001, diferentes iniciativas habían intentado cerrar las brechas que existían en las posiciones de ambas partes. La Iniciativa de Ginebra partió de la base de los Parámetros Clinton y de los acuerdos alcanzados durante esa semana de debates en el balneario egipcio, como si se tratara del "octavo día de Taba".<sup>72</sup> En un contexto de agudización de la tensión entre las partes, la propuesta fue valorada como una manera de probar que un acuerdo permanente y fruto del diálogo entre palestinos e israelíes era aún posible, en un plazo razonable de tiempo, si había interlocutores con voluntad política para intentarlo.<sup>73</sup>

El documento de más de 50 páginas de la Iniciativa de Ginebra abordaba una amplia gama de temáticas relacionadas con el conflicto palestino-israelí, con

<sup>72</sup> Harms, G. y Todd Ferry, op.cit.

<sup>73</sup> Según el escritor israelí Amos Oz, uno de los participantes en la Iniciativa de Ginebra, la propuesta intentaba ofrecer una ventana desde donde palestinos e israelíes pudieran contemplar un paisaje diferente y partía de un punto clave: los israelíes pondrían fin a la ocupación y los palestinos terminarían su guerra contra Israel. "Nosotros abandonamos el sueño del Gran Israel y ellos abandonan el sueño de la Gran Palestina". Oz, Amos. "We have done the gruntwork of the peace", *The Guardian*, 17 de octubre 2003.

<sup>70</sup> Véase próximo apartado sobre la Iniciativa de Paz Árabe.

<sup>71</sup> Álvarez Ossorio, Ignacio y Ferran Izquierdo. *¿Por qué ha fracasado la paz?* Op.cit.



el propósito de convertirse en un marco de acuerdo integral y con la intención explícita de poner un fin definitivo al conflicto y a todos los reclamos asociados con la disputa.<sup>74</sup> Respecto a las cuestiones principales, planteaba una solución de dos Estados que se reconocieran mutuamente. Las fronteras se definirían en base a las del 4 de junio de 1967, aunque se asumía que Israel extendería sus límites más allá de la Línea Verde, adquiriendo territorios que serían compensados en una ratio de 1:1. Grandes bloques de asentamientos, entre ellos algunos de los más polémicos como Ma'ale Adumin, así como los barrios judíos de Jerusalén Este y territorios en torno al aeropuerto de Ben Gurion serían anexados por Israel. Como consecuencia, entre unos 300.000 colonos que vivían entonces más allá de la Línea Verde quedarían dentro de las fronteras de Israel, mientras que otros 100.000 serían evacuados de otras colonias como Ariel o Kiryat Arba.

Jerusalén era concebida como capital de los dos Estados, con los barrios judíos bajo soberanía israelí y los árabes bajo soberanía palestina. La parte vieja de la ciudad, sede de lugares santos para musulmanes, judíos y cristianos, se mantendría como ciudad abierta con soberanías diferenciadas: los palestinos sobre el Monte del Templo/Haram al-Sharif, y los israelíes sobre el Muro de las Lamentaciones, recibiendo garantías de acceso al Monte del Templo. Para la problemática de los refugiados se ofrecían varias alternativas, pero con la intención de que el acuerdo resolviera el tema de manera permanente. En este sentido, se ha observado que la Iniciativa de Ginebra no partió de lo tratado en Taba, ya que no aludía a la responsabilidad israelí en la creación del problema.<sup>75</sup> En la práctica, se propuso que los palestinos pudieran volver a un Estado palestino, a áreas de Israel que serían transferidas a un Estado palestino, que permanecieran en los países donde estaban o que viajaran a uno de los terceros países que formarían parte de un plan de absorción de refugiados en el cual participaría Israel. Estos Estados, en todo caso, tendrían capacidad discrecional para recibirlos o rechazarlos. Asimismo, el acuerdo apuntaba a que el Estado palestino fuera no militarizado, con unas fuerzas de seguridad fuertes con armamento limitado y comprometía a ambas partes en la adopción de medidas para prevenir la violencia y acciones terroristas y para evitar la implementación de políticas que pudieran promover posiciones extremistas. Según el acuerdo, Israel mantendría presencia militar en el Valle del Jordán y dos unidades de alerta temprana en territorio palestino.

Junto a estos temas, el texto de la Iniciativa de Ginebra incluía más de una decena de anexos con

74 Para más información sobre la Iniciativa de Ginebra y para acceder al texto completo del acuerdo, véase <http://www.geneva-accord.org/>

75 Álvarez Ossorio, Ignacio y Ferran Izquierdo, *¿Por qué ha fracasado la paz?* Op.cit.

propuestas detalladas para abordar otra serie de temas vinculados al conflicto, entre ellos cuestiones de seguridad –por ejemplo, etapas del repliegue israelí, tipo de armas permitidas, tareas de las fuerzas de seguridad palestinas–, características del corredor bajo control palestino que conectaría Gaza y Cisjordania, gestión de carreteras y de puestos fronterizos, uso y control de los recursos hídricos, temas de economía y medioambiente. Además, hacía una referencia a la necesidad de que la propuesta fuera un elemento de un acuerdo de paz más global entre Israel y los países árabes y aludía a la Iniciativa de Paz Árabe.<sup>76</sup> La Iniciativa también contemplaba la instalación de una fuerza internacional – Grupo de Implementación y Verificación (IVG, por su sigla en inglés)– encargada de asistir a las partes en la ejecución de los acuerdos, que estaría conformada por un componente militar (3.000 soldados) y civil (300 observadores).<sup>77</sup> Una presencia multinacional especial sería desplegada en la zona del Monte del Templo/Haram al-Sharif, integrada por representantes de los países miembros del IVG, delegados de la Conferencia Islámica, además de 150 policías y una docena de observadores civiles, entre ellos representantes de la UNESCO.<sup>78</sup>

La Iniciativa de Ginebra fue recibida con escepticismo por EEUU, rechazada por el Gobierno de Sharon y parcialmente reconocida por Arafat. A nivel de opinión pública, sondeos de la época confirmaron un respaldo inicial mayoritario –aunque limitado– entre israelíes (53%) y palestinos (56%) a una propuesta extraoficial que la prensa presentaba como un acuerdo que incluía compromisos sin precedentes entre las partes.<sup>79</sup> Valoraciones posteriores al acuerdo han subrayado que los cambios en terreno y las dinámicas políticas en ambas partes han hecho difícil una convergencia de condiciones como las que tuvieron en cuenta los negociadores de la Iniciativa de Ginebra para sellar el acuerdo. Además, se ha insistido en que sus promotores generaban reticencias en sus respectivas sociedades. Beilin, por ser percibido como un “izquierdista” y Abed Rabbo como una persona demasiado dispuesta a hacer

76 Véase el próximo apartado sobre la Iniciativa de Paz Árabe.

77 El componente militar del IVG estaría compuesto por cuatro regimientos, tres de ellos estacionados en el Valle del Jordán, en la zona fronteriza entre Palestina y Jordania; mientras que el cuarto se ubicaría en el límite entre la Franja de Gaza y Egipto. Otras subunidades se instalarían en áreas de interacción regular entre palestinos e israelíes y en sitios de importancia religiosa.

78 Esta unidad asistiría a las fuerzas de seguridad palestinas en el control del Monte del Templo/Haram al-Sharif, asegurándose además de que no se llevarían a cabo excavaciones en el área.

79 El periódico Haaretz especificaba que el resumen de la Iniciativa de Ginebra utilizado para la encuesta no detallaba que la disputada Ciudad Vieja de Jerusalén –donde se encuentra la Explanada de las Mezquitas y las ruinas de sitios sagrados del judaísmo– quedaría bajo soberanía palestina, sino que se aludía en términos más genéricos a que cada parte gobernaría en sus sitios sagrados. Haaretz. “Poll: Most Israelis and Palestinians Support the Geneva Accord”, *Haaretz*, 23 de noviembre 2003.

concesiones en temas clave para los palestinos.<sup>80</sup> Desde una perspectiva crítica, se ha considerado que una de las debilidades de la Iniciativa de Ginebra fue dar continuidad a la lógica de Oslo, consagrando un esquema desigual al aceptar la política de hechos consumados avanzada por Israel en los últimos años permitiendo, por ejemplo, la anexión de gran parte de los asentamientos construidos en los territorios ocupados después de la guerra de 1967.

## 2.4 La Iniciativa de Paz Árabe

Aunque se consolidó como propuesta regional a partir de 2007, la Iniciativa de Paz Árabe (IPA) tuvo su origen en la cumbre de la Liga Árabe celebrada en Beirut (Líbano) en marzo de 2002 y manifestó la voluntad del conjunto del mundo árabe por poner fin a la disputa con Israel. Esta iniciativa regional se presentó como un intento de poner fin definitivamente al conflicto palestino israelí desde una perspectiva comprensiva y supuso una opción estratégica de los países de la zona por la paz y por una solución de dos Estados. El plan fue promovido por Arabia Saudita y se materializó en una oferta de intercambio bajo la lógica de “paz por territorios”. Los líderes árabes propusieron a Israel un reconocimiento colectivo de su derecho a existir como Estado y una normalización de las relaciones diplomáticas con los países de la región a cambio de su compromiso en tres temas clave. En primer lugar, una retirada total de los territorios ocupados en la guerra de 1967, incluidos los Altos del Golán y la zona sur de Líbano. En segundo lugar, una solución justa para el problema de los refugiados palestinos, a través de un acuerdo basado en la resolución 194 de Naciones Unidas. La última condición fue la aceptación del establecimiento de un Estado palestino soberano e independiente en Gaza y Cisjordania con Jerusalén Este como capital. Basado en las resoluciones 242 y 338 de Naciones Unidas, el planteamiento árabe partía de la convicción –y así lo explicita en el documento suscrito en Riad– de que la vía militar no conduciría a la paz ni garantizaría la seguridad a ninguna de las partes en pugna. Por tanto, prometía que una vez declarado el fin del conflicto palestino israelí los países árabes se involucrarían en garantizar la seguridad de todos los Estados de la región, incluido Israel.

La IPA fue considerada como un documento histórico en la medida que suponía un cambio en la posición que habían mantenido los países árabes hacia Israel desde 1967, caracterizada por los tres “no” de la Declaración de Jartum (NO a la paz, NO al reconocimiento y NO a la negociación con Israel)<sup>81</sup>.

80 Fishman, Henry y Ephraim Lavie. Op. cit.

81 En una reunión en El Cairo en 1999, los países de la Liga Árabe ya habían afirmado que una paz justa y comprensiva era una opción estratégica que debía concretarse de acuerdo a la legalidad

La iniciativa también fue considerada relevante por otra serie de elementos, según diversos análisis. La propuesta no sólo tenía un carácter regional, sino que intentaba proporcionar un marco multilateral para unas negociaciones que involucrarían a Israel con Líbano y Siria, y no sólo con los palestinos. Además, por primera vez, los países árabes asumían la posibilidad de un Estado palestino con capital en Jerusalén Este –y no en toda el área de la ciudad– y de una solución consensuada para el tema de los refugiados. La IPA también implicaba un cambio de lógica respecto a procesos como el de Oslo o la Hoja de Ruta, que habían apostado porque tanto israelíes y palestinos adoptaran medidas en forma coordinada y progresiva. En este caso, el énfasis estaba en la oferta: una normalización a nivel regional a cambio del repliegue de Israel.

En un escenario post 11-S, con la política exterior estadounidense enfocada en la “guerra contra el terrorismo”, y con el fracaso del proceso de Oslo y la Segunda Intifada como telón de fondo, la IPA surgió en un contexto en que se percibía que Israel no tenía incentivos suficientes para hacer concesiones a los palestinos y que, por tanto, cualquier perspectiva de solución requería una aproximación regional. No obstante, en 2002 la iniciativa se vio frustrada rápidamente por una conjunción de variables. En primer lugar, a pesar de ser aprobada en forma unánime por la Liga Árabe, la propuesta tuvo un respaldo diplomático limitado –sólo 10 de los 22 jefes de Estados en la Liga Árabe participaron en la cumbre en Beirut, con ausencias relevantes, como las de presidente egipcio, el rey de Jordania o el propio Arafat, a quien Israel no le permitiría regresar si salía de Ramallah. Además, la IPA contó con grandes reticencias de Siria, opuesta a la idea de “normalización”. La propuesta también recibió escasa atención en Israel y motivó el rechazo de sectores palestinos (entre ellos Hamas, la Jihad Islámica y las Brigadas de los Mártires de al-Aqsa). Pero sin duda lo que marcó definitivamente el naufragio de la IPA en 2002 fue la espiral de violencia que coincidió con la presentación del plan en Beirut el 28 de marzo de 2002. La víspera, el ataque de un suicida palestino contra un hotel en Netanya causó la muerte a una veintena de personas. Un día después Israel lanzó la operación Escudo Defensivo, la mayor operación militar en Cisjordania desde la Guerra de los Seis Días<sup>82</sup>.

La IPA fue ignorada casi por completo en los años siguientes y no fue hasta 2007 que fue recuperada. Tras el triunfo electoral de Hamas en 2006, la Iniciativa de Paz Árabe se rescató como una forma de respaldar el Acuerdo de la Meca para la

internacional y que requeriría un compromiso de Israel.

82 La operación militar israelí llevó a la reocupación de Ramallah, Jenín y Nablús y duró cuatro semanas. Se calcula que unos 500 palestinos y 29 israelíes murieron en este período.

formación de un gobierno entre los distintos grupos políticos palestinos, tras meses de tensiones y violencia entre Fatah y Hamas. Esta vez la reunión de la Liga Árabe contó con un apoyo diplomático de máximo nivel y casi unánime –21 de los 22 jefes de Estado participaron en el encuentro, sólo Libia no envió delegación– y con la adhesión de Siria.<sup>83</sup> Si en 2002 la IPA fue rechazada por Israel, gobernado entonces por Ariel Sharon, en 2007 fue observada con interés por algunos sectores, entre ellos el primer ministro Ehud Olmert. Sin embargo, en la práctica, la iniciativa continuó generando múltiples reticencias, en parte porque suponía que las partes involucradas tendrían que negociar sobre los mismos temas en los que no se había llegado a acuerdo en el pasado en las negociaciones entre palestinos e israelíes. Desde el punto de vista israelí, las críticas apuntaron sobre todo a que se trataba de un propuesta de “todo o nada” en la que la devolución de territorios iba acompañada “sólo de promesas” de paz y de normalización de relaciones, sin que se concretara el método para obtener esos resultados. A la inquietud sobre cómo se resolvería el tema de los refugiados –una línea roja para los gobiernos israelíes– se sumaron las dudas sobre la capacidad de los países árabes para comprometer en este acuerdo a actores como Hezbollah, Irán o el propio Hamas. La división radical entre Fatah y Hamas a partir de junio de 2007 limitó las perspectivas de esta propuesta que, aunque fue mencionada, en la práctica no fue incorporada en el proceso iniciado con la Hoja de Ruta ni en la posterior conferencia de Anápolis, celebrada a finales de ese año.

## 2.5 El proceso de Anápolis

**T**ras la Hoja de Ruta y después de mantenerse relativamente distante de los entresijos diplomáticos del conflicto palestino-israelí durante su primer mandato, la administración de George W. Bush decidió promover una nueva iniciativa que reuniera a las partes para un nuevo diálogo a finales de 2007. En parte, EEUU esperaba un cambio en el liderazgo palestino y consideró que la figura de Mahmoud Abbas, nuevo líder de la OLP y la ANP tras la muerte de Arafat, y también en la de Salam Fayyad, eran interlocutores adecuados para retomar las negociaciones.<sup>84</sup> La Conferencia de Anápolis

83 Según algunos análisis, el mayor compromiso de Arabia Saudita, Egipto y Jordania con la IPA tuvo que ver con la preocupación regional por la influencia de Irán en la zona, en especial tras la guerra entre Hezbollah e Israel en 2006, en un contexto de agudización de las tensiones sectarias entre shííes y sunníes como consecuencia de la guerra en Iraq y ante la posibilidad de un mayor acercamiento entre Teherán y Damasco.

84 En su discurso durante la conferencia de Anápolis, Bush declaró que “el tiempo era el adecuado porque palestinos e israelíes tienen líderes decididos a alcanzar la paz (...) La emergencia de líderes palestinos responsables ha dado a los líderes israelíes la confianza que necesitaban

(Maryland, EEUU) se celebró el 27 y 28 de noviembre y a ella asistieron delegaciones de alto nivel de Israel, la ANP, el Cuarteto para Oriente Medio – EEUU, Rusia, la UE y la ONU– y de la mayoría de países miembros de la Liga Árabe. La conferencia fue presentada como una oportunidad para un nuevo comienzo en las negociaciones y, por tanto, como un reconocimiento implícito del fracaso de la apuesta de la Hoja de Ruta, cuyos plazos habían vencido en 2005.

En la práctica Anápolis no supuso la presentación de un plan o una propuesta diferente, sino la puesta en marcha de un nuevo mecanismo de diálogo entre las partes. Tras los dos días de conferencia y con la aspiración de alcanzar una solución de dos Estados, los representantes palestinos e israelíes se comprometieron al inmediato lanzamiento de negociaciones bilaterales para llegar a un acuerdo de paz, que debería concretarse antes de finales de 2008. Es decir, en el plazo de un año, palestinos e israelíes debían resolver todos los temas pendientes. Con este propósito, delegaciones de las partes mantendrían encuentros periódicos, mientras que Abbas y Olmert se reunirían quincenalmente para asegurarse del avance del proceso. En este sentido, la Conferencia de Anápolis fue valorada como la reunión más significativa desde la cumbre de Camp David en 2000 al involucrar a las partes en discusiones directas y con representaciones de alto nivel diplomático. Desde esta perspectiva, el proceso iniciado a finales de 2007 fue considerado como una prueba de que las partes aún reconocían la posibilidad de encontrar una solución que tuviera como referencia las fronteras de 1967 y que resolviera los temas más complejos del conflicto.<sup>85</sup> Al mismo tiempo, no obstante, este proceso fue recibido con escepticismo, especialmente entre los palestinos.<sup>86</sup> Finalmente, las conversaciones naufragaron. Aunque no hay total claridad en las versiones sobre lo que ocurrió en la última fase del diálogo, los trascendidos sobre lo discutido en los meses previos al colapso del proceso permiten concluir que se abordaron en detalle los diferentes temas.

Respecto a fronteras y posibles intercambios territoriales, el punto de partida de las negociaciones asumió como base los límites del 4 de junio de 1967, es decir, previos a la guerra de los Seis Días. A partir de esta referencia, el Gobierno de Olmert habría propuesto que entre 6,3 y 6,5% de Cisjordania fuera anexionada por Israel. A cambio, se entregaría un 5,8% de territorio israelí a los palestinos. La diferencia –entre 0,5 y 0,7%– correspondería al corredor que conectaría Gaza y Cisjordania, que estaría bajo control palestino. La delegación palestina, en tanto, habría propuesto un intercambio más limitado, de

para ver en los palestinos un verdadero socio” [Trad.]

85 Fishman, Henry y Ephraim Lavie. Op. cit.

86 International Crisis Group. *Tipping Point? Palestinians and the Search for a New Strategy*, Middle East Report N°95, 26 de abril 2010-

1,9% del territorio de Cisjordania, en una ratio de 1:1. En cuanto a Jerusalén, la propuesta israelí habría sido que todos los barrios judíos, incluidos los construidos en Jerusalén Este después de la guerra de 1967, formaran parte de la capital de Israel y que los barrios árabes constituyeran la capital palestina. Lo que Israel identifica como *Holy Basin* ("cuenca sagrada", que incluye la Ciudad Vieja de Jerusalén y lugares considerados santos de los alrededores) no estaría bajo soberanía de ninguna de las partes, sino que sería administrada conjuntamente por cinco países, entre ellos Israel, el Estado palestino, Arabia Saudita, Jordania y EEUU. Los palestinos, en cambio, habrían subrayado que Jerusalén debía tener el mismo estatus que Cisjordania y Gaza y que cualquier anexión en Jerusalén Este también debía ser compensada territorialmente. Asimismo, desconfiaron de la noción potencialmente expansiva de "Holy Basin" de los israelíes.

Olmert rechazó reconocer el derecho a retorno de los refugiados palestinos o que Israel asumiera alguna responsabilidad por su situación. En este ámbito, su propuesta fue aceptar el retorno a Israel de unos 5.000 palestinos –1.000 palestinos por año, en un período de cinco años– aunque no en base a las resoluciones de Naciones Unidas ni por reunificación familiar, sino por cuestiones humanitarias y entendiendo que, de concretarse, pondría fin a todos los reclamos palestinos en este tema. Según declaraciones posteriores de Olmert, EEUU habría manifestado la posibilidad de acoger a unos 100.000 refugiados palestinos y concederles ciudadanía. La delegación palestina, por su parte, habría solicitado el retorno de 15.000 refugiados anualmente, por un período de 10 años, que podría renovarse a partir de un acuerdo entre las partes. Según la información disponible sobre las negociaciones, palestinos e israelíes habrían mostrado una mayor coincidencia en cuanto a que el retorno de refugiados a un Estado palestino sería una cuestión interna palestina y en el establecimiento de un fondo internacional de compensación. En el ámbito de la seguridad, las partes habrían mantenido posiciones similares a las negociaciones previas. Israel deseaba un Estado palestino desmilitarizado, con presencia de sus fuerzas en zonas estratégicas y control del espacio aéreo. Los palestinos, en tanto, rechazaban cualquier presencia israelí en un Estado palestino, reiteraban su demanda de soberanía total en temas de fronteras, agua y espacio aéreo y se abrían a un posible acuerdo para una presencia limitada en territorio palestino de un actor externo y por un período limitado de tiempo.

Olmert responsabilizó entonces a los palestinos del fracaso del proceso, presuntamente por no responder a las propuestas israelíes, y calificó la situación como una oportunidad perdida y como un acuerdo que estuvo más cerca que nunca de concretarse. En este sentido,

en la opinión pública israelí se alimentó la idea de que incluso un líder pragmático como Abbas no había sido capaz de aceptar una "generosa" oferta de Israel.<sup>87</sup> Los palestinos, en tanto, argumentaron que continuar el proceso se hizo imposible tras la decisión de Israel de lanzar la operación Plomo Fundido sobre Gaza, una ofensiva armada que se extendió entre el 27 de diciembre de 2008 y el 19 de enero de 2009 y que condujo a la muerte de 1.400 palestinos –la mitad de ellos civiles– y 13 israelíes –de los cuales tres eran civiles. Olmert, además, carecía de respaldo político para continuar con el proceso, tras verse afectado por acusaciones de corrupción. El escándalo debilitó su posición y forzó su salida del poder a comienzos de 2009, siendo reemplazado por un Gobierno de derecha encabezado por Benjamin Netanyahu.

En los meses posteriores, y sobre todo desde principios de 2011, tras la difusión por la cadena qatarí al-Jazeera y el diario británico *The Guardian* de los *Palestine Papers*<sup>88</sup>, nuevos antecedentes condujeron a una valoración más compleja del proceso de Anápolis. Los trascendidos y la documentación de las negociaciones apuntan a que la dirigencia palestina habría estado dispuesta a realizar importantes concesiones en temas sensibles para los palestinos, como permitir la soberanía sobre la mayor parte de Jerusalén –a través de la anexión de la mayor parte de los asentamientos construidos ilegalmente en Jerusalén Oriental– y a acceder a un muy simbólico y limitado retorno de refugiados. Los documentos confirmaron y detallaron algunas de las versiones que ya circulaban sobre el proceso de Anápolis y dibujaron una imagen servil de los negociadores palestinos frente a representantes israelíes con posiciones intransigentes. Asimismo, algunos de los datos motivaron acusaciones contra miembros de la ANP –que acusó a al-Jazeera de fabricar mentiras con medias verdades– y Fatah, por haber estado más preocupados de debilitar a Hamas que de poner fin a la ocupación israelí. La revelación desmontó la idea de que las partes habían estado a punto de alcanzar un acuerdo en el proceso de Anápolis y, por el contrario, reforzó la percepción de sectores críticos respecto a que se trataba de un mal acuerdo para los palestinos que incluso un equipo negociador débil no había sido capaz de aceptar.<sup>89</sup> Todo ello, en un contexto de creciente decepción con las "negociaciones de paz", denunciadas como una "farsa" que desde el inicio del proceso de Oslo en 1993 ha permitido una creciente fragmentación de los territorios palestinos y una

87 International Crisis Group. *Tipping Point?* Op.cit.

88 La documentación revelada en enero por la televisora qatarí al-Jazeera y el diario británico *The Guardian* incluyó material de la última década de negociaciones entre palestinos e israelíes (1999-2010). La revelación deterioró la visión de la opinión pública sobre la ANP, que acusó a al-Jazeera de construir verdades a medias. El episodio de los *Palestine Papers* derivó en la renuncia de Saeb Erekat como jefe de la oficina de negociación palestina desde donde se habrían filtrado los documentos.

89 Tolan, Sandy. "Two-State Solution: a Postmortem", *al-Jazeera*, 18 de febrero 2011.

intensificación de las políticas segregacionistas de Israel bajo argumentos de seguridad.<sup>90</sup>

## 2.6 El contexto del conflicto en 2010 y la nueva era Netanyahu

A finales de 2010 el balance de la situación en terreno ofrecía un diagnóstico complejo y dramático. Según un informe de la ONG israelí B'Tselem, un total de 7.454 personas había muerto producto de la violencia en el conflicto palestino-israelí en la última década, desde el estallido de la Segunda Intifada hasta septiembre de 2010. Las víctimas palestinas representaban un 85% de los fallecidos, es decir, 6.371 personas, de las cuales 1.317 eran menores de edad. Junto a este amargo recuento de la violencia directa asociada al conflicto, una serie de procesos simultáneos se erigían como dificultades cada vez más difíciles de sortear para una posible solución de dos Estados y llevaban a analistas y políticos a advertir que el tiempo se agotaba para alcanzar un acuerdo que pusiera fin al conflicto a partir de una fórmula de dos Estados, ya que la viabilidad de un eventual Estado palestino estaba cada vez más –sino definitivamente– en cuestión.<sup>91</sup>

La situación en Cisjordania se caracterizaba por una fragmentación y discontinuidad territorial, lo que también se ha descrito como “cantonización” o “bantustanización” del territorio palestino. El conjunto de zonas bajo control de la ANP no representaba ni la mitad de Cisjordania y convivía con controles militares, asentamientos, el trazado del muro y la presencia de carreteras de uso exclusivo para israelíes. En cuanto a los asentamientos, de acuerdo a la oficina de estadísticas de Israel, en 2009 había en Cisjordania unos 310.000 colonos, mientras que otros 194.000 vivían en barrios judíos en la zona de Jerusalén anexada por Israel tras la guerra de 1967. En total, los colonos representarían un 6,5% de la población total de Israel. En términos económicos, los datos arrojaban una desproporcionada inversión por parte del Estado de Israel en asentamientos de Cisjordania y Jerusalén, que representarían un cuarto de todo lo invertido en construcción durante 2009. Justificado como parte de una estrategia de seguridad para prevenir los ataques suicidas, el avance del muro de separación israelí en Cisjordania ha ido consolidando el control del territorio. Ello, a pesar de la condena emitida por la Corte Internacional de Justicia que consideró que la barrera debía ser desmantelada y que no podía justificarse por motivos de seguridad nacional o legítima defensa. En la práctica en 2010 ya se había

construido más de 58% del recorrido proyectado del muro –85% de cuyo trazado se dibuja más allá de la Línea Verde–, que en varios tramos rodea grandes asentamientos que Israel pretende anexar.<sup>92</sup>

La política israelí mantenía su férreo cerco al territorio palestino con severas consecuencias desde el punto de vista humanitario, agravadas por el impacto de la operación militar israelí Plomo Fundido. Los datos de diversas organizaciones internacionales confirmaban su alta dependencia de la ayuda internacional, el alto porcentaje de la población palestina que vive bajo la línea de pobreza (85%) en la Franja y una de las tasas de desempleo más elevadas del mundo, que a finales de 2010 se empujaba por encima del 45%. Respecto a Jerusalén, una serie de hechos confirmaban una creciente “judaización” de la ciudad. Además de la ley de 1980 que estableció que Jerusalén era la capital única e indivisible de Israel, en la práctica se habían intensificado las políticas que intentan separarla del resto de Cisjordania.<sup>93</sup> A las restricciones de acceso a la ciudad y la construcción de asentamientos en el término municipal y metropolitano de Jerusalén se sumaban la suspensión de permisos de reunificación familiar, la desinversión y las políticas restrictivas para la edificación en barrios palestinos de Jerusalén Oriental. El conjunto de medidas de control y segregación israelí han llevado a caracterizar la actual situación palestina como un nuevo apartheid.<sup>94</sup>

Paralelamente, desde la perspectiva israelí se hacían más patentes los temores demográficos o lo que algunos analistas han bautizado como “Intifada demográfica”. Ello, porque según las previsiones estadísticas, antes de 2050 la población árabe en Israel se incrementará hasta representar entre un 25% o un 30%. En las últimas décadas Israel había podido compensar el ritmo de natalidad palestino con flujos migratorios de judíos, especialmente procedentes de la exURSS, pero ese mecanismo ya no parece viable de cara al futuro. Desde el punto de vista israelí la situación se complica teniendo en cuenta que para 2050 la población palestina sería claramente mayoritaria en la Palestina histórica, representando un 65% de la población en Israel y los territorios ocupados.<sup>95</sup> Estas reflexiones han llevado a algunos políticos israelíes a subrayar la necesidad de apurar una delimitación de fronteras para asegurar un Estado de Israel con mayoría judía, asumiendo que ello supondrá ceder partes de lo que algunos judíos consideran como “tierra de Israel”. Otros han propuesto directamente intercambios de población. Estos cálculos, no obstante, también han incidido en los debates sobre un posible Estado binacional como

90 Clot, Ziyad. “Palestine Papers: Why I Blew the Wistle”, *al-Jazeera*, 14 de mayo 2011.

91 Álvarez-Ossorio, Ignacio. *¿Es todavía viable un Estado palestino?* Documento de Trabajo 52/2010, Fundación Alternativas, 2010.

92 B'Tselem. *Human Rights in the Occupied Territories: 1 January to 30 April 2010*, Jerusalén: B'Tselem, junio de 2010.

93 Álvarez-Ossorio, Ignacio. *¿Es todavía viable...?* Op.cit.

94 Para más información, véase Coconi, Luciana. *Apartheid contra el pueblo palestino*, Ediciones del Oriente y el Mediterráneo, 2010.

95 Álvarez-Ossorio, Ignacio. *¿Es todavía viable...?* Op.cit.

fórmula de solución del conflicto. Aunque se asume que sería una solución a largo plazo, sus defensores apuntan a que es una –sino la única– alternativa viable si fracasa la fórmula de dos Estados. Esta vía supondría dotar de una estructura política a la realidad binacional de la Palestina histórica y redefinir la identidad en base a valores democráticos y no a cuestiones étnicas.

Con esta realidad y estos debates como telón de fondo, a finales de 2010 el ámbito de las negociaciones entre palestinos e israelíes no ofrecía un panorama alentador. Desde el fin de la ofensiva israelí sobre Gaza (diciembre 2008-enero 2009) y el retorno al poder –después de casi una década– del líder del Likud Benjamin Netanyahu a la cabeza de una heterogénea coalición en alianza con sectores de la ultraderecha israelí,<sup>96</sup> las perspectivas de una negociación significativa entre las partes han permanecido casi totalmente fuera de la agenda, con apenas algunos episodios que, sin embargo, no han servido para sortear una atmósfera de escepticismo cada vez más acusada. Más bien todo lo contrario, ya que han confirmado el profundo distanciamiento en las posiciones de las partes, la debilidad del interlocutor palestino y la creciente intransigencia de la postura oficial israelí.

Respecto a los palestinos, Netanyahu llegó al poder ofreciendo una “paz económica”, un plan enunciado en 2008, antes de su elección como primer ministro, que exigía a la ANP un compromiso en el mantenimiento del orden y la seguridad a cambio de una mejora en las condiciones de vida de los palestinos. Se trataba de un mecanismo de gestión del conflicto que, según el líder del Likud, permitiría prevenir el ascenso de fuerzas extremistas y pavimentaría el camino a una solución política. No obstante, meses después de asumir el Gobierno y ante las presiones de EEUU, Netanyahu aceptó la fórmula de dos Estados –en una conferencia en la Universidad de Bar Ilan en junio de 2009–, pero planteando una serie de condiciones para aceptar la independencia palestina. Desde entonces, el dirigente ha mantenido su determinación de mantener el control de la mayor parte de los asentamientos en Cisjordania y Jerusalén Oriental. De hecho, si en el pasado se habían explorado fórmulas para un control compartido de la ciudad como capital de dos Estados, desde 2009 la administración israelí ha reducido al máximo el margen de maniobra. El Gobierno de Netanyahu ha planteado además que un eventual Estado palestino tendría que ser desmilitarizado y, bajo argumentos de seguridad, ha intentado justificar una permanencia israelí en el Valle del Jordán para evitar cualquier posibilidad de desestabilización en la zona fronteriza

con Jordania. El líder del Likud también se ha negado a reconocer el derecho a retorno de los refugiados palestinos. Según el primer ministro, “debería darse un reconocimiento explícito de que el problema de los refugiados palestinos se resolverá fuera de las fronteras de Israel”. Asimismo, ha exigido como requisito indispensable para finalizar el conflicto que Israel sea reconocido públicamente por los palestinos como un Estado judío. La posición oficial palestina, si bien mantiene la reivindicación del derecho a retorno, se ha mostrado abierta a fórmulas de compensación –como se ha visto en las propuestas de la última década–, pero se ha negado a reconocer a Israel como un Estado judío, por considerarlo innecesario y por poner en riesgo la situación de los ciudadanos árabes que viven en Israel (un 20% de la población). En este contexto, algunos miembros del gabinete de Netanyahu, como el ultraderechista ministro de Exteriores, Avigdor Lieberman, han planteado incluso que la solución al conflicto no responderá a una fórmula de “paz por territorios” sino a un intercambio de territorios y población, una fórmula que podría suponer la exclusión de 1.3 millones de ciudadanos árabes de Israel.

A pesar de las expectativas generadas por la llegada al poder en 2009 de Barak Obama a la presidencia de EEUU por su posible incidencia en las dinámicas del conflicto, con el paso del tiempo se fueron haciendo evidentes las dificultades de Washington para conseguir compromisos de Netanyahu, incluso en temas clave como la continua construcción de asentamientos en los territorios ocupados. Una demanda clave para los palestinos, pero también acorde con los pronunciamientos internacionales y con la posición asumida por EEUU en su política exterior hacia la zona. El propio Obama en su discurso en la Universidad de El Cairo a mediados de 2009 había anunciado que Washington no reconocería la legitimidad de la construcción de nuevos asentamientos israelíes en los territorios ocupados por violar acuerdos previos y menoscabar los esfuerzos por la paz.<sup>97</sup> A finales de 2009, el Gobierno israelí accedió a declarar una moratoria en la edificación de colonias, pero excluyó de plano dejar de construir en Jerusalén Oriental. Aún en este escenario, la ANP encabezada por Mahmoud Abbas accedió a iniciar conversaciones indirectas con sus pares israelíes. No obstante, el intento de diálogo se quebró después de que el Gobierno de Netanyahu anunciara la construcción de 1.600 nuevas viviendas en Jerusalén Oriental en el primer trimestre de 2010, en un episodio que también causó una severa crisis diplomática con EEUU.<sup>98</sup> Bajo una fuerte presión de EEUU, las negociaciones se retomaron cuatro

96 Aunque el partido Kadima obtuvo un escaño más en las elecciones para la Knesset (Parlamento israelí) en febrero de 2009, Netanyahu logró imponerse formando una coalición con el partido nacionalista Yisrael Beintenu, otras formaciones religiosas y con el partido Laborista, en posición minoritaria.

97 El presidente de EEUU, Barak Obama, dirigió su discurso “Un nuevo comienzo” en la Universidad de El Cairo el 4 de junio de 2009. Disponible en <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>>

98 El anuncio del Gobierno de Netanyahu coincidió con una visita del vicepresidente de EEUU Joseph Biden a Israel y motivó lo que fue considerado como la peor crisis diplomática entre Israel y EEUU en décadas.

meses después, en septiembre, a través de contactos directos entre las partes –los primeros tras veinte meses sin diálogo. Washington manifestó entonces que esperaba que las conversaciones condujeran al establecimiento de un Estado palestino en el plazo de un año. Sin embargo, teniendo en cuenta las posiciones precedentes, la reunión de Netanyahu y Abbas en la Casa Blanca el 2 de septiembre de 2010 se celebró en un clima de profundo escepticismo.

La falta de expectativas positivas se vio acentuada por la proximidad del fin de la moratoria declarada por el Gobierno israelí, prevista para el 26 de septiembre. En este contexto, y a pesar de que las partes habrían acordado reunirse quincenalmente y seguir una serie de principios de negociación, el diálogo se vio interrumpido a las pocas semanas. Netanyahu –que exigía que las negociaciones se celebraran sin precondiciones– no aceptó la exigencia de los palestinos respecto a suspender totalmente la construcción de colonias en Cisjordania y Jerusalén Este y propuso una moratoria temporal –excluyendo a Jerusalén– a cambio de que los palestinos reconocieran el carácter judío de Israel. La ANP no aceptó y la construcción de asentamientos se reanudó a pesar de las objeciones de la comunidad internacional y de los incentivos ofrecidos por EEUU para frenar esta actividad.<sup>99</sup> A lo largo del año Israel promovió otra serie de políticas que complicaron el mantenimiento de las negociaciones, entre ellas medidas que afectaban a la minoría árabe en Israel –el proyecto de ley que exigía un juramento de fidelidad a los no judíos que desearan la nacionalidad israelí– y a Jerusalén –al exigir la celebración de un referéndum antes de cualquier decisión que comprometiera el futuro de la ciudad que, como se ha mencionado, Israel se apropió en 1980 en una decisión no reconocida por la comunidad internacional.

En este contexto, a finales de 2010 los análisis en terreno no predecían un cambio en el statu quo a muy corto plazo y las especulaciones sobre los posibles detonantes de un cambio apuntaban a una nueva ola de violencia directa, un eventual cambio interno en la sociedad israelí, renovadas presiones internacionales a nivel institucional y de la sociedad civil, o cambios en el panorama regional. Pero ninguna de estas opciones se preveía de manera inminente. En este sentido, la serie de acontecimientos que ha tenido lugar en 2011 ha aportado una serie de novedades de impacto aún incierto en la región y en las dinámicas del conflicto palestino-israelí.

### 3. Escenario 2011: Claves de la nueva encrucijada

No cabe duda que el año 2011 marcará un antes y un después en el panorama político del norte de África y Oriente Medio. Los hechos que se han sucedido de manera vertiginosa en el marco de la llamada Primavera Árabe han tenido un impacto decisivo en varios países, derribando regímenes con fama de intocables y desafiando a otros que no han dudado en recurrir al uso de la violencia como estrategia para aferrarse al poder. Tras las expectativas iniciales en las poblaciones de la región después de la caída de los presidentes de Túnez y Egipto durante el primer trimestre del año, los acontecimientos posteriores en estos dos países, y en otros como Siria, Libia, Yemen o Bahrein, han alimentado dudas sobre el curso y el ritmo de los cambios; y, sobre todo, han revelado el potencial de violencia del nuevo escenario. En este contexto cambiante y aún incierto, uno de los interrogantes que se ha abierto desde el inicio de las revueltas en Oriente Medio es el impacto que los cambios en el escenario regional podrían tener en las dinámicas del conflicto palestino-israelí.

Como se desprende de lo expuesto en capítulos anteriores, la Primavera Árabe coincidió con un momento de bloqueo total en las negociaciones entre palestinos e israelíes, a casi veinte años de la Conferencia de Madrid (1991) y del inicio del proceso de Oslo (1993) y tras una década en que distintas iniciativas han intentado, sin éxito, revivir el proceso de paz. En este contexto, la evolución de las revueltas en Oriente Medio ha obligado a actores clave del conflicto árabe-israelí, y sobre todo a Israel, a una reevaluación de sus consideraciones geoestratégicas. El nuevo escenario regional también ha influido en el posicionamiento de los grupos palestinos Fatah y Hamas, favoreciendo el anuncio de reconciliación tras más de cuatro años de enfrentamiento. Las consecuencias de la Primavera Árabe, junto a otros factores, han fortalecido también la decisión de los palestinos de buscar estrategias alternativas a las negociaciones auspiciadas por EEUU, ante la decepción con Washington por su incapacidad para presionar al Gobierno israelí. Es en este contexto que ha ganado fuerza la apuesta por el reconocimiento de un Estado palestino durante la reunión de la ONU en septiembre de 2011.

La iniciativa de la Autoridad Palestina ha despertado amplias expectativas y ha convertido a septiembre en un período que puede ser relevante para determinar el curso de los acontecimientos. Independientemente del resultado de esta apuesta, se trata sin duda de un momento político con múltiples implicaciones para la evolución del conflicto palestino israelí. Los negociadores palestinos han declarado que la vía de la negociación es su prioridad y, por tanto,

<sup>99</sup> La oferta de EEUU habría incluido 20 aviones de combate y garantías de veto de Washington en la ONU a las resoluciones contrarias a los intereses de Israel.

no se puede descartar que en el último momento decidan retirar su propuesta en caso de recibir una oferta significativa por parte de Israel que permita desbloquear el diálogo. Sin embargo, hasta mediados de septiembre, todo indicaba que la iniciativa palestina seguiría su curso en la ONU, alimentando un amplio número de reflexiones y especulaciones sobre el impacto y las consecuencias jurídicas y políticas de su implementación. Asimismo, se han planteado múltiples interrogantes sobre la posibilidad de que este contexto abra paso, eventualmente, a una escalada de violencia directa.

El escenario es complejo. En él confluyen dinámicas regionales y locales, además de cálculos estratégicos, intereses políticos y capacidades diplomáticas dispares. En un contexto aún convulso y móvil, parece difícil predecir si tiene el potencial para convertirse en una oportunidad de paz o en el anticipo de una nueva crisis en un conflicto arraigado y considerado como el más emblemático de Oriente Medio. Asumiendo el gran número de elementos a considerar, a continuación se pretenden aportar algunas pistas sobre una serie de cuestiones que parecen relevantes en el nuevo contexto. En concreto –y recogiendo algunas de las ideas enunciadas en párrafos anteriores–, se presentan algunas claves sobre el impacto geoestratégico de las revueltas árabes, el alcance del proceso de reconciliación intrapalestina, la génesis y las posibles consecuencias de la apuesta por el reconocimiento del Estado palestino en la ONU, y las expectativas sobre una escalada de violencia y una tercera Intifada. El propósito de este capítulo es, por tanto, facilitar la comprensión de algunas de las principales variables que definen la actual encrucijada del conflicto palestino israelí.

### 3.1 Primavera Árabe: Repercusión estratégica de las revueltas

**E**l 17 de diciembre de 2010 la muerte a lo bonzo de un joven tunecino desencadenó una imprevisible cadena de acontecimientos que ha comenzado a cambiar la geografía política del norte de África y Oriente Medio. El suicidio desesperado de Mohamed Bouazizi no sólo motivó movilizaciones en su país, que en menos de un mes desembocaron en la caída del régimen de Zine el Abidine Ben Alí, sino que también fue el punto de partida de una oleada de manifestaciones populares en la región. Ante la sorpresa de la opinión pública internacional, una a una las poblaciones de los países de la zona comenzaron a salir a las calles para decir basta de humillaciones, de regímenes autoritarios con fachada democrática, de corrupción y nepotismo. De pronto, la situación se evidenció como intolerable y se comenzó a hablar de las revueltas, de la Primavera Árabe. La crisis de falta de expectativas entre la población, agudizada

por el factor demográfico –40% de la población en el mundo árabe tiene menos de 20 años–, el impacto de la crisis económica, el alza de los precios, las elevadas tasas de desempleo, las desigualdades flagrantes, la incapacidad para incidir en los asuntos políticos, la carencia de instituciones representativas y acusada erosión de la legitimidad de los gobiernos fueron identificados como factores determinantes para explicar esta repentina movilización.<sup>100</sup>

El derrocamiento de gobernantes en apariencia intocables como Ben Alí en Túnez, tras 23 años en el poder, y Hosni Mubarak, después de tres décadas al mando de Egipto, alentó la percepción de que el cambio era posible y confirmó las aspiraciones democráticas de los pueblos de la zona, desafiando las teorías de la “excepción árabe”. Con mayor o menor ímpetu, las revueltas se extendieron a Argelia, Bahrein, Irán, Iraq, Jordania, Libia, Marruecos, Siria, Yemen. En una región con fama de inmovilista, las poblaciones se mostraron más “empoderadas”, conscientes sobre el derecho a decidir sobre sus destinos. De manera mayoritaria decidieron encauzar sus demandas a través de protestas pacíficas. La vía no violenta se erigió como la principal estrategia de cambio, sumada a una voluntad firme de persistir en sus objetivos de transformación. Los gobiernos de la zona respondieron a la inusitada movilización popular con estrategias de persuasión –ofreciendo algunas concesiones y reformas que meses antes de las revueltas parecían impensables–; pero también con represión y violencia. La evolución de los acontecimientos convirtió la denominada Primavera Árabe en un verano marcado por la convulsión y la violencia, con situaciones especialmente críticas en países como Siria, Libia y Yemen. En Túnez y sobre todo en Egipto –donde el poder pasó a manos de una junta militar–, los procesos de transformación puestos en marcha han comenzado a desafiar las expectativas iniciales de algunos sectores de la población respecto a la profundidad y velocidad de los cambios.<sup>101</sup>

A medida que se precipitaban y extendían las revueltas en Oriente Medio fue quedando en evidencia que los acontecimientos tendrían un impacto en el orden regional, creando nuevos escenarios y dinámicas con capacidad de desafiar un *statu quo* vigente durante décadas. Para Israel, los hechos han configurado un momento de intensa incertidumbre estratégica no sólo por la proximidad territorial de los países que atraviesan momentos de convulsión interna, sino también por la caída

100 Urrutia, Pamela. “El desafío de la revuelta”, Boletín de la Asociación Catalana de Sociología, Nº 108, Instituto de Estudios Catalanes, marzo de 2011.

101 Para más información sobre el conflicto armado en Libia y las crisis sociopolíticas en Túnez y Egipto, véase la Base de Datos de Conflictos y Construcción de Paz de la Escola de Cultura de Pau (ECP) y las publicaciones periódicas sobre la evolución de la conflictividad internacional elaboradas por el programa de Conflictos y Construcción de Paz de la ECP. <<http://escolapau.uab.cat/index.php?lang=es>>



de (y el desafío a) regímenes que han sido piezas clave y estables para el diseño de su estrategia de seguridad. En los análisis israelíes se ha insistido en que ya no se puede contar con que las autoridades que emerjan tras las revueltas árabes ofrezcan determinadas garantías a los intereses israelíes como en el pasado. El posible ascenso de fuerzas islamistas ha sido otro elemento clave a la hora de valorar las consecuencias de las revueltas en los países de la zona. En este contexto, la preocupación de Israel se ha centrado en la situación de Egipto, en su frontera sur y en su límite norte, en Siria, con potencial para desestabilizar a un vecino Líbano bajo creciente influencia de Hezbollah.

Como se mencionó en la sección al inicio de este informe, uno de los elementos clave de la doctrina de seguridad israelí se ha asentado en el acuerdo de paz firmado con Egipto en 1979, que le ha permitido mantener bajo control la situación en su frontera meridional en las últimas tres décadas. El pacto, que entre otras cosas restringe el despliegue de las fuerzas egipcias en la península del Sinaí, ha sido considerado además como una garantía que excluye, o al menos reduce al mínimo, las posibilidades de un nuevo conflicto armado territorial a gran escala en la región, ya que parecía improbable que el mundo árabe pudiera aventurarse a una guerra contra Israel sin la ayuda de Egipto, el país de mayor peso demográfico y militar<sup>102</sup>. La caída de Hosni Mubarak sorprendió a Israel<sup>103</sup> y sembró dudas sobre la continuidad de esta garantía, a pesar de que tras asumir el poder interino egipcio –liderado por el Ejército– insistió en que el acuerdo de paz no estaba en cuestión. Esta posición estaba determinada, en parte, porque los militares egipcios son conscientes de que el respeto al acuerdo es una condición indispensable para seguir recibiendo ayuda económica de EEUU.

Los análisis coinciden, en todo caso, en que Israel perdió con Mubarak un aliado de facto y en que aunque se respete el acuerdo de paz es probable que las futuras autoridades de Egipto no sean tan proclives a ceder ante determinadas políticas o intereses israelíes. Sobre todo, si las próximas elecciones conducen a la formación de un gobierno con mayor presencia de fuerzas políticas nacionalistas e islamistas. Tampoco se puede asumir una total continuidad en la política exterior de Egipto hacia otros países de la región, como por ejemplo la distancia que impuso Mubarak con el régimen iraní. Así lo evidenció un incidente ocurrido en febrero de 2011 que causó alarma en Israel: por primera vez en

treinta años, las autoridades egipcias autorizaron el paso de dos buques de guerra por el canal de Suez.<sup>104</sup> La salida del poder de Mubarak también ha supuesto un desafío estratégico para Israel en relación a la Franja de Gaza. En este sentido, el posicionamiento de El Cairo respecto a la cuestión palestina no era independiente de sus asuntos domésticos. La política del *rais* de contención de los Hermanos Musulmanes (HM) en Egipto tenía su réplica en relación a Hamas –la rama palestina de la agrupación– y era coincidente con los intereses israelíes. Esta posición se tradujo no sólo en una aproximación más favorable a Fatah, sino también en colaboración con medidas polémicas como el bloqueo a Gaza y la construcción de una barrera de separación. El nuevo escenario llevó a las nuevas autoridades de Egipto a flexibilizar los controles en la Franja durante los primeros meses y a abrir el paso de Rafah en la frontera con Gaza a partir del mes de mayo. Asimismo, El Cairo tuvo un activo papel en el anuncio de reconciliación entre Hamas y Fatah en abril, un proceso que había impulsado sin éxito en los últimos años.<sup>105</sup>

El potencial de crisis entre Egipto e Israel en el nuevo contexto se hizo evidente a mediados de agosto, cuando un confuso episodio en el que murieron cinco policías egipcios abrió un conflicto en las relaciones bilaterales. Las muertes –en el marco de la persecución por parte de las fuerzas israelíes de milicianos palestinos que atacaron una localidad al sur de Israel con un saldo de ocho víctimas–, derivaron en un incidente diplomático, en manifestaciones contra Israel, en denuncias de vulneración de soberanía y de los acuerdos de 1979 y en llamados a que El Cairo demostrara que el Egipto post-revolucionario es diferente al de Mubarak. En Israel, donde se ha acusado a las nuevas autoridades egipcias de no controlar los movimientos de milicianos armados en el desierto del Sinaí, se optó por rebajar el tono. La principal preocupación es el impacto de lo que se califica como un vacío de poder en la península, que ha convertido una de las fronteras más estables de Israel en una de las más impredecibles. Desde esferas militares han surgido voces que sugieren una modificación del acuerdo de paz de 1979 para permitir que el Ejército egipcio incremente su presencia en el desierto del Sinaí en vista del deterioro de la situación de seguridad.<sup>106</sup> El temor

104 La vía marítima está regulada por normas internacionales pero, en la práctica, los anteriores gobiernos egipcios habían impuesto un veto al paso de embarcaciones iraníes. Las nuevas autoridades egipcias optaron por ceñirse a la normativa y permitieron el viaje de los navíos, que se dirigían a Siria, previo pago de un peaje de 200.000 euros.

105 Sobre la reconciliación entre Fatah y Hamas, véase el próximo apartado.

106 El tratado de paz entre Israel y Egipto de 1979 impone el despliegue de una fuerza multinacional de observadores y limita estrictamente la presencia de las fuerzas egipcias en la península del Sinaí, tanto en número de efectivos como en tipo de armas que pueden ser desplegadas en la zona fronteriza. En enero de 2009, en el marco de la operación israelí Plomo Fundido sobre Gaza, las autoridades israelíes y egipcias alcanzaron un acuerdo para aumentar el contingente. Tras la salida del poder de Hosni Mubarak, el Gobierno israelí ha aprobado

102 Martín Muñoz, Gema. “Egipte en el món àrab...” Op.cit.

103 En febrero Arab Reform Initiative destacó que nadie, ni siquiera el Mossad, fue capaz de anticipar la caída de Hosni Mubarak a pesar de su intenso despliegue de inteligencia en Egipto. Sólo unos días antes, expertos habían consensuado que Egipto no era Túnez y que Israel podía estar seguro de que Egipto se mantendría como un bastión de la estabilidad regional en el futuro.

a que la crisis diplomática con Egipto se agravara fue uno de los factores que habría constreñido una respuesta militar más amplia sobre Gaza en el marco de la escalada entre fuerzas israelíes y grupos palestinos en agosto, a pesar de que el Gobierno de Benjamin Netanyahu tenía luz verde del oficialismo y sectores de la oposición para lanzar una ofensiva. A principios de septiembre, la manifestación y posterior asalto a la embajada de Israel en El Cairo obligó a la evacuación del personal diplomático y volvió a crispar las relaciones bilaterales. En este sentido, todo indica que el Gobierno israelí estaría valorando con más cuidado el posible impacto de sus acciones, consciente de un contexto marcado por la sensible situación en la zona y los planes palestinos en la ONU en septiembre.<sup>107</sup>

En cuanto a Siria, a pesar de su pública enemidad, el régimen de los Assad ha sido para Israel un adversario predecible que ha exhibido una hostilidad más retórica que práctica. De hecho, a excepción de algunos episodios puntuales, la frontera sirio-israelí ha estado tranquila desde la guerra del Yom Kippur, en 1973. Aunque se mantienen técnicamente en situación de guerra, Damasco ha respetado el armisticio. Pese a la ocupación de los Altos del Golán, Siria no ha supuesto un desafío militar para Israel en los últimos años y en ocasiones ha explorado el inicio de negociaciones de paz. Incluso la influencia de Damasco sobre Líbano ha sido valorada por sectores israelíes, al considerar que imponía una mayor predictibilidad a la frontera norte.<sup>108</sup> Por esta razón, y aunque a primera vista pueda resultar un contrasentido por las posiciones de Siria –enemigo de Israel, patrocinador de Hezbollah y Hamas, y cercano a Irán–, la aproximación inicial de Israel frente a la convulsión en este país en 2011 ha estado marcada por la cautela, bajo una lógica que coloquialmente se podría denominar como del “malo conocido”.<sup>109</sup> Como destacan algunos análisis, el hecho de que Israel se sienta cómodo con estas cuatro décadas de *modus vivendi* con el régimen de Assad le habría

en dos ocasiones el despliegue de más tropas egipcias para proteger el gasoducto que suministra a Israel y permitió el uso temporal de armamento pesado en la zona por primera vez desde 1979.

107 El diario Haaretz detalló que el gabinete israelí examinó diferentes factores que limitaban la libertad de acción de Israel respecto a Gaza, entre ellos el aislamiento internacional de Israel, el hecho de que el sistema de intercepción de misiles (Iron Dome) sólo ofrezca una protección parcial en la frontera sur y el temor a que empeorara la crisis diplomática con Egipto. Según el periódico, durante la reunión quedó claro que Israel carecía de la legitimidad internacional necesaria para una operación de gran escala en Gaza. “Netanyahu tells the cabinet: Israel lacks legitimacy for major Gaza operation”, *Haaretz*, 23 de agosto 2011.

108 Para más información sobre la tensión entre Israel, Siria y Líbano véase la Base de Datos de Conflictos y Construcción de Paz de la ECP en <[http://escolapau.uab.es/conflictosypaz/ficha.php?idfichas\\_uzbzn=97&paramidioma=0](http://escolapau.uab.es/conflictosypaz/ficha.php?idfichas_uzbzn=97&paramidioma=0)>

109 En referencia al refrán, “más vale malo conocido que bueno por conocer” y a las ideas de “loyal enemy” o “devil we know”, según análisis en inglés.

llevado a apostar por su supervivencia.<sup>110</sup> Ello, porque las alternativas al régimen de Damasco despiertan escepticismo en sectores israelíes. La posibilidad de una situación de caos o de acceso al poder de grupos con una agenda islamista o más nacionalista despierta preocupación porque se cree que podría tener efectos desestabilizadores y podría facilitar una mayor influencia de Irán en el país. Por el contrario, otros análisis apuntan a que un cambio de régimen que otorgue mayor presencia a la mayoría sunní del país podría tener la ventaja de provocar un distanciamiento de la república islámica.<sup>111</sup>

Como era previsible, el régimen de Assad atribuyó la contestación en su país a una conspiración internacional y a los intentos por debilitar el frente anti-israelí en la región. De esta manera, Damasco ha intentado desviar el foco hacia enemigos externos y, en especial, a Israel, apelando a un elemento clave de su legitimidad internacional en la zona.<sup>112</sup> Más allá de esta retórica, fueron los incidentes durante la conmemoración de las guerras de 1948 y 1967 –en mayo y junio, respectivamente–, los que aportaron nuevas claves sobre las dinámicas del escenario en construcción. Aunque se previó que por el contexto de revueltas las protestas por la Nakba (“catástrofe”) podían generar en enfrentamientos, Israel se vio sorprendido por la penetración de manifestantes en el Golán, en los primeros incidentes en la frontera con Siria en casi cuatro décadas. Más de una decena de personas murió durante esta jornada en el Golán, Gaza y la zona fronteriza entre Israel y Líbano.<sup>113</sup> Tres semanas más tarde, en el aniversario de la guerra de 1967 (la “Naksa” o retroceso), Líbano, Jordania y Egipto permitieron manifestaciones pero no en las zonas fronterizas. En el caso de la frontera con Siria, las manifestaciones pro palestinas alcanzaron los Altos del Golán y fueron sofocadas por Israel con un saldo de 23 muertos. Aunque estos hechos se pueden vincular a la pérdida del control del Ejército sirio de la frontera en el contexto de convulsión interna, se cree que Damasco habría permitido e incluso promovido estas protestas. El objetivo sería no sólo intentar desviar la atención de su crisis interna – como acusó Israel– sino también enviar un mensaje a la comunidad internacional: la inestabilidad en Siria equivale a inestabilidad para Israel.<sup>114</sup> Como respuesta, el Gobierno israelí ha insistido

110 NOREF/Arab Reform Initiative, *Middle East and North Africa Report*, nº15, junio-julio 2011.

111 International Institute for Strategic Studies, *Arab upheaval prompts concerns in Israel*, IISS Strategic Comments, Vol.17, Coment.19, abril de 2011.

112 Hokayem, Emile. ‘Nakba day’ clashes reveal new Middle East dynamics, IISS Voices, 16 de mayo 2011.

113 Un total de 15 manifestantes murieron en el 63 aniversario de la Nakba. Cuatro fallecieron a causa de los disparos de las tropas israelíes en los Altos del Golán, diez en los incidentes en la localidad libanesa de Maroun al-Ras y uno en Gaza.

114 NOREF / Arab Reform Initiative, *Middle East and North Africa Report*, Nº14, mayo de 2011.

en su determinación en la defensa de sus fronteras y se ha visto obligado a evaluar la necesidad de reconfigurar el despliegue de sus fuerzas en la zona.

Las dinámicas recientes en Líbano también son objeto de inquietud para Israel. A lo largo de 2011 Hezbollah ha logrado fortalecer su posición de poder en el país tras forzar en enero la caída del Gobierno de Saad Hariri,<sup>115</sup> sustituido por un nuevo Ejecutivo encabezado por el candidato promovido por el grupo islamista shií, Najib Mikati.<sup>116</sup> En el último período Hezbollah también ha exhibido su proximidad con el régimen iraní, como quedó en evidencia durante la visita del presidente Mahmoud Ahmadinejad a Líbano a finales de 2010.<sup>117</sup> La frontera entre Israel y Líbano ha sido identificada en el último tiempo como una zona con un alto potencial explosivo, donde cualquier incidente puede ser malinterpretado y conducir a una escalada, ya que persisten las dinámicas que condujeron a la guerra entre Israel y Hezbollah en 2006.<sup>118</sup> En la fase previa a las revueltas en el mundo árabe, diversos análisis habían subrayado que si los actores en disputa no se han enfrentado otra vez en esta zona es, en parte, porque son conscientes de las consecuencias devastadoras que tendría un nuevo conflicto armado en la región. Para Israel, la guerra con Hezbollah reveló las dificultades y limitaciones para ajustar su doctrina militar tradicional a una forma de guerra asimétrica desplegada por un actor no estatal en zonas urbanas. A esto se suma que, a diferencia de 2006, en el actual contexto existen más opciones de que un eventual conflicto armado involucre a más actores regionales, como Siria o Irán y hay menos posibilidades de diferenciar entre Hezbollah y el Gobierno libanés.<sup>119</sup> De hecho, los últimos incidentes fronterizos han sido protagonizados por soldados israelíes y libaneses. En el actual escenario, por último, es necesario tener en cuenta que Hezbollah –que controla las operaciones en la frontera con Israel, incluyendo las de grupos palestinos en la zona–,

también se enfrenta a las incertidumbres por la desestabilización en Siria y por la posibilidad de que una caída o debilitamiento del régimen de Assad incidan en el apoyo logístico y militar al grupo, así como en su posición en Líbano.

En este contexto, diversos análisis han subrayado que Israel no se puede permitir un mayor aislamiento regional, sobre todo después del distanciamiento con Turquía tras el episodio de la flotilla humanitaria en mayo de 2010.<sup>120</sup> Aunque a lo largo de 2011 se especuló sobre un posible acercamiento entre Israel y Turquía por la conjunción de una serie de factores –entre ellos, la preocupación compartida por la situación en Siria y el triunfo del primer ministro Recep Tayyip Erdogan, que permitiría una aproximación más pragmática al tema (sorteando las constricciones del período preelectoral)–, la publicación en septiembre de 2011 de los resultados de la investigación de la ONU sobre el episodio de la flotilla abrió una nueva crisis diplomática entre ambos países.<sup>121</sup>

En resumen, parece evidente que la nueva realidad de la región obliga a nuevas consideraciones. Durante años Israel ha sido capaz de administrar, gracias a su superioridad militar, una paz fría con Egipto y con Siria y enfrentamientos eventuales con adversarios palestinos o libaneses. Los cambios en el puzzle geoestratégico de la región en 2011 indican que no se pueden considerar como inamovibles una serie de asunciones que se habían mantenido en el pasado. Las crisis en países que rodean a Israel pueden repercutir en sus opciones estratégicas y en la de otros actores relevantes, que pueden verse envueltos en una escalada de consecuencias imprevisibles. En este contexto, y de cara a los acontecimientos de septiembre en la ONU, Israel ha realizado ejercicios preparatorios durante el primer semestre y ha diseñado planes militares ante la posibilidad de que aumente la tensión en la zona y, en concreto, ante un eventual incremento de los incidentes en la frontera con Siria y Líbano. Frente a este panorama, las interrogantes apuntan a si los posibles cambios en la percepción de amenazas a la seguridad de Israel incidirán en sus cálculos hasta el punto de plantearse un cambio de estrategia respecto al diálogo con los palestinos y la búsqueda de una salida negociada.

115 Hezbollah forzó la retirada de los 11 ministros del partido shií y de los partidos de su alianza, causando la caída del gobierno de unidad liderado por el primer ministro Saad Hariri. Los hechos se produjeron después de que Hezbollah reclamara durante meses que el Gobierno debía desmarcarse de la investigación del tribunal internacional de la ONU sobre el asesinato del ex primer ministro Rafik Hariri, padre de Saad Hariri, ante las versiones de que el tribunal implicaría –como luego ocurrió– a miembros de Hezbollah como presuntos responsables del crimen.

116 El multimillonario Najib Mikati, que no es militante de Hezbollah, es de confesión sunní, tal como exige la Constitución libanesa para el cargo de primer ministro.

117 La visita del presidente iraní a Líbano incluyó un recorrido por la zona fronteriza con Israel, hecho que generó inquietud en este país y en EEUU.

118 El verano de 2010 se produjo un enfrentamiento fronterizo entre las fuerzas de seguridad israelíes y libanesas que dejó un saldo de cuatro muertos y fue considerado como el incidente más grave en la zona desde la guerra entre Israel y Hezbollah en 2006.

119 International Crisis Group. *Drums of War: Israel and the Axis of Resistance*. Middle East Report, nº100, Beirut/Bruselas: ICG, 2 de agosto 2010.

120 En mayo de 2010 el asalto por parte del Ejército israelí a una flotilla humanitaria internacional que intentaba sortear el bloqueo impuesto a la Franja de Gaza derivó en la muerte de nueve activistas turcos.

121 El informe de la ONU, dirigido por el ex primer ministro neozelandés Geoffrey Palmer y el ex presidente colombiano Álvaro Uribe condenó el abuso de la fuerza de los soldados israelíes, pero cuestionó los objetivos de la flotilla y consideró el bloqueo naval israelí sobre Gaza como una legítima medida de seguridad. El Gobierno israelí se negó a pedir disculpas por los hechos, mientras que Turquía expulsó al embajador israelí, suspendió los acuerdos de cooperación militar bilateral y anunció que llevaría el asunto a la Corte Internacional de Justicia.

### 3.2 La reconciliación intrapalestina: ¿Nueva relación entre Fatah y Hamas?

Una de las consecuencias inesperadas de las revueltas en Oriente Medio ha sido el anuncio de reconciliación entre Hamas y Fatah, tras cinco años de enfrentamiento abierto. La confrontación entre ambos grupos palestinos se arrastraba desde el triunfo electoral del grupo islamista en las elecciones para el Parlamento palestino en enero de 2006, después de décadas de preeminencia de Fatah tanto en la OLP como en las instituciones surgidas de los acuerdos de Oslo de 1993. La pugna de poder entre ambas formaciones por el control de los territorios palestinos derivó en choques armados, con un saldo de centenares de víctimas, y en una batalla por el control de las instituciones políticas y las fuerzas de seguridad. Como consecuencia de esta disputa, desde mediados de 2007 se institucionalizó una separación de facto entre una Franja de Gaza, controlada por Hamas, y una Cisjordania dominada principalmente por Fatah, con esporádicos episodios de violencia entre ambas facciones. Pese a la victoria electoral del grupo islamista, Fatah mantuvo el control de la ANP y la interlocución con Israel en las negociaciones de paz, en manos del presidente Mahmoud Abbas. El conflicto entre ambos grupos, de hecho, también ha reflejado diferentes aproximaciones a las relaciones con Israel: mientras la ANP se ha involucrado en negociaciones con Israel y se ha comprometido con una resistencia por medios pacíficos, la posición de Hamas se ha desmarcado de estas dos líneas de acción, insistiendo en que el reconocimiento del Estado de Israel no es admisible hasta que su Gobierno no acepte el derecho a existencia de un Estado palestino en las fronteras previas a la guerra de 1967 y el derecho a retorno de los refugiados palestinos.

En los últimos dos años se habían celebrado varias rondas de negociación entre Fatah y Hamas. A mediados de 2010, Fatah suscribió un acuerdo propuesto por Egipto, pero Hamas se resistió a firmarlo por estar en desacuerdo con varias de sus disposiciones. Desde entonces, diversos esfuerzos de intermediación se sucedieron sin resultados positivos, hasta poco después del inicio de la “primavera árabe”. El sorpresivo acuerdo de reconciliación se alcanzó tras una serie de reuniones secretas en El Cairo y se oficializó el 4 de mayo con la firma de 13 grupos palestinos, entre ellos Fatah y Hamas. El pacto abrió la puerta a una serie de gestiones para la formación de un nuevo gobierno de unidad nacional que tiene como propósito la celebración de elecciones dentro de un año.<sup>122</sup> Diversos análisis coinciden en

122 El acuerdo de reconciliación se basa en el documento elaborado previamente a instancias de Egipto, pero con modificaciones y algunas nuevas disposiciones. Los detalles del acuerdo serán pactados a través del trabajo en cinco comisiones: gobierno, reconciliación, elecciones, OLP y seguridad.

que los cambios en la región durante 2011 incidieron en los cálculos estratégicos de ambas facciones y facilitaron un acercamiento. En el caso de Fatah, la caída de Hosni Mubarak en Egipto supuso la pérdida de un aliado clave, que siempre se había mostrado más próximo al grupo de Abbas. La percepción de que EEUU había “abandonado” a Mubarak a pesar de haber mantenido durante décadas una relación privilegiada con su régimen<sup>123</sup>, junto a la decepción por el bloqueo de las negociaciones con Israel y la constatación de los límites de la influencia de Washington sobre el Gobierno de Netanyahu habrían influido en la reevaluación de las opciones del grupo, tanto en su relación con Hamas como en la determinación para avanzar en el reconocimiento del Estado palestino en la ONU.<sup>124</sup>

Desde la perspectiva de Hamas, tanto la convulsión en Egipto como en Siria repercutieron en su evaluación del nuevo escenario. En un principio, el grupo islamista habría interpretado a su favor las nuevas dinámicas en Egipto. De hecho, desde el primer momento las previsiones sobre el futuro político de Egipto han anticipado un mayor protagonismo de los Hermanos Musulmanes, considerado como el aliado natural de Hamas en la zona. No obstante, la creciente convulsión en Siria obligó al grupo islamista a hacer nuevos cálculos. La desestabilización del régimen de Assad ha puesto en cuestión la perdurabilidad y fortaleza de su alianza con Damasco –que ha acogido al liderazgo del movimiento palestino desde 2001– y ha situado a Hamas en una compleja disyuntiva entre la solidaridad con su aliado y la necesidad de mantener el respaldo de la población siria. Por un lado, Hamas ha tenido en cuenta que el régimen alauí de Assad ha sido uno de sus principales aliados en la zona pero, por otro, el grupo islamista no desea situarse en una posición contraria a la mayoría sunní del país –Hamas es un movimiento sunní– y preferiría mantener las simpatías de la opinión pública siria independientemente del resultado de la convulsión en el país.<sup>125</sup>

A esto hay que sumar que, dado el bloqueo en las negociaciones con Israel, Hamas tampoco podía acusar a la ANP de hacer concesiones al Gobierno de Netanyahu, lo que en la práctica facilitaba la aproximación a Fatah.<sup>126</sup> Egipto, por su parte, dejó en claro que la flexibilización de los controles en la Franja –en especial, la apertura del paso fronterizo de

123 Esta relación privilegiada se tradujo en una permanente y cuantiosa ayuda económica y militar. Para más información sobre la situación en Egipto, véase la Base de Datos de Conflictos y Construcción de Paz de la ECP. <<http://escolapau.uab.es/conflictosypaz/ficha.php?idfichas=120&paramidioma=0>>

124 Véase el próximo apartado.

125 International Crisis Group. *Palestinian Reconciliation: Plus Ça Change...* Middle East Report, Nº110, Ramallah/ Gaza/ Jerusalén/ Washington/ Bruselas: ICG, 20 de julio 2011.

126 NOREF/Arab Reform Initiative, *Middle East and North Africa Report*, Nº14, mayo 2011.

Rafah<sup>127</sup>— dependería de un acuerdo de reconciliación. La presión de la opinión pública palestina, por último, ha sido considerada como otro factor que favoreció el acuerdo. La primavera árabe tuvo su eco en la sociedad palestina a través de movilizaciones populares que centraron sus demandas en poner fin de la división entre Gaza y Cisjordania. Inicialmente, Hamas y Fatah reaccionaron con reticencia a las protestas, pero luego optaron por cooptarlas y se mostraron proclives a responder a las demandas de unidad, que exigían atender las aspiraciones del pueblo palestino.

El acuerdo de unidad entre Fatah y Hamas reveló sus primeras dificultades en junio, cuando se hicieron patentes los desacuerdos entre las partes en torno a la figura del próximo primer ministro del gobierno de unidad nacional, dada la oposición de Hamas a que Salam Fayyad, sea ratificado en el cargo.<sup>128</sup> No obstante, las dudas y un cierto escepticismo ante el acuerdo habían comenzado a plantearse ya desde su firma. En este sentido, se ha subrayado que parece improbable que Fatah y Hamas hayan dejado atrás su rivalidad y desconfianza mutua tan rápidamente. Durante los años de distanciamiento y de gestión separada de Gaza y Cisjordania se ha producido una serie de hechos que han contribuido a agudizar la tensión entre las partes. Un buen ejemplo es la última ofensiva israelí sobre Gaza (Operación Plomo Fundido) entre diciembre de 2008 y enero de 2009, que derivó en denuncias a Hamas por ejecutar a una treintena de palestinos sospechosos de pertenecer a facciones rivales, y en acusaciones a miembros de Fatah por presunta colaboración con Israel. La información contenida en los llamados *Palestine Papers* divulgados en enero de 2011 —un total de 1.600 documentos secretos sobre las negociaciones palestinas con Israel durante la última década<sup>129</sup>— sugiere que la ANP habría sido alertada del ataque a Gaza y sondeada sobre su disposición a asumir el control de la Franja tras una eventual derrota de Hamas. La filtración también dio pistas sobre la distancia entre las concesiones que ha estado dispuesta hacer la ANP a Israel y las posiciones defendidas por Hamas.<sup>130</sup> Teniendo en cuenta estos

antecedentes, el acuerdo es interpretado más bien como un giro táctico, como una fórmula para gestionar su conflicto por otras vías. Es decir, como una coexistencia, más que una convergencia de programas.<sup>131</sup> Aunque algunos de sus dirigentes han asegurado que se buscará una agenda nacional común, se ha cuestionado la capacidad de ambas formaciones para consensuar un programa, al menos a corto plazo.

Desde la perspectiva del escenario actual del conflicto palestino-israelí, el acuerdo de reconciliación tiene consecuencias ambivalentes. El acercamiento aparecía como un paso necesario para que los palestinos pudieran dar credibilidad a sus gestiones diplomáticas, en particular para la apuesta por el reconocimiento de un Estado palestino en septiembre en la ONU. La unidad de Gaza y Cisjordania y una representación de todos los palestinos aparecían como una condición indispensable para dar validez a la estrategia impulsada por la ANP. En esta línea, el líder de Hamas en Damasco, Khaled Meshaal, subrayó en una entrevista con medios internacionales en mayo que un Estado palestino en las fronteras de 1967 era un objetivo estratégico para el grupo islamista. En todo caso, el grupo no se movilizó para dar un especial respaldo a la iniciativa en la ONU durante los meses siguientes.<sup>132</sup>

Como era previsible, el Gobierno de Netanyahu rechazó el anuncio de reconciliación y consideró que el acuerdo reforzaba a Hamas, ya que cualquier trato con el nuevo Gobierno palestino supondría dar legitimidad al grupo islamista. Así, exigió a Fatah una ruptura con Hamas, advirtiendo que, de lo contrario, sería imposible cualquier negociación de paz con Israel.<sup>133</sup> La paradoja, por tanto, es que Abbas no puede hacer la paz con Israel si no la hace con Hamas, pero tampoco puede hacerla si representa sólo a Cisjordania.<sup>134</sup> En represalia por el anuncio de acuerdo, Israel suspendió temporalmente la transferencia de fondos que recauda en nombre de la ANP, aunque funcionarios israelíes han manifestado su escepticismo sobre la viabilidad de la reconciliación intrapalestina.

La reconciliación intrapalestina también ha sido considerada como una apuesta que entraña riesgos políticos (y económicos) para la ANP, teniendo en cuenta la posible reacción de EEUU y la UE, que mantienen a Hamas en sus listas de grupos terroristas. En el caso de EEUU, la reacción fue de cautela ante el significado del pacto, aunque Washington insistió en que no podría reconocer un Gobierno palestino que

127 A finales de mayo, El Cairo anunció la apertura del paso de Rafah y aseguró que la medida formaba parte de los esfuerzos por consolidar la reconciliación entre los palestinos.

128 El grupo islamista acusa a Salam Fayyad —figura respetada en EEUU y la UE— de colaborar con Israel en el bloqueo a Gaza.

129 Los 1.600 documentos filtrados por la cadena qatarí al-Jazeera y por el diario británico The Guardian aportaron detalles respecto a las versiones que ya circulaban sobre la posición de la ANP ante Israel en recientes negociaciones. Igualmente, supusieron un descrédito para el equipo negociador palestino porque demostraron su disposición a ceder en temas considerados clave y porque los retrataron en una actitud servil ante Israel. La ANP denunció que se trataba de mentiras fabricadas con verdades a medias, manipulación y propaganda. El episodio de los *Palestine Papers* derivó en la renuncia de Saeb Erekat como jefe de la oficina de negociación palestina desde donde se habrían filtrado los documentos.

130 Abunimah, Ali. "Hollow 'reconciliation' in Palestine", *al-Jazeera*, 9 de mayo 2011.

131 El informe *Palestinian Reconciliation: Plus Ça Change...* op. cit.

132 Véase próximo apartado 3.3

133 Según el diario israelí Haaretz, Netanyahu le advirtió a Abbas: "No puede hacer la paz con los dos, con Israel y con Hamas. Elija la paz con Israel".

134 Rosenberg, MJ. "Time is not Israel's partner in crime", *al-Jazeera*, 6 de abril 2011.

incluyera a Hamas a menos que el grupo islamista aceptara los principios del Cuarteto para Oriente Medio –impuestos para la aceptación de Hamas tras su triunfo electoral del 2006– y que suponen: no violencia, reconocimiento a Israel y aceptación de los acuerdos previos entre israelíes y palestinos. EEUU estaría intentando presionar para fijar algunas condiciones al nuevo Gobierno en términos de compromisos, programa político. No obstante, cabe destacar que el margen de maniobra de la administración Obama en este ámbito no depende sólo de la voluntad política de su Gobierno, ya que está limitado por cuestiones legales –existe una normativa que prohíbe cualquier colaboración con Hamas a menos que se cumplan una serie de condiciones– y políticas, dada la posición del Congreso estadounidense, más próxima a Israel, y la proximidad de las elecciones (2012).<sup>135</sup> En el caso de la UE, los Estados miembros valoran con matices el acuerdo de reconciliación entre las formaciones palestinas, pero la reacción oficial recordó indirectamente los principios del Cuarteto. El hecho de que en su respuesta la UE aludiera al “mantenimiento del principio de no violencia” más que la “renuncia a la violencia”, fue interpretado como una apertura de la UE para juzgar el nuevo Gobierno de unidad en función de sus actos.

En este escenario, cabe recordar que la reacción de Occidente al triunfo de Hamas en 2006 ya fue objeto de una valoración crítica –tanto por sus consecuencias como por el mensaje que supuso respecto al respaldo condicionado a los procesos democráticos en Oriente Medio– que debería servir en las actuales circunstancias para reflexionar sobre la postura a adoptar y sobre la pertinencia de reconocer e incluir a Hamas como actor clave en cualquier diálogo. Respecto a las relaciones con Israel, la marginación del grupo islamista aumenta el riesgo de una escalada de violencia y limita las posibilidades de alcanzar e implementar cualquier eventual acuerdo. A nivel interno, el mantenimiento de la división intrapalestina sólo contribuye a agudizar la crisis de legitimidad de las fuerzas políticas palestinas. En este sentido, Fatah y Hamas también enfrentan el desafío de un diálogo y una reconciliación significativa si se desea dotar de contenido a la estrategia que apuesta por el reconocimiento de un Estado palestino. No sólo por la necesidad de sortear la división entre Gaza y Cisjordania, sino también porque está en juego la legitimidad de un eventual Estado palestino, que requerirá de la celebración de elecciones y de un funcionamiento apropiado de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que hasta ahora han operado por separado y con limitaciones.<sup>136</sup>

<sup>135</sup> International Crisis Group. *Palestinian Reconciliation: Plus Ça Change...* op. cit.

<sup>136</sup> Entre las principales dificultades para la legitimidad del Estado palestino se han identificado la falta de elecciones, el fuerte control del poder Ejecutivo, el no funcionamiento del Legislativo y el débil sistema judicial, las prerrogativas de los grupos de élite y las limitadas vías para la expresión pública de la sociedad civil, entre otros. NOREF, *Comparative perspectives on state-building for a future Palestinian state*, Conference report, agosto de 2011.

### 3.3 La apuesta por el Estado palestino en la ONU

Como se mencionó en el primer capítulo de este informe, la creación de un Estado palestino ha sido una de las principales aspiraciones de la OLP, que al comprometerse con la fórmula de dos Estados como vía de solución al conflicto asumió que el proyecto nacional palestino no se concretaría en la Palestina histórica, sino que en el 22% de ese territorio (Cisjordania y Gaza) ocupado por Israel en la guerra de 1967. El establecimiento de un Estado palestino no fue un objetivo explícito del proceso de Oslo, que con sus dinámicas de negociación progresiva y parcial congeló la cuestión de la “estatalidad” palestina, mientras se creaba una ANP para administrar los territorios ocupados de forma interina. La ANP se erigió así como una entidad política provisional, sin soberanía ni control efectivo sobre el territorio, elementos definitorios de la estatalidad.<sup>137</sup> Como se explicó en el segundo capítulo, propuestas posteriores al fracasado proceso de Oslo como la Hoja de Ruta han considerado la eventual creación de un Estado palestino antes de alcanzar un acuerdo final con Israel, pero la realidad en terreno, marcada por políticas israelíes como la construcción de asentamientos, el levantamiento del muro de separación y un control creciente de Jerusalén Oriental han puesto cada vez más en cuestión la viabilidad de un Estado palestino.

Aún así, a lo largo de 2011 la ANP ha apostado por intensificar una ofensiva diplomática internacional con el propósito de conseguir el reconocimiento en la ONU de un Estado palestino en el mes de septiembre. La iniciativa es considerada como un reflejo de la búsqueda de nuevas estrategias por parte del liderazgo palestino ante la desilusión por las casi dos décadas de infructuosas negociaciones con Israel auspiciadas por Washington y el elevado el costo político que tiene para la ANP el mantenerse negociando con Israel sin perspectivas de resultado, en el marco de un proceso diplomático que es percibido como parte de una estrategia israelí para legitimar el statu quo y continuar con su empresa de colonización en los territorios ocupados.<sup>138</sup> Se asume, por tanto, que es el momento para una nueva aproximación en la que las fronteras de un Estado palestino son primero reconocidas internacionalmente y, luego, dos Estados, Israel y Palestina, acuerdan los asuntos finales.

Cabe destacar que las dudas sobre el papel de EEUU en el esquema de negociaciones y la decepción con la administración de Obama se vieron acentuadas justamente por las expectativas que había creado

<sup>137</sup> Barreñada, Isaías. *La primavera árabe y la iniciativa palestina en Naciones Unidas*, Documento de Trabajo 8, CEIPAZ: Madrid, Julio 2011.  
<sup>138</sup> Erekat, Saeb. “Ya es hora de que Palestina figure en el mapa”, *El País*, 16 de mayo 2011.

entre los palestinos la llegada al poder del presidente estadounidense por su posible incidencia en las dinámicas del conflicto. Sin dejar de reconocer el especial y fuerte lazo que une a EEUU con Israel, en su discurso de El Cairo a mediados de 2009 Obama había señalado que la situación de los palestinos era intolerable, subrayando la urgencia de actuar para alcanzar una solución al conflicto, y había rechazado –como se mencionó en el capítulo 2– la construcción de asentamientos por parte de Israel. No obstante, con el tiempo se han hecho evidentes las dificultades de la administración de Obama para forzar al Gobierno de Netanyahu –con el que mantiene una fría relación– a modificar sus posiciones, entre ellas la construcción de colonias. A pesar de que el tema ha provocado roces en las relaciones bilaterales,<sup>139</sup> en la práctica Washington se ha alineado con la posición israelí en este y otros temas.<sup>140</sup> En febrero de 2011 EEUU vetó en solitario un proyecto de resolución condenatoria de los asentamientos en los territorios ocupados promovida por el grupo de países árabes, y aprobada por más de un centenar de miembros de la ONU, incluidos los 14 miembros del Consejo de Seguridad. El Gobierno de Obama se vio obligado a justificar una medida que aparecía como una contradicción con su discurso de política exterior en este ámbito, reiterando su rechazo a los asentamientos pero argumentando que una resolución de esta naturaleza podía conducir a un endurecimiento de las posiciones de las partes.<sup>141</sup>

En este contexto cobró fuerza entre los dirigentes palestinos la idea de concentrar energías en otras fórmulas que aumentaran su capacidad de influencia y que no dependieran de EEUU o Israel; y, en concreto, se reforzó la propuesta de apelar a la ONU para conseguir respaldo a un Estado palestino. La determinación de la ANP para continuar con su estrategia en la ONU, a pesar de la abierta oposición de EEUU e Israel, también habría estado influida por otros factores. Entre ellos, la convicción de que no hay una contraparte israelí para alcanzar un acuerdo que ponga fin al conflicto mientras esté en el poder un Gobierno como el de Netanyahu. Otro factor sería el

139 A principios de 2010, el anuncio de edificación de 1.600 nuevas viviendas en Jerusalén Este coincidiendo con una visita del vicepresidente Joseph Biden a la región motivó la peor crisis diplomática entre Israel y EEUU en décadas.

140 Las presiones de EEUU al presidente palestino, Mahmoud Abbas, para retrasar el debate sobre el informe Goldstone en la ONU –que recabó información sobre los presuntos crímenes de guerra cometidos por las partes en el marco de la operación israelí Plomo Fundido sobre Gaza (2008-2009)– tuvieron un alto costo político para el dirigente y también habrían influido en la valoración en la ANP de las relaciones con Washington.

141 Al explicar el veto de EEUU, la embajadora de ese país ante la ONU, Susan Rice, insistió en que la oposición a la resolución no debía ser malinterpretada como un apoyo a la construcción de asentamientos. “Al contrario, rechazamos en los términos más enérgicos la continuación de las actividades israelíes de construcción de asentamientos. Por más de cuatro décadas, la construcción de asentamientos en los territorios ocupados en 1967 ha socavado la seguridad de Israel y corroído las esperanzas de paz y estabilidad en la región”, aseveró. Véase <<http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=20310>>

impacto de las revueltas populares en Oriente Medio. En este sentido, para la ANP la caída de Mubarak en Egipto no sólo habría exigido una reorientación estratégica en su relación con Hamas, sino que también habría influido en la apuesta por acudir a la ONU como instancia para continuar lidiando con Israel. Una victoria en la ONU, aunque sea simbólica, aparecería como una medida que sintoniza mejor con las dinámicas regionales de la Primavera Árabe y con las expectativas de la población.<sup>142</sup>

### Internacionalización de un conflicto asimétrico

**E**n el marco de un conflicto asimétrico como el palestino-israelí, la apuesta por el reconocimiento de un Estado palestino aparece como una estrategia de internacionalización de la cuestión palestina que busca reducir el desequilibrio estructural entre los actores en disputa.<sup>143</sup> A pesar de las expectativas que ha provocado la propuesta en 2011, en realidad no se trata de una estrategia nueva del liderazgo palestino. De hecho –como se mencionó en el primer capítulo de este informe–, la declaración de independencia palestina tiene un precedente directo: en 1988, el líder palestino Yasser Arafat declaró desde Argelia un Estado palestino que fue reconocido entonces por un centenar de países, la mayoría de la órbita comunista y “no alineados”. El recurso a la declaración de un Estado palestino también ha estado presente en otros momentos de *impasse* en las negociaciones con Israel: fue planteado por Arafat en 1999 ante el bloqueo del proceso de paz –se habían superado los plazos establecidos en el cronograma de Oslo–, pero en ese entonces fue considerada como una advertencia que no tendría consecuencias relevantes en terreno.

En el contexto actual, la dirigencia palestina ha presentado la estrategia ante la ONU como una vía no deseada pero ineludible, como un último recurso, ante el bloqueo de las negociaciones y la insistencia de Israel en la construcción de asentamientos.<sup>144</sup> En concreto, la decisión del presidente palestino Mahmoud Abbas de inclinarse por esta opción ha sido considerada como uno de los elementos más sorprendentes de la estrategia palestina, considerando su trayectoria y los

142 Otro factor mencionado por algunos autores es la preocupación del presidente palestino por su legado. Abbas ha asegurado en el pasado que no concurrirá a las próximas elecciones, que según el acuerdo de reconciliación entre Hamas y Fatah deberían celebrarse durante el primer semestre de 2012. Aunque podría preferir un legado como firmante de un acuerdo de paz significativo, el reconocimiento de un Estado palestino en la ONU aparecería como una alternativa. Véase Becker, Tal. *A Coming Storm? Prospects and Implications of UN Recognition of Palestinian Statehood*, Policy Notes, Washington Institute for Near East Policy, Nº6, junio 2011.

143 El nivel de asimetría es diferente si consideramos el conflicto en su dimensión “palestino-israelí” o “árabe-israelí”.

144 “No deseamos ir al Consejo de Seguridad o a la Asamblea General, pero qué más se puede hacer”, ha argumentado el presidente palestino, Mahmoud Abbas.

años que ha dedicado a las negociaciones con Israel.<sup>145</sup> La iniciativa palestina, además, aparece como una respuesta ante el vencimiento de una serie de plazos que justifican su convergencia en septiembre. La última y fracasada ronda de conversaciones directas entre palestinos e israelíes decidida en agosto de 2010 se había fijado el plazo de un año para las negociaciones –la reunión entre Netanyahu y Abbas se celebró el 2 de septiembre. El propio Obama, que promovió estos contactos, declaró entonces que esperaba que las negociaciones condujeran al establecimiento de un Estado palestino en el plazo de un año. La estrategia de la ANP también conecta con los planes implementados por el primer ministro Salam Fayyad en los últimos dos años para el desarrollo institucional palestino con miras a un Estado. El plazo que el plan de Fayyad se había impuesto para este proceso era agosto de 2011 y sus resultados deberían servir para dotar de mayor contenido a la iniciativa estatal palestina, más allá de su carga simbólica. En los meses previos, informes de la ONU, del FMI y del Banco Mundial subrayaron los progresos de la ANP en la construcción de instituciones necesarias para el funcionamiento de un Estado, aunque voces críticas han puesto en cuestión el plan de Fayyad.<sup>146</sup>

Apelar a la ONU, en concreto, se entiende no sólo porque la organización ha estado involucrada durante más de medio siglo en el conflicto palestino-israelí. También es percibida por los palestinos como un territorio favorable. Desde la perspectiva palestina, acudir a la organización internacional aparece como un paso necesario para intentar superar las deficiencias estructurales del proceso de Oslo, que en la práctica ha dejado en manos de Israel la responsabilidad de poner fin a la ocupación. En este sentido, la idea es buscar alternativas para transferir esta responsabilidad a la comunidad internacional.<sup>147</sup> Cabe destacar, en todo caso, que recientemente la idea de acudir a la ONU para sortear el *impasse* en las negociaciones también ha sido planteada desde fuera de los círculos diplomáticos palestinos, entre ellos por el ex jefe de la política exterior europea, Javier Solana, quien en 2009 sugirió que si palestinos e israelíes no eran capaces de alcanzar un acuerdo a través de negociaciones en un plazo determinado, la comunidad internacional, a través de la ONU, debía imponer una solución.

Hasta principios de septiembre persistían algunas dudas en el liderazgo palestino sobre la forma de articular la estrategia en la ONU y sobre el

redactado definitivo de su propuesta –se anticipaba que las presiones diplomáticas de distintos actores se mantendrían hasta el mismo día de la reunión de la ONU–, pero se asumía al mismo tiempo que era muy difícil que la ANP desistiera de presentar la iniciativa debido a las expectativas creadas y a que el costo político de retirarla después de meses de intensa campaña internacional podría ser muy alto. Los principales objetivos de la propuesta serían el reconocimiento de un Estado palestino independiente en las fronteras de 1967 y su aceptación como miembro en la organización internacional. En un mensaje televisado el 16 de septiembre Abbas intentó despejar las dudas sobre la estrategia y confirmó que en su discurso ante la ONU el 23 de septiembre pediría al Consejo de Seguridad una silla para Palestina en la organización internacional. Una admisión de pleno derecho en la ONU supondría elevar el estatus de la representación palestina en la organización –donde la OLP figura como “observador” desde 1974– y convertiría al Estado palestino en el miembro número 194.<sup>148</sup>

Los procedimientos de Naciones Unidas<sup>149</sup> exigen que sea el Consejo de Seguridad<sup>150</sup> el que recomiende la discusión sobre la aceptación de un nuevo Estado miembro a la Asamblea General la que, a su vez, tendría que aprobar la solicitud por dos tercios de los votos (128 de 193). No obstante, el principal obstáculo para que la propuesta palestina siga este itinerario es el poder de veto de EEUU en el Consejo de Seguridad: toda recomendación de admisión a la ONU debe ser aprobada por al menos nueve de los 15 miembros del Consejo, siempre y cuando ninguno de los miembros permanentes ejerza su derecho a veto. Washington ha intentado disuadir a la ANP de avanzar en esta vía pero los palestinos insistieron, contemplando la posibilidad de que en esta ocasión EEUU se abstuviera o se viera aislado a la hora de votar. Recurrir al Consejo podría demorar el examen de la propuesta ya que los países con derecho a veto cuentan con mecanismos que podrían postergar el trámite.

Los representantes palestinos también habrían considerado apelar a otros mecanismos para sortear el Consejo de Seguridad y llevar la discusión sobre su acceso a la ONU directamente a la Asamblea General. En concreto, se ha especulado sobre la posibilidad de un recurso a la resolución 377 –Uniting for Peace– aprobada por la propia Asamblea General para superar situaciones de bloqueo en el Consejo

148 Tras su declaración de independencia, Sudán del Sur fue el último país en convertirse en Estado miembro de la ONU (el número 193) el 14 de julio de 2011.

149 Véase el artículo 4 (2) de la Carta de Naciones Unidas en <<http://www.un.org/es/documents/charter/chapter2.shtml>>

150 Además de sus cinco miembros permanentes (China, EEUU, Francia, Rusia y Reino Unido), el Consejo de Seguridad de la ONU está integrado por otros 10 miembros no permanentes, que en agosto de 2011 eran: Alemania, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Colombia, Gabón, India, Líbano, Nigeria, Portugal y Sudáfrica.

145 International Crisis Group. *Curb Your Enthusiasm: Israel and Palestine after UN*, Middle East Report N°112, Ramallah, Jerusalén, Washington, Bruselas: ICG, 12 septiembre 2011.

146 Algunas de las críticas a la construcción de un Estado palestino bajo una situación de ocupación serán comentadas más adelante en este informe.

147 International Crisis Group. *Tipping Point? Palestinians and the Search for a New Strategy*, Middle East Report N°95, Ramallah, Jerusalén, Washington, Bruselas: ICG, 26 de abril 2010.



de Seguridad. No obstante, esta opción aparecía como una apuesta arriesgada teniendo en cuenta la jurisprudencia existente, ya que un pronunciamiento de la Corte Internacional de Justicia reconoció la preeminencia del Consejo frente a la Asamblea General respecto a la admisión de nuevos miembros.

La oposición de EEUU, en todo caso, sólo podría bloquear la aspiración a la membresía de Palestina en la ONU, ya que el eventual reconocimiento un Estado palestino no es potestad de la organización internacional, sino que es atributo de otros Estados. En paralelo o como segunda opción, la dirigencia palestina podría plantear un debate como parte de las deliberaciones en la Asamblea General de la ONU –donde no existe posibilidad de veto. Ésta podría debatir sobre el reconocimiento de un Estado palestino y emitir una declaración favorable al respecto, fijando una posición sobre el tema de las fronteras previas a la guerra de 1967, acogiendo otras demandas palestinas. Fruto de las gestiones diplomáticas de la ANP, hasta agosto de 2011 un total de 127 países se había comprometido al reconocimiento de Estado palestino. Los debates en la ONU podrían conducir a que un nuevo Estado palestino quedara en una situación similar a la de Kosovo –reconocido como Estado por decenas de países, pero con el acceso a la ONU bloqueado por Rusia–, Taiwán –vetado por China– o que adquiriera un estatus intermedio de “Estado no-miembro” pero con calidad de observador, como en el caso del Vaticano.

### **Impacto y consecuencias de la estrategia en la ONU**

La iniciativa palestina en la ONU ha motivado evaluaciones dispares sobre sus posibilidades de éxito y sobre las ventajas y riesgos de ponerla en práctica, así como múltiples valoraciones políticas y jurídicas sobre sus consecuencias. Los partidarios de esta estrategia subrayan que la medida constituiría un potente gesto simbólico que ayudaría a fortalecer la causa palestina en el actual contexto y que permitiría mantener viva la solución de dos Estados. Asumiendo que la estrategia no supondrá un cambio inmediato de la realidad en terreno, los argumentos apuntan a que el reconocimiento del Estado palestino por más de un centenar de países reforzaría la posición palestina de cara a las negociaciones con Israel. En concreto, respaldaría el argumento de que las fronteras previas a 1967 tienen que ser el punto de partida para un acuerdo, una idea que el Gobierno de Netanyahu ha rechazado públicamente como “indefendible”. Bajo esta lógica, un masivo apoyo internacional que desafíe la política de hechos consumados impuesta por Israel en las últimas décadas podría conducir a un cambio en los términos de referencia y alterar los equilibrios de la balanza que ha caracterizado las negociaciones, pasando de la priorización de las

consideraciones de seguridad de Israel a los derechos internacionalmente reconocidos a los palestinos y su Estado. Pronunciamientos previos en el seno de la ONU ya han dejado en evidencia la condena a políticas como la construcción de asentamientos o la anexión unilateral de territorios por parte de Israel<sup>151</sup>; pero en el actual contexto reforzaría la negativa internacional a otorgar validez legal a esta política israelí, dejando en evidencia su aislamiento internacional.<sup>152</sup> Como han planteado algunos autores, Israel ha avanzado en la colonización alimentando la idea de que se trataba de territorios “disputados” y no “ocupados”, por lo que un apoyo a la iniciativa palestina dejaría en evidencia que se trata de ocupación. Un debate en la organización internacional sobre la cuestión también llevaría a discutir por qué eventualmente no se reconoce ni admite a Palestina y sí a Israel.

Asimismo, podría cambiar la lógica del debate. A nivel de discurso, un Estado palestino podría denunciar la ocupación y demandar con mayor fuerza acciones a la comunidad internacional, que se vería ante la disyuntiva de actuar ante la ocupación de un “Estado”, no de una población o un territorio. El reconocimiento de un Estado palestino también equipararía diplomáticamente a los representantes palestinos e israelíes, rompiendo la dinámica de relación entre representantes de un Estado poderoso y de un actor no estatal. Otra consecuencia de esta “igualdad formal” sería que los palestinos podrían optar a ser miembros de una serie de organismos vinculados a la ONU que no requieren ratificación del Consejo de Seguridad. También podría adherirse a una serie de organizaciones internacionales e intentar acciones contra Israel en otras instancias, entre ellas el Tribunal Penal Internacional o la Corte Internacional de Justicia.<sup>153</sup> Como argumentó el presidente palestino, Mahmoud Abbas, una hipotética admisión de un Estado palestino en la ONU pavimentaría el camino para una internacionalización del conflicto como un asunto legal, no sólo de carácter político.<sup>154</sup>

No obstante, la estrategia de reconocimiento del Estado palestino también ha sido cuestionada, y no sólo por EEUU e Israel, sino también por sectores palestinos escépticos sobre su impacto y que enfatizan su carácter de gesto declarativo, más que constitutivo. Incluso entre sectores de la OLP que oficialmente apoyan la iniciativa se han planteado dudas y división de posiciones.<sup>155</sup> En general, las

151 Véanse, como ejemplo, las resoluciones 446 de 1979 y la 478 de 1980 del Consejo de Seguridad, referidas a la construcción de asentamientos y a la declaración de Jerusalén como capital de Israel, respectivamente.

152 Barreñada, Isaías. *La primavera árabe y la iniciativa palestina en Naciones Unidas*, Documento de Trabajo Nº8, Madrid: CEIPAZ, Julio de 2011.

153 Véase Victor Kattan “A State of Palestine: The Case of UN Recognition and Membership”, *al-Shabaka*, Mayo 2010.

154 Barreñada, Isaías. Op.cit.

155 International Crisis Group. *Curb Your Enthusiasm...* Op.cit.

críticas han subrayado la improbabilidad de que un eventual reconocimiento del Estado palestino lleve a Israel a ceder en el control de territorios ocupados en los que ha consolidado posiciones. Si bien se ha argumentado que se podría incrementar la presión a Israel para retirar sus fuerzas de territorios que pasarían a ser de "otro Estado", en teoría soberano e independiente —y eventualmente miembro de la ONU— análisis críticos subrayan que este hecho no tendría por qué disuadir a Israel de sus políticas ni aumentar necesariamente la presión internacional, como no lo ha hecho tampoco en el pasado, considerando precedentes como la ocupación de Estados que eran miembros de la ONU desde 1945, como en el caso del sur de Líbano (hasta 2000) o los Altos del Golán de Siria, anexados por Israel en 1981.

Desde la perspectiva de algunos observadores, la idea de proclamar un Estado aparece como una ilusión que no conducirá a la autodeterminación efectiva del pueblo palestino, ya que por sí sola no equivale a una soberanía efectiva ni a independencia. Se considera que optar por esta vía deja todavía sin respuesta algunas de las aspiraciones más relevantes del pueblo palestino, relacionadas con la capitalidad de Jerusalén o el destino de los refugiados, por ejemplo. Más aún, algunos análisis de expertos en derecho internacional han advertido que la iniciativa puede tener serias repercusiones en términos de derechos de los palestinos en general, representación y derecho a retorno.<sup>156</sup> Se ha planteado que la OLP, que hasta ahora ha sido la representante de los palestinos en la ONU sería sustituida por un Estado sin que haya claridad sobre cuál será su población. En este sentido se recuerda que la mayoría de los palestinos, de hecho, son refugiados que actualmente viven fuera de la Palestina, cuya representación en la ONU podría quedar afectada.

Así, la búsqueda de reconocimiento diplomático a un Estado palestino es vista por algunos sectores palestinos como una estrategia de la dirigencia palestina por recuperar credibilidad —especialmente tras el descrédito del *affaire* de los Papeles de Palestina—, sin garantías de que a posteriori exista la determinación o el compromiso necesarios para lograr cambios en terreno. En este sentido, se ha recordado que la ANP ha perdido la oportunidad de tomar la iniciativa contra Israel en el pasado en casos de pronunciamientos internacionales contundentes, como el fallo del Tribunal Internacional de Justicia que declaró la ilegalidad del muro de separación israelí o el informe Goldstone sobre la ofensiva sobre Gaza (2009-2009).<sup>157</sup> Para que la declaración del Estado palestino sea significativa, opinan algunos analistas,

debe ser sólo el primer paso de una reorientación mucho más amplia de objetivos y estrategias por parte de la ANP.<sup>158</sup> De lo contrario, también se corre el riesgo de que el reconocimiento del Estado palestino cierre en falso el conflicto. Es decir, que a nivel internacional se asuma que esta declaración resuelve el problema o lo reduzca a una disputa fronteriza, dejando fuera otros elementos significativos.

En esta misma línea, los argumentos de la ANP respecto a que los palestinos han avanzado en la construcción de instituciones y en su desarrollo económico y que, por tanto, estarían listos para establecer un Estado independiente también han sido contrarrestados con críticas a la viabilidad de un eventual Estado palestino en las actuales condiciones de fragmentación territorial a causa de la ocupación y de la alta dependencia económica de la ayuda internacional. A nivel interno, algunos sectores palestinos han sido muy críticos con el plan de Salam Fayyad, ya que consideran que ha facilitado la estrategia de "paz económica" de Netanyahu, creando las condiciones en terreno para una solución parcial y limitada de la cuestión palestina. En este sentido, se ha criticado abiertamente la construcción de instituciones estatales en un marco de cooperación con Israel, sobre todo en el ámbito de seguridad, ya que el Gobierno israelí se beneficiaría de esta relación sin tener incentivos para cambiar los términos de la ocupación.<sup>159</sup> Esta colaboración, de hecho, ha sido percibida como altamente insostenible en la medida que no va aparejada por progresos en las negociaciones con Israel.<sup>160</sup>

La posición de Hamas frente a la iniciativa en la ONU, incluso tras el anuncio de reconciliación, tampoco ha sido especialmente entusiasta, sino más bien todo lo contrario. El grupo islamista ha mantenido distancias respecto a una iniciativa que considera de Fatah y que no ha sido consultada con Hamas. En términos generales, la actitud del grupo que controla Gaza ha sido cauta —una aproximación "wait and see"—, pero es evidente que su actitud ha contrastado con la intensa actividad política en Cisjordania y otros países de la zona. Algunos dirigentes del grupo han alertado sobre los riesgos de la iniciativa, sobre todo por su posible impacto en el tema de los refugiados.<sup>161</sup>

158 Erakat, Noura. "The PA and PLO are flirting with irrelevancy", *Al-Jazeera*, 25 de julio de 2011.

159 Analistas palestinos como Hani al-Masri han subrayado que si Israel ya se beneficia de una situación de paz, mientras mantiene la ocupación, ¿por qué iba a sentir la necesidad de retirarse de los territorios ocupados y negociar un acuerdo con Israel? International Crisis Group, *Tippin Point...?* op.cit., nota 191.

160 Para análisis críticos sobre el plan de construcción de instituciones para un Estado palestino impulsado por Salam Fayyad véanse los comentarios de Nathan J. Brown "Are Palestinians Building a State? y "Fayyad is not the problema, but Fayyadism is not the solution to Palestine's political crisis", de julio y septiembre de 2010 en Carnegie Endowment for International Peace.

161 Carlstrom, Gregg. "Hamas keeps aloof from PLO statehood bid", *al-Jazeera*, 14 de septiembre 2011.

156 Véase el análisis de Guy Goodwin-Gill, profesor de la Universidad de Oxford, y miembro del equipo legal que representó a Jordania en el caso presentado contra Israel por la construcción del muro ante la Corte Internacional de Justicia. <<http://www.documentcloud.org/documents/238962-final-pdf-plo-statehood-opinionr-arb.html>>

157 Abunimah, Alí. "Recognising Palestine?", *Al-Jazeera*, 13 de abril de 2011.

La apuesta por el Estado palestino también ha alimentado especulaciones sobre las consecuencias previsibles –pero también impredecibles o no deseadas– en el conflicto con Israel y en las relaciones con EEUU. La iniciativa desafía un paradigma de negociaciones del que Washington ha sido el principal promotor y podría llevar al Gobierno de Netanyahu a adoptar represalias ante la decisión de la dirigencia palestina de decantarse por una política que Israel califica de “unilateral”. Desde que comenzó a tomar fuerza la idea de acudir a la ONU, y a lo largo de todo 2011, se han barajado un sinnúmero de posibles respuestas de Israel. Entre ellas, destaca la amenaza de adopción de medidas unilaterales, como la declaración de soberanía israelí en áreas de los territorios ocupados, la suspensión de los traspasos de dinero recaudados por Israel en nombre de la ANP y de la cooperación en otras áreas, o la revocación de los acuerdos de Oslo. No obstante, también han trascendido informaciones sobre gestiones secretas encabezadas por el presidente israelí, Shimon Peres, e incluso especulaciones sobre un eventual giro de última hora en la posición del Gobierno Netanyahu, dispuesto a negociar sobre la base de las fronteras de 1967 a cambio de que los palestinos retiraran la propuesta en la ONU. Hasta finales de agosto, al menos en el ámbito de lo público, las partes mantenían sus posiciones.

Según informaciones de prensa y análisis israelíes, la iniciativa palestina ha provocado inquietud y división de opiniones en el Gobierno de Netanyahu, donde se habrían enfrentado dos lógicas diferentes. Por un lado, los defensores de mantener las políticas israelíes, incluida la construcción de asentamientos, y de un *statu quo* que se limite a dar ciertas garantías de autonomía administrativa bajo la denominación que los palestinos quieran darle, incluida la de un Estado.<sup>162</sup> Otros dirigentes israelíes, en cambio, habrían insistido en que era necesario desplegar esfuerzos para que el establecimiento del Estado palestino –por más declarativo que parezca– se ajuste todo lo posible a las expectativas de seguridad y de expansión de algunos asentamientos. La clave, desde este punto de vista, es que Israel debía tomar la iniciativa para evitar un reconocimiento masivo del eventual Estado palestino en las fronteras previas a 1967.<sup>163</sup>

162 Según declaraciones del ministro de Asuntos Estratégicos y viceprimer ministro Moshe Ya'alon el 3 de marzo, “nuestra intención es dejar la situación como está: gestión autónoma de los asuntos civiles, y si ellos quieren llamarlo Estado, dejémoslos que lo llamen así. Como si quieren llamarlo imperio. Nosotros intentamos mantener lo que existe ahora y que dejemos que ellos lo llamen como quieran” [trad]. Aronson, Geoffrey. “Israeli Fateful Choice: ‘Iron Wall’ or Accommodation”, *Report on Israeli Settlement in the Occupied Territories*, Foundation for the Middle East Peace, Vol. 21, N. 2, 2011. 163 “Tenemos que ser proactivos, antes de que se produzca una calamidad, antes de quedarnos aislados. Hay más que unas pocas medidas que podríamos promover si realmente creamos un Estado palestino, se necesitará espacio, área para existir. Necesitamos definir nuestro objetivo rápidamente” [trad], Dan Meridor, ministro de Inteligencia y viceprimer ministro en declaraciones a la prensa israelí el 7 de marzo. Aronson, G. Op. cit.

En la práctica, Israel ha asumido que la iniciativa palestina puede aislar y erosionar la legitimidad de Israel. El ministro de Defensa, Ehud Barak, ha declarado públicamente que el reconocimiento al Estado palestino podía constituir un “tsunami diplomático” para su país. A través de una ofensiva política internacional, el Gobierno de Israel ha intentado asegurarse el respaldo de miembros poderosos de la ONU y reunir lo que califica como una “mayoría moral” de al menos una treintena de países que se opongan a la declaración del Estado palestino. Analistas han destacado que Israel aparece como un espectador nervioso de los acontecimientos a su alrededor, una sensación que ya ha transmitido en otras ocasiones durante el año a propósito de las revueltas árabes. Paralelamente, sectores críticos en Israel han alertado sobre el costo de la política intransigente de Netanyahu en términos de un creciente aislamiento del país.

En todo caso, según estudios de opinión dados a conocer el primer semestre de 2011, la mayor parte de la población israelí –exceptuando la minoría árabe israelí– se mostraba escéptica sobre la capacidad de Israel de disuadir a los palestinos y era partidaria de no flexibilizar las políticas para prevenir la declaración de un Estado palestino.<sup>164</sup> Al mismo tiempo, la población israelí asumía que el reconocimiento en la ONU dañaría los intereses de su país y se mostraba preocupada por la situación internacional que enfrentaría Israel, aunque no temía “un tsunami diplomático” o una excesiva presión internacional para el repliegue de los territorios ocupados.<sup>165</sup> En este contexto, sólo un cuarto de la población judía de Israel creía que había una oportunidad para alcanzar un acuerdo de paz basado en el principio de dos Estados en los próximos dos o tres años.<sup>166</sup>

EEUU, en tanto, ha desplegado una serie de iniciativas en un intento por frenar los acontecimientos de septiembre en la ONU. En este sentido fue interpretado el discurso de Obama de mayo de 2011 –en el que se refirió a la Primavera Árabe– donde defendió una solución negociada de dos Estados con fronteras permanentes que se definirían en base a los límites de 1967 con algunas modificaciones a partir de cambios territoriales mutuamente aceptados. El

164 Según el estudio de opinión Peace Index (The Israel Democracy Institute) de mayo de 2011, la mayor parte de la población israelí creía que los palestinos obtendrían mayoría en la Asamblea General para el reconocimiento de su Estado. Un 55% de los judíos aseguraban que Israel no podría haber prevenido la declaración palestina incluso si hubiera mostrado una mayor flexibilidad en el pasado y un 60% consideraba que Israel no debería moderar sus posiciones para prevenir la declaración. En cambio, un 57% de la minoría árabe en Israel opinaba que la declaración palestina podría evitarse si Israel mostrara más flexibilidad en sus políticas.

165 Un 70% de los encuestados confesaba sentirse preocupado o muy preocupado sobre la situación internacional de Israel, según el estudio de opinión Peace Index difundido en junio de 2011.

166 Peace Index, junio de 2011.

contenido del mensaje –que no habría sido coordinado previamente con Israel– causó la irritación de Netanyahu en vísperas de una visita a Washington. Desde entonces y hasta principios de septiembre los intentos por sentar a las partes en la mesa de negociaciones no han dado frutos, en un contexto en que los cálculos de la política estadounidense también han estado influidos por el proceso de reconciliación intra palestina. Paralelamente, EEUU ha apostado por ejercer presiones sobre Europa para evitar un respaldo masivo a la iniciativa palestina en la ONU. Los intentos por presionar a palestinos e israelíes a un nuevo diálogo utilizando la plataforma del Cuarteto para Oriente Medio –EEUU, Rusia, UE, ONU– tampoco habían prosperado hasta principios de septiembre –un intento de declaración conjunta se vio frustrado en mayo por falta de acuerdo entre los integrantes del Cuarteto–, aunque los esfuerzos diplomáticos continuaban.<sup>167</sup> La semana previa a la reunión en la ONU dos enviados especiales de EEUU volvieron a la zona, pero no tuvieron éxito.

En este contexto, el anuncio de Abbas el 16 de septiembre sobre la decisión de apelar al Consejo de Seguridad fue interpretada como un doble fracaso de EEUU: en disuadir a los palestinos de su apuesta y en su intento por restringir el debate a la Asamblea General. La situación deja en una posición incómoda a EEUU, ya que un veto podría ser percibido en el mundo árabe como un reflejo del doble rasero de Washington en un tema emblemático como el palestino y dañaría los esfuerzos de Obama por restablecer las relaciones de su país con el mundo árabe. Hasta última hora se barajaban posibles presiones para introducir modificaciones en el redactado o retrasar la propuesta palestina; mientras se apuraban cálculos sobre los apoyos a la iniciativa asumiendo la necesidad de un respaldo masivo pero también de “calidad” –en el sentido de países con poder e influencia. En este sentido, fuentes palestinas confiaban en un apoyo mayoritario de países de la UE, aunque la jefa de política exterior europea, Catherine Ashton, mantenía que la posición oficial de la UE era el respaldo a la reanudación de negociaciones.

### 3.4 ¿Una tercera Intifada?

**C**on el 23 de septiembre como fecha señalada para la petición de reconocimiento de un Estado palestino en la ONU, las expectativas sobre un aumento de la movilización popular en los territorios ocupados y sobre una posible escalada de violencia directa –ya sea por acciones palestinas o israelíes– han marcado las previsiones sobre el futuro del conflicto. En encuestas de opinión, la mayor parte de la sociedad israelí ha manifestado su convicción

de que la declaración del Estado palestino eleva las posibilidades de estallido de una nueva Intifada<sup>168</sup>, mientras que las autoridades han diseñado una serie de estrategias asumiendo un escenario de confrontación. Las fuerzas militares y de inteligencia israelíes han diseñado planes de contingencia para eventuales choques masivos en los territorios ocupados y para posibles incidentes en zonas fronterizas como los ocurridos en mayo durante el aniversario de la Nakba y en junio, en la conmemoración de la Guerra de 1967. La cúpula militar israelí ha insistido en los riesgos de una confrontación en septiembre y ha advertido que sus fuerzas no admitirán que se ponga en cuestión la seguridad de los asentamientos. Según informaciones de prensa, el Ejército incluso ha comenzado a entrenar y armar a colonos israelíes como parte de sus preparativos, en el marco de la denominada “Operación Semillas de Verano” y ha definido algunos criterios sobre las formas de enfrentar a los manifestantes en caso de que se acerquen o intenten ingresar en alguno de los asentamientos.<sup>169</sup>

En este sentido, algunos analistas han subrayado que si hay movilizaciones en las proximidades de los asentamientos –alentadas por la idea de que tras un reconocimiento a un Estado palestino estarían bajo soberanía palestina– Israel se enfrentaría a una posible pérdida en el control de la situación que le sería difícil de asumir. En este contexto, se ha planteado que aunque las manifestaciones palestinas apuesten por fórmulas no violentas, no se puede descartar una provocación israelí que derive en hechos de violencia y que sirva para desacreditar la acción palestina, alimentando las imágenes de “terrorista” y “enemigo”. Existe inquietud, por tanto, sobre la posibilidad de que una acción organizada palestina pueda descontrolarse o provocar reacciones agresivas y desproporcionadas de colonos y de las fuerzas de seguridad israelíes. Los incidentes de los últimos meses en la frontera con Líbano y Siria, que se saldaron con la muerte de decenas de activistas pro palestinos, dan cuenta de los parámetros de reacción que podrían tener las fuerzas israelíes.

Desde una perspectiva diferente, la preocupación por los sucesos de septiembre es compartida por aquellos que identifican el riesgo de un exceso de expectativas en la iniciativa en la ONU y temen el “día después”. Por ello, advierten que para que el reconocimiento del Estado palestino trascienda lo simbólico deben producirse algunos cambios en terreno que de no materializarse pueden conducir a una masiva sensación de desengaño y a un incremento del descontento popular, tanto hacia Israel como hacia la dirigencia palestina. Diversos análisis han advertido sobre el peligro de que el liderazgo palestino no sea lo suficientemente

<sup>168</sup> Peace Index, mayo de 2011.

<sup>169</sup> Haaretz, “IDF arming and training Israeli settlers as ‘mass disorder’ expected in September”, 30 de agosto 2011.

proactivo a la hora de guiar los acontecimientos en un futuro próximo. En este contexto, se ha destacado el papel de la sociedad civil y el convencimiento de que con o sin Estado es necesario que los palestinos avancen en una campaña multidimensional y global para alcanzar la autodeterminación o una solución que garantice sus derechos. Desde este punto de vista, el debate en la ONU no se considera tan relevante por su contenido como por su capacidad de promover un mayor activismo popular que ha ganado fuerza en los últimos años.<sup>170</sup>

En este contexto, no hay que olvidar el papel de la sociedad civil y su creciente actividad política en los últimos años. Esta politización de la sociedad civil suele vincularse con la creciente desilusión de los partidos políticos palestinos y con los modelos de, por un lado, negociaciones con Israel, y, por otro, lucha armada.<sup>171</sup> Diversos análisis apuntan al creciente apoyo entre los palestinos de lo que se ha denominado "resistencia popular". La idea suele vincularse a las reflexiones que arrojaron las anteriores Intifadas y, en especial, al alto costo de la Segunda. Según algunos autores, existe la percepción en sectores palestinos de que uno de los errores de la Segunda Intifada fue su carácter excesivamente "militarizado", en contraste con una Primera Intifada marcada por la solidaridad entre los distintos sectores sociales y un menor protagonismo de las facciones armadas. En este sentido, la resistencia popular suele distinguirse de la lucha armada y aparece como un intento de involucrar nuevamente a todos los palestinos y palestinas en la lucha contra la ocupación, asumiendo que es una alternativa más efectiva para hacer avanzar sus demandas. Esta vía de acción política suele asociarse con una serie de actividades que en su mayoría son de carácter no violento, aunque no exclusivamente, e incorpora algunas acciones como el lanzamiento de piedras. En este sentido, se ha destacado que, en general, si se contempla un uso de la fuerza éste tiene un carácter no armado y a menudo se dirige más hacia cosas – como por ejemplo, el muro– que hacia personas.<sup>172</sup>

En el marco de la resistencia popular se han desplegado una serie de iniciativas, entre ellas manifestaciones periódicas ante el muro, asentamientos y puestos de control, marchas que denuncian la ocupación, bloqueos de carreteras y campañas de boicot, entre otras (algunas de las campañas que suelen vincularse a esta estrategia son, por ejemplo, Stop the Wall y BDS - Boicot, Desinversión y Sanciones). Estas actividades suelen estar protagonizadas por palestinos, pero también por israelíes y por activistas internacionales

que simpatizan con la causa palestina.<sup>173</sup> En este sentido, incluso antes de las movilizaciones de la Primavera Árabe, algunos observadores hacían referencia a que la Tercera Intifada –a la que incluso se le reconocía una dimensión internacional, en especial tras el incidente de la flotilla humanitaria– ya estaba en marcha o se activaría a corto plazo. En este escenario, hay quienes insisten en que el rasgo distintivo de la tercera Intifada debería ser la movilización pacífica como vía de persuasión. Según algunos puntos de vista, porque ello aseguraría un mayor respaldo internacional y porque se asume que una respuesta israelí violenta a acciones no armadas implica un mayor desgaste político y diplomático para Israel.<sup>174</sup>

Aunque Fatah ha reivindicado el derecho a todas las formas de resistencia<sup>175</sup>, el Gobierno de Abbas se ha mantenido comprometido con una vía pacífica que se ha traducido en años de negociación. El mandatario palestino ha enfrentado críticas en el plano doméstico en los últimos años por mostrar una actitud dubitativa frente a otras formas de activismo y por no apoyar iniciativas de resistencia popular. En el marco de la campaña por el reconocimiento del Estado palestino en la ONU, no obstante, Abbas llamó por primera vez, abierta y explícitamente, a una acción popular masiva en apoyo a la iniciativa. En concreto, alentó movilizaciones pacíficas contra Israel –subrayó la necesidad de que fueran no armadas ni violentas– y urgió a una "resistencia popular" inspirada en la Primavera Árabe.<sup>176</sup> Según algunos analistas, no obstante, persistía la duda de si su llamamiento era serio o si era un mensaje sólo para consumo doméstico y para ganar legitimidad popular. Algo que, en la práctica, no apaciguaba los temores de la dirigencia palestina sobre la posibilidad de que las protestas escaparan de su control. Se esperaban grandes movilizaciones a partir del 20 de septiembre, en la víspera de la reunión en la ONU, en el marco de una campaña promovida oficialmente bajo el lema "Palestina 194" en alusión a la esperanza de que Palestina se convierta en el miembro 194 de la ONU. Según las previsiones, la ANP pretendía limitar y circunscribir las movilizaciones, manteniéndolas alejadas de posibles puntos de confrontación con colonos o soldados israelíes. Aún así, y dadas las posibles reacciones de cualquiera de las partes, una nueva escalada de violencia no era descartable.

173 El aumento de la presencia de israelíes e internacionales en estas actividades es considerada relevante, pero al mismo tiempo genera críticas en algunos sectores palestinos que a veces se sienten marginalizados.

174 Karon, Tony. "Behind the Israel protest turmoil: a Middle East without a peace process", *Time*, 16 de mayo 2011.

175 En el primer congreso de la agrupación en 20 años, celebrado en Belén en agosto de 2009.

176 Reuters, "Abbas tells Palestinians: Step up Arab Spring-style protests against Israel", Reuters, 27 de julio 2011.

170 International Crisis Group. *Curb Your Enthusiasm...* Op.cit.

171 International Crisis Group. *Tipping Point..?* Op.cit.

172 Brown, Nathan. *The Fire Next Time?* Comments, Carnegie Endowment for International Peace, julio de 2011.

## Reflexiones finales ¿Oportunidad de paz o anticipo de una nueva crisis?

**E**l examen de las distintas iniciativas que se han planteado en las últimas dos décadas para enfrentar el conflicto palestino israelí confirman que el proceso de paz no ha sido exitoso, en la medida en que no ha conseguido reducir los niveles de violencia, ni incrementar la justicia social, ni restaurar las relaciones entre las partes, en el marco de una larga y desgastante disputa. Como se ha visto, el esquema consagrado en Oslo no logró transformar las relaciones de poder sino que, por el contrario, parece haber acentuado la asimetría entre los actores en pugna, permitiendo que Israel continuara avanzando en una política de hechos consumados que desafía la legalidad internacional y que ha alterado la situación en terreno con un alto costo para la población palestina. Tras el fracaso del proceso a finales de los noventa y el inicio de una nueva escalada de violencia directa en el marco de la Segunda Intifada, durante la siguiente década nuevas propuestas intentaron que las partes retornaran a la mesa de negociaciones como vía para buscar una salida al conflicto. No obstante, muchas de las iniciativas planteadas durante la siguiente década no sortearon las lógicas de Oslo o no lograron articularse como una alternativa viable que desembocara en una salida al conflicto. Tras años y años de conversaciones, en algunos sectores ha ido creciendo la percepción de que el proceso de negociaciones está sirviendo para enmascarar una estrategia de gestión del conflicto más que una apuesta por su transformación.

Las esperanzas y expectativas que despertaron algunas de estas iniciativas se han desvanecido en los últimos años. Más aún en el contexto reciente, marcado por un profundo bloqueo del diálogo, con un Gobierno israelí que mantiene posiciones especialmente intransigentes y con un interlocutor palestino debilitado, cuestionado, dividido y para el cual se ha ido incrementando el costo político de mantenerse en la mesa de negociaciones sin perspectivas de resultado. En este contexto de impasse y de profundo escepticismo, a finales de 2010 se imponía una escasez de perspectivas sobre un cambio de escenario a corto plazo. Sin embargo, una serie de acontecimientos y procesos que se han activado o que han cobrado fuerza a lo largo de 2011 han abierto interrogantes sobre su posible impacto en el curso del conflicto.

Por su inminencia, su visibilidad mediática y sus posibles consecuencias, la apuesta por el reconocimiento de un Estado palestino en Naciones Unidas es sin duda el acontecimiento que despierta mayor interés. La estrategia adoptada por una

dirigencia palestina agotada de negociaciones infructuosas, y decepcionada por la capacidad de intervención de actores externos —en especial de EEUU— tiene un potencial simbólico indudable. Un masivo respaldo internacional puede reforzar la causa palestina y dejar en evidencia a Israel y sus políticas de ocupación. La estrategia de disuasión desplegada por la diplomacia israelí para evitar el reconocimiento y/o la membresía de un Estado palestino en la ONU parecen evidenciar que Israel observa con preocupación una situación de marginación internacional, acentuada por su creciente aislamiento en un convulso escenario regional. La iniciativa palestina, no obstante, es observada con inquietud por otros sectores, entre ellos palestinos, que especulan sobre sus posibles consecuencias prácticas, políticas y jurídicas. Y también entre los que temen que esta apuesta cierre en falso el conflicto, reduciéndolo a una disputa fronteriza y desvinculando a la diplomacia internacional, hasta ahora más comprometida en el papel que en la práctica en la búsqueda de una solución justa.

En este contexto se han puesto sobre la mesa una serie de advertencias respecto a eventuales consecuencias no deseadas o no previstas de esta estrategia, así como sobre una posible escalada de la violencia directa entre palestinos e israelíes. Los detonantes de la confrontación pueden ser varios: la decepción por la ausencia de cambios en terreno tras el reconocimiento internacional a un Estado palestino, el recurso a la violencia durante manifestaciones palestinas, una respuesta violenta y desproporcionada de colonos y fuerzas de seguridad israelíes ante acciones ofensivas de palestinos o en un contexto de movilizaciones pacíficas dentro y fuera de los territorios ocupados, una provocación israelí que busque deslegitimar las protestas palestinas... Los recientes choques de fuerzas israelíes con activistas árabes y palestinos en la frontera con Líbano y Siria y los enfrentamientos con milicias armadas en el límite con Egipto revelan, además, el potencial del nuevo contexto para involucrar elementos regionales.

En este sentido, más allá del resultado de la iniciativa palestina en la ONU, parece útil tener en cuenta que no será el único factor que determine el curso de los acontecimientos futuros. La repercusión de la Primavera Árabe en la escena regional y en los cálculos geoestratégicos de Israel respecto a la relación con países vecinos es un elemento que puede incidir en el posicionamiento de los diferentes actores. La reconciliación entre Hamas y Fatah tras más de cuatro años de conflicto —y sus límites— también constituye un condicionante en el nuevo escenario. No sólo por su impacto en términos de legitimidad política y de influencia en las perspectivas de éxito, a largo plazo, de las estrategias del liderazgo palestino. También por las consideraciones que

despierta la aproximación al grupo islamista en Israel y, además, en EEUU, donde el margen de maniobra es impuesto por un Congreso proclive a las posturas israelíes y por un Gobierno de Barak Obama que enfrentará elecciones en 2012. En este contexto, también hay que considerar el potencial de acción de la sociedad civil palestina, determinada a avanzar en la defensa de sus demandas más allá de las lógicas de los partidos políticos y que está protagonizando un creciente número de acciones de resistencia popular que podrían conducir –si no está en marcha ya– a una Tercera Intifada. Una nueva Intifada que, según algunos observadores, podría tener el sello de la no-violencia, asumiendo que aparece como una estrategia más efectiva para denunciar la ocupación y deslegitimar las políticas represivas israelíes, y reforzada, además, por las características de la Primavera Árabe.

La compleja confluencia de factores y dinámicas locales, regionales e internacionales hacen difícil prever si el nuevo contexto tiene el potencial de convertirse en una oportunidad de paz o en el anticipo de una nueva crisis. La larga y dramática trayectoria del conflicto entre palestinos e israelíes invita al pesimismo y a la cautela. Pero, al mismo tiempo, exige observar con atención algunos de los fenómenos que están modelando el nuevo escenario. De momento, hay algunas señales que indican que la continuidad del *statu quo* puede ser una estrategia no sostenible, o demasiado arriesgada para Israel. Los acontecimientos futuros revelarán de qué manera encajan los elementos de esta nueva encrucijada, si conducen a más violencia o si hay alguna posibilidad de que abran el camino hacia una paz, hasta ahora tan esquiva, entre palestinos e israelíes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abunimah, Ali. "Hollow 'reconciliation' in Palestine", *al-Jazeera*, 9 de mayo 2011.  
 - "Recognising Palestine?", *Al-Jazeera*, 13 de abril de 2011
- Aggestam, Karin. Chapter 6: "The Road to Madrid – A Turning Point?" *Reframing and Resolving Conflict. Israeli – Palestinian Negotiations 1988 – 1998*.
- Álvarez Ossorio, Ignacio y Ferran Izquierdo. *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, Madrid: Editorial Catarata, 2007.
- Álvarez-Ossorio, Ignacio. *¿Es todavía viable un Estado palestino?* Documento de Trabajo 52/2010, Fundación Alternativas, 2010.
- Aronson, Geoffrey. "Israeli Fateful Choice: 'Iron Wall' or Accomodation", *Report on Israeli Settlement in the Occupied Territories*, Foundation for the Middle East Peace, Vol. 21, N. 2, 2011.
- Barreñada, Isaías. *La primavera árabe y la iniciativa palestina en Naciones Unidas*, Documento de Trabajo 8, CEIPAZ: Madrid, Julio 2011.
- Becker, Tal. *A Coming Storm? Prospects and Implications of UN Recognition of Palestinian Statehood*, Policy Notes, Washington Institute for Near East Policy, N°6, junio 2011.
- Brzezinski, Zbigniew y William B. Quandt. "From Bush, Mideast Words to Act On", *The Washington Post*, 17 de junio 2005
- Brown, Nathan. *The Fire Next Time?* Comments, Carnegie Endowment for International Peace, julio de 2011.
- B'Tselem. *Human Rights in the Occupied Territories: 1 January to 30 April 2010*, Jerusalén: B'Tselem, junio de 2010.
- Carlstrom, Gregg. " Hamas keeps aloof from PLO statehood bid", *al-Jazeera*, 14 de septiembre 2011.
- Clot, Ziyad. "Palestine Papers: Why I Blew the Wistle", *al-Jazeera*, 14 de mayo 2011.
- Eldar, Akiva. "The peace that nearly was a Tabá", *Haaretz*, 14 de febrero 2002.  
 - "The Arafat-bin Laden equation won't stick", *Haaretz*, 24 de septiembre de 2001.
- Erakat, Noura. "The PA and PLO are flirting with irrelevancy", *Al-Jazeera*, 25 de julio de 2011.
- Erekat, Saeb. "Ya es hora de que Palestina figure en el mapa", *El País*, 16 de mayo 2011.
- Escola de Cultura de Pau. *Alerta! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, enero de 2011. (Ediciones 2011, 2010 y 2009)  
 - *Base de Datos sobre Conflictos y Construcción de Paz* <<http://escolapau.uab.cat/conflictosypaz/index.php>>
- Fishman, Henry & Ephraim Lavie. *The Peace Process: Seventeen Plans in Ten Years*, Palestine Center for Strategic Studies y The Peres Center for Peace, 2010.
- Haaretz, "IDF arming and training Israeli settlers as 'mass disorder' expected in September", 30 de agosto 2011.
- Haniyye, Akram. "Deconstructing the Tabá Talks", *Report on Israeli Settlements*, marzo-abril 2001.
- Harms, G. & Todd Ferry. *The Palestine – Israel conflict. A Basic Introduction*. Londres: Pluto Press, 2008.



Henriksen, Hilde. "Norway's Role in the Middle East Peace Talks: Between a Strong State and a Weak Belligerent", *Journal of Palestine Studies*, Vol. XXXIV, N°4, Verano, 2005.

Hokayem, Emile. 'Nakba day' clashes reveal new Middle East dynamics, IISS Voices, 16 de mayo 2011.

International Crisis Group. *Curb Your Enthusiasm: Israel and Palestine after UN*, Middle East Report N°112, Ramallah, Jerusalén, Washington, Bruselas: ICG, 12 septiembre 2011.

- *Palestinian Reconciliation: Plus Ça Change...* Middle East Report, N°110, Ramallah/ Gaza/ Jerusalén/ Washington/ Bruselas: ICG, 20 de julio 2011.
- *Drums of War: Israel and the Axis of Resistance*. Middle East Report, n°100, Beirut/Bruselas: ICG, 2 de agosto 2010.
- *Tipping Point? Palestinians and the Search for a New Strategy*, Middle East Report N°95, 26 de abril 2010

International Institute for Strategic Studies, *Arab upheaval prompts concerns in Israel*, IISS Strategic Comments, Vol.17, Coment.19, abril de 2011.

Izquierdo, Ferran. *Israel i Palestina: un segle de conflicte*. Vic: Eumo Editorial, 2009

Karon, Tony. "Behind the Israel protest turmoil: a Middle East without a peace process", *Time*, 16 de mayo 2011.

Kattan, Victor. "A State of Palestine: The Case of UN Recognition and Membership", *al-Shabaka*, Mayo 2010.

Kriesberg, Louis. "Mediation and Transformation of the Israeli-Palestinian Conflict", *Journal of Peace Research*, Vol.38, N°3, 2001.

Maney, G. et al. "The Past's Promise: Lessons from Peace Processes in Northern Ireland and the Middle East", *Journal of Peace Research*, vol.43, N°2, 2006.

Martín, Gema. "Egipte en el món àrab. Un lideratge amb alts i baixos" en *Egipte, encaix en transició*, DCidob N°97. Barceola, Fundació CIDOB, 2006.

NOREF, *Comparative perspectives on state-building for a future Palestinian state*, Conference report, agosto de 2011.

NOREF/Arab Reform Initiative, *Middle East and North Africa Report*, n°15, junio-julio 2011.

- *Middle East and North Africa Report*, N°14, mayo de 2011.

Oz, Amos. "We have done the gruntwork of the peace", *The Guardian*, 17 de octubre 2003.

Reuters, "Abbas tells Palestinians: Step up Arab Spring-style protests against Israel", Reuters, 27 de julio 2011.

Rosenberg, MJ. "Time is not Israel's partner in crime", *al-Jazeera*, 6 de abril 2011.

Shikaki, Khalil. *El fracaso de la consolidación de la paz y la relación entre seguridad y buen gobierno: el caso de Palestina (1993-2005)*. Centro de Investigación para la Paz. Madrid: CIP-FUHEM, 2006.

Shlaim, Avi. Capítulo 11: "The Rise and Fall of the Oslo Process" The Rise and Fall of the Oslo Peace Process en Louise Fawcett (ed.), *International Relations of the Middle East*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

Tolan, Sandy. "Two-State Solution: a Postmortem", *al-Jazeera*, 18 de febrero 2011.

Urrutia, Pamela. "El desafío de la revuelta", *Boletín de la Asociación Catalana de Sociología*, N° 108, Instituto de Estudios Catalanes, marzo de 2011.

## Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Asuntos Exteriores del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura de Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.

### Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)  
Campus de la UAB  
08193 Bellaterra  
(Cerdanyola del Vallès)  
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48  
Fax: +34 93 581 32 94  
escolapau@uab.cat  
<http://escolapau.uab.cat>