



## Una descripción del proceso de paz en Oriente Medio

Jorge Dezcallar de Mazarredo\*

### Origen y empeoramiento del conflicto

**E**L origen remoto es la falta de verdadera convivencia en la zona, donde siempre ha habido dominadores y dominados.

Su origen próximo es una secuela de la descolonización británica y de la Declaración Balfour, que previó la creación de un Hogar Judío en Palestina, como había sido el sueño de Teodoro Herzl. Así, la Resolución 181 de la Asamblea General de las Naciones Unidas dividió el Mandato Británico entre dos Estados, palestino e israelí, creando una geografía inviable (tipo Bosnia-Herzegovina) con una unión económica. El fracaso de este esquema condujo a una primera guerra, saldada con la derrota árabe en los armisti-

\* Diplomático.

cios de Rodas. El resultado fue una división de la parte palestina del Mandato entre Jordania e Israel.

*El problema se ha visto posteriormente agravado por:*

- La pertinaz negativa palestina a aceptar la realidad de Israel, equilibrada por la misma resistencia de algunos israelíes a aceptar la existencia de una realidad palestina.

- El expansionismo de Israel, por razones de viabilidad geográfica y de seguridad.

- La inserción del conflicto en la pugna estratégica entre el Este y el Oeste a partir del conflicto de Suez en 1956 (Egipto con la URSS e Israel con EE.UU.).

*El resultado de esta situación ha convertido la zona en un polvorín y en un foco permanente de inestabilidad.*

- Además de las guerras de 1949 y de 1956, en 1967 Israel, sometido a un desgaste guerrillero y para asegurarse el suministro de agua, lanzó una guerra preventiva que le llevó a ocupar Cisjordania y Jerusalén Este y que liberó el nacionalismo palestino, hasta entonces dormido bajo la ocupación jordana.

- En octubre de 1973 estalló la guerra de Yom Kippur al intentar Siria y Egipto recuperar los territorios perdidos en 1967. Esta guerra se saldó con el abandono por Sadat de la alianza soviética en beneficio de EE.UU., lo que permitió el proceso de Camp David y la paz entre Egipto e Israel. Pero produjo también la ocupación por Israel de la Meseta del Golán y la gravitación de Siria hacia la zona de influencia de Moscú.

- El permanente hostigamiento palestino desde el Líbano fue esgrimido por Israel para lanzar en 1982 la «Operación paz en Galilea». La invasión se saldó, tras las matanzas de Sabra y Shatila, con la creación de una banda de seguridad al Sur del Líbano, hasta el río Litani, bajo control de Israel.

- Finalmente, en 1987 estalló la Intifada, la revuelta popular y espontánea de la población palestina ante la ocupación israelí y el olvido de sus problemas por la Cumbre de la Liga Árabe reunida en Ammán.

La Intifada produjo un riesgo real de ruptura entre el liderazgo palestino de Túnez (OLP) y el movimiento palestino del interior. Para evitarlo, el Consejo Nacional Palestino celebró en Argel su XIX reunión, en noviembre de 1988, y allí tomó tres decisiones trascendentales: La aceptación de dos Estados en Palestina; la reafirmación de las Resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad (retirada israelí, seguridad y problema de los refugiados) como base de una posible solución, y el rechazo del terrorismo, que sería

completado con la posterior afirmación de Arafat de que la Carta Nacional Palestina estaba «caduca».

Con la Intifada los palestinos se independizaron de los árabes, se convirtieron en sujetos de su propia historia, que se hizo más palestina y menos árabe. A raíz de la Intifada, Jordania decidió romper los lazos jurídicos y administrativos que todavía le unían con los territorios palestinos ocupados por Israel. Además la Intifada cambió los estereotipos: el palestino pasó de terrorista a oprimido, mientras que el antiguo judío perseguido se transformó en opresor. La televisión se ocupó de ello.

## Necesidad de un cambio en el horizonte

*DESDE 1988 se ha producido un cambio debido a cuatro factores:*

- El primero es la Intifada, al que ya se ha hecho referencia.
- El segundo es el fin de la Guerra Fría, simbolizado en la caída del Muro de Berlín.
- El tercero ha sido la Guerra del Golfo, que ha confirmado la hegemonía de los EE.UU. y el principio de un nuevo orden internacional. La Guerra del Golfo mostró la vulnerabilidad de la retaguardia israelí atacada por los scuds iraquíes, mientras la OLP quedaba descolgada al haber apostado por un caballo perdedor (Saddan Hussein). Se produjo entonces un nuevo realineamiento estratégico donde los países se dividen entre los que han apoyado y los que se han opuesto a la Operación Tormenta del Desierto. La ruptura llegó al seno de la Liga Árabe.
- El cuarto factor es la convicción de algunos israelíes de que la paz exige buenas relaciones con los vecinos y la seguridad no consiste en la posesión de más o menos territorios. En el debate subsiguiente, Rabin ganó las elecciones de 1992 con una plataforma favorable a la negociación de la paz frente a la mayor rigidez de las posturas del Likud.

Como consecuencia de todo esto, *a partir de 1988 se produce una «ventana de oportunidad»* con numerosas iniciativas: Waizmann, Mubarak, Shultz, Arafat, Rabin, Craxi, etc., que cristalizaron en planes más concretos a lo largo de 1989. Destaco tres:

- Plan Shamir en cuatro puntos para celebrar elecciones en los territorios ocupados, que permitieran designar un interlocutor para una negociación autonómica.
- Plan egipcio de diez puntos, para negociar el futuro de los territorios

ocupados sobre la base de los principios de seguridad para Israel, autodeterminación para los palestinos y paz por territorios.

– Plan de cinco puntos del Secretario de Estado Baker, que preveía el inicio de conversaciones sobre la base del Plan Shamir, pero con mayor apertura. La filosofía que inspiraba este plan, la machadiana de «caminante no hay camino, se hace camino al andar», es la base de la Conferencia de Madrid.

## Pasos importantes en el cambio

*EL período de 1990 a 1996 tiene seis momentos clave:* La Conferencia de Madrid, las reuniones de Oslo, los Acuerdos de El Cairo, la Declaración de Principios de Nueva York y los Acuerdos de Washington de 1993 y 1995.

A) *La Conferencia de Madrid* combina la insistencia árabe en la cobertura internacional y el enfoque multilateral con el deseo israelí de negociación bilateral. De esta forma, combina una reunión plenaria (en la que la ONU queda muy marginada) con dos vías interconectadas de negociación en los ámbitos bilateral y multilateral. En la vía bilateral se abren negociaciones entre israelíes y jordano-palestinos (que pronto se independizan entre sí), israelíes y sirios e israelíes y libaneses (se utilizan los patronímicos para evitar la referencia a Palestina). En la vía multilateral se negocia sobre cooperación económica, agua, reducción de armas, refugiados y medio ambiente. Como culminación de esta vía se han celebrado conferencias económicas en Casablanca, Ammán y El Cairo.

Cabe preguntarse por qué se eligió Madrid. El Presidente Bush contestó lacónicamente que era «la mejor opción» y el Secretario de Estado Baker se refirió a «razones históricas, culturales y políticas». La realidad es que España mantenía buenas relaciones con todas las partes en el conflicto, se rechazaron otras opciones y nuestra política sobre Oriente Medio era clara y respetada por todos.

Madrid fue un éxito logístico, pues se organizó en doce días en los que hubo que superar enormes retos y grandes dificultades. Pero también fue un éxito diplomático, pues marcó un antes y un después en las relaciones entre árabes e israelíes. A partir de Madrid las negociaciones sustituyen a la violencia, las partes se sientan frente a frente y acuerdan, incluso, estar en desacuerdo.

Desde Madrid ha habido éxitos en los foros multilaterales (en los que no participan Siria ni El Líbano) y también ha habido éxitos en las negociacio-

nes entre israelíes y palestinos (Acuerdo de Autonomía) y entre israelíes y jordanos (Tratado de Paz de Araba de 4-X-94). Desgraciadamente todavía no han producido frutos las negociaciones bilaterales de los israelíes con los libaneses y los sirios.

La base de la Conferencia de Madrid, el principio de paz por territorios, sigue vigente.

B) *Los Acuerdos de Oslo I y Oslo II*: La difícil negociación entre israelíes y palestinos bajo una fuerte presión de la opinión pública aconsejó al Ministro de Asuntos Exteriores noruego, Sr. Holst, ofrecer un marco discreto para negociar en la forma de una institución académica cerca de Oslo.

Las negociaciones se celebraron entre los meses de febrero y julio de 1994. La sorpresa fue grande en Washington, pero también entre la inmensa mayoría de palestinos, israelíes y árabes, que desconocían totalmente su existencia. Lo que se hizo en Oslo es acordar un marco general de negociación que cristalizó en los Acuerdos posteriores.

C) *El Acuerdo de Washington* de 13-IX-93 logró el reconocimiento mutuo entre Israel y la OLP, y esto produjo una clarificación de interlocutores, que iba a resultar decisiva para los posteriores avances del proceso negociador.

D) *El Acuerdo de El Cairo* de mayo de 1994 versa sobre la autonomía en Gaza y Jericó y permitió el establecimiento de un Gobierno palestino y el regreso de Arafat del exilio.

E) *La Declaración de Principios* de 16-IX-94 desarrolla la autonomía de Gaza y Jericó, estableciendo un calendario en cuatro fases para la retirada del ejército israelí: En un primer momento la autonomía se refería a Gaza y Jericó; luego se haría un acuerdo de «early empowerment»; a continuación se extendería al resto de Cisjordania (con todo lo que implica de redespliegue, elecciones y policía); para pasar en un cuarto momento a negociar el Estatuto definitivo de los Territorios Ocupados a partir del tercer año (mayo de 1996).

Esta Declaración de Principios fue ratificada por el Knesset israelí y por el Comité Ejecutivo de la OLP, aunque posteriormente ha habido algunos problemas de interpretación que han dado lugar a retrasos en el calendario acordado.

F) *El Acuerdo de Washington* de 24-IX-95 amplía la autonomía a toda Cisjordania. Este Acuerdo establece un redespliegue del ejército israelí en cuatro zonas: la zona A (17% del total) que pasa al control de la policía palestina; la zona B (31% del territorio y 68% de la población) que pasa a un control mixto y la zona C (53% del territorio) que queda bajo el control

israelí. El régimen de Hebrón, especialmente complicado, es objeto de trato aparte.

## Opositores al proceso de paz

*EN 1996 la situación ha cambiado* quizá porque las cosas iban demasiado bien y había sectores en ambos bandos interesados en que no fuera así. El asesinato del Primer Ministro Rabin el 4-XI-95, a manos de extremistas israelíes, fue acompañado de brutales atentados palestinos que dejaron 59 muertos sobre las calles ensangrentadas de Israel. La amenaza para la paz fue tan grave que se celebró una Cumbre en Sharm El Sheik con objeto de unir esfuerzos en contra de los violentos. Pero la confianza se había quebrado y no contribuyó ciertamente a mejorar las cosas el retraso palestino en anular los artículos de su Carta Nacional que rechazan la existencia del Estado de Israel. Aun así, comenzaron en Taba las negociaciones sobre el Estatuto final de los territorios (5-V-96).

Pero ataques de Hezbollah desde El Líbano y la matanza de Qana aumentaron la tensión, no sólo en la región, sino también entre europeos y norteamericanos, recordando el papel que juegan Siria e Irán en el conflicto.

Todo esto enrareció el ambiente antes de las elecciones israelíes del 29 de mayo, que se tradujeron en una victoria electoral del Likud al frente de una amplia coalición de gobierno basada —entre otras cosas— en la negación del Estado palestino, en el rechazo a discutir el futuro de Jerusalén, en la continuación del programa de asentamientos y en la negativa a negociar sobre el Golán.

Los árabes reaccionaron con preocupación y desconcierto, aunque con mesura. La Liga Árabe se reunió en El Cairo el 23 de junio, condenando el terrorismo, pidiendo a Israel el respeto de los compromisos adquiridos, reafirmando la validez del principio de paz por territorios e insistiendo en el deseo palestino de tener un Estado con Jerusalén como capital. Es importante señalar que, con la participación de todos, la Liga refrendó el proceso de paz de Madrid.

La pelota está desde entonces en campo israelí. El Primer Ministro Netanyahu afirma respetar los principios de Oslo y de Madrid, pero reinterpretándolos en el sentido de buscar una «paz con seguridad».

*A partir de este momento el proceso de paz ha entrado en un período de peligroso estancamiento.* La razón es que se ponen en duda los mismos fundamentos de todo lo hecho hasta ahora, esto es, el principio de paz por territorios y el

principio de gradualidad, que permite pasar de una etapa a otra por vía de negociación y sin prejuzgar cuál va a ser el resultado final. Esto implica, lógicamente, no alterar unilateralmente el *statu quo* existente y esto es algo que tampoco se está respetando, particularmente en cuanto se refiere a Jerusalén —cuyo proceso de judeización continúa— y a la construcción de nuevos asentamientos —y ampliación de los ya existentes— en los territorios palestinos ocupados. El riesgo es hoy muy grande.

Ante esta situación, *la UE no podría permanecer indiferente*. Es el principal socio comercial de Israel, con más de 12.000 millones de dólares en intercambios y es el principal donante de ayuda a los territorios ocupados por Israel, con más del 60 por 100 del total.

Pero este importante papel económico no va acompañado de una similar capacidad de influencia política. La UE se manifestó en 1989 a favor de la autodeterminación palestina (Declaración de Venecia) y en 1989 en favor de la participación de la OLP en el Proceso de Paz (Declaración de Madrid). En ambos casos sus tomas de posición no fueron apreciadas por todas las partes de igual manera, pero el tiempo demostró que la UE tenía razón.

No hubiera tenido sentido que la UE permaneciera callada en este momento de máxima dificultad. El silencio hubiera sido interpretado por las partes como incapacidad de ponernos de acuerdo o, lo que es peor, indiferencia ante su suerte. Por eso, el Consejo Europeo de Florencia asumió sus responsabilidades y recordó a las partes los puntos básicos en que debían basarse sus negociaciones para el logro de la paz, al tiempo que renovaba el ofrecimiento europeo para contribuir a la misma.

El Consejo de Asuntos Generales celebrado en Luxemburgo el 1 de octubre emitió, por la misma razón, la que hasta ahora ha sido la más firme declaración de la UE sobre el Proceso de Paz en Oriente Medio. Su compromiso se ha enfatizado con el nombramiento en octubre de un Representante Especial de la Unión Europea para el Proceso de Paz, cargo que ha recaído en el diplomático español Miguel Ángel Moratinos, poniendo así una vez más de relieve el prestigio de España en este terreno.

## Conclusión

Este bloqueo en la negociación israelo-palestina está teniendo una nefasta influencia sobre las negociaciones en las bandas siria y libanesa, que también están paralizadas y está creando un ambiente de tensión en la región que afecta negativamente a otros procesos

independientes como la propia Conferencia Euromediterránea de Barcelona.

Desgraciadamente, nada es irreversible y lo logrado hasta ahora puede desaparecer aunque los costes serían muy altos: desde otra Intifada hasta una nueva guerra en la región.

Porque lo cierto es que no hay alternativa al proceso de paz y que israelíes y palestinos están condenados a entenderse. Sólo este entendimiento dará seguridad a los primeros y justicia a los segundos. Por eso es importante respetar la herencia de Madrid y de Oslo, no cambiar las reglas del juego, no aumentar los niveles de exigencia, no alterar unilateralmente el *statu quo* y no desfallecer. Lo más difícil sigue estando por delante.