

¿El fin de la solución de dos Estados? Israel, los palestinos y la asimetría del poder internacional

Marta Tawil

La traducción visible y significativa del fin de la Guerra Fría en Medio Oriente fue la conferencia inaugural para la paz en Madrid del 30 de octubre de 1991, que reunió por primera vez a todas las partes involucradas en el conflicto árabe-israelí (incluidos los palestinos, dentro de la delegación jordana). Este éxito fue posible, en buena medida, por una coyuntura internacional definida por la desaparición del mundo bipolar surgido de la Segunda Guerra Mundial. Si bien la incomparable influencia de Estados Unidos en Medio Oriente se había confirmado desde los años setenta, la desintegración del bloque comunista hizo que en adelante gozara de una influencia y libertad de acción sin precedentes en la región: así lo demostraron su liderazgo en la liberación de Kuwait, el establecimiento de bases terrestres y aéreas militares en la Península Arábiga, o su activismo diplomático para resolver el conflicto árabe-israelí.

Respecto a los protagonistas de este último conflicto, la desaparición de la Unión Soviética redujo el estatus de Israel como pilar estratégico exclusivo en la lucha contra el comunismo en la región, un estatus que en el pasado le había permitido fortalecer su control sobre los territorios árabes ocupados desde 1967. Por su parte, la posición política y financiera de la

Organización para la Liberación de Palestina (OLP)¹ respecto a los países árabes mejoró en virtud del levantamiento masivo, conocido como Intifada (1987-1992), en los territorios ocupados de Gaza y Cisjordania. La Cumbre Árabe de Argel de 1988 consagró la credibilidad diplomática de la OLP,² lo cual finalmente permitió a ésta superar la oposición de Estados Unidos a su participación en el proceso de paz.

Sin embargo, 10 años de negociaciones no sólo no derivaron en una solución definitiva del problema territorial, sino que durante el proceso las tensiones se agudizaron y el antagonismo entre los nacionalismos palestino e israelí se exacerbó. Ello puede explicarse a partir de la evaluación de: a) las insuficiencias estructurales de los acuerdos negociados durante los años noventa entre el gobierno israelí y la Autoridad Palestina, con la participación de Estados Unidos; b) la debilidad del liderazgo palestino; c) las políticas de las grandes potencias, en particular Estados Unidos y la Unión Europea, y d) la influencia de los actores estatales regionales y de las solidaridades transnacionales.

El ciclo de enfrentamientos en Gaza entre el Movimiento de Resistencia Islámico, conocido como Hamas,³ y el Ejército

¹ La OLP se creó en 1964 a instancias del presidente egipcio Gamal Abdel Nasser. En 1974, la OLP obtuvo de los países árabes el reconocimiento de su estatus como el único representante legítimo de los palestinos. Esta organización integra en su seno a diversas organizaciones palestinas, como Fatah y grupos de oposición a éste, como el Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP), entre otros.

² El 15 de noviembre de 1988, el líder de la OLP, Yasser Arafat, declaró la independencia de Palestina. En el nuevo programa que presentó (con el voto de la mayoría de los integrantes de la Organización) en ocasión del cierre del 19 Consejo Nacional Palestino, formalmente se aprobaban las resoluciones 242 y 338 de la ONU, y se condenaba el terrorismo. Al aceptar el plan de partición de la ONU de 1947 (resolución 181 de la Asamblea General), dicho programa comprometió efectivamente a la OLP a la coexistencia con Israel de un Estado palestino.

³ Hamas es un grupo de oposición palestino de carácter nacionalista y de ideología islamista que surgió en 1987 durante la primera Intifada, en los territorios

israelí, que inició en diciembre de 2008 y se prolongó hasta las elecciones legislativas en Israel en febrero de 2009 es resultado de un elemento estructural fundamental, a saber, la fuerte asimetría de poder entre los principales actores locales, regionales e internacionales involucrados en el conflicto palestino-israelí. Esa asimetría produce estrategias y decisiones por parte de los actores más poderosos —Israel y Estados Unidos—, basadas en el unilateralismo, la suspensión del multilateralismo, y en una deficiente evaluación de las restricciones que pesan sobre el liderazgo palestino. Éste, al carecer de soberanía, se ve privado de ejercer una influencia eficaz sobre las políticas de las grandes potencias hacia la región.

palestinos ocupados. Nunca ha formado parte de la OLP; se opuso a los Acuerdos de Oslo y su carta constitutiva niega el reconocimiento a la existencia del Estado de Israel. En sus primeros años, Hamas sostenía que el futuro Estado palestino sería islámico, sin embargo, en años posteriores moderó esa retórica religiosa. En sentido estricto, el *islamismo*, cuya principal corriente la representa la Hermandad Musulmana nacida en Egipto en 1928 y organizaciones afiliadas, es la ideologización política del Islam sobre el modelo de las grandes ideologías políticas del siglo XX. El islamismo es el Islam político. Fue teorizado desde finales de los años sesenta por ideólogos como el paquistaní Mawdudi, el egipcio Qotb y el ayatolá Jomeini. La era islamista debutó verdaderamente después de la guerra de 1973, apoyada por Arabia Saudita y otros países exportadores de petróleo. Adopta una estrategia reformista de transformación progresiva del comportamiento del individuo, del Estado y de la sociedad mediante la integración al marco político-legal existente. Reconoce la legitimidad del sistema político (aunque frecuentemente distingue entre legitimidad política y legitimidad religiosa); el principal objetivo es lograr que se aplique la ética, las normas y los códigos jurídicos islamistas. Aprovecha toda ocasión y espacio para ejercer una influencia y presionar al gobierno y a la sociedad, sobre todo en temas como la educación, los medios y la esfera asociativa y política. *A posteriori*, la era islamista que floreció entre los años setenta y el nuevo siglo fue un reflejo revelador de las conmociones que conoció la región una generación después de las independencias y, en particular, después de la derrota árabe frente a Israel en 1967.

Éxitos disfuncionales y fracasos engañosos

El 12 de octubre de 2000 significó el fin del “marco de Oslo”, en el que Israel y la OLP habían conducido sus negociaciones desde septiembre de 1993. Ese día el gobierno israelí de Ehud Barak decidió bombardear la infraestructura de la Autoridad Palestina, encabezada por Yasser Arafat, en respuesta a la segunda Intifada que había estallado el 28 de septiembre, esto es, dos meses después de que Washington declarara que la Cumbre de Camp David entre Arafat y el primer ministro israelí Barak había fracasado.

En la evolución de las negociaciones entre palestinos e israelíes durante el decenio de 1990 se observan avances concretos importantes, pero éstos se acompañan de retrocesos aún mayores. Se puede decir, ante todo, que los Acuerdos de Oslo institucionalizaron la dependencia palestina y de los palestinos como actores sociales respecto del Estado de Israel.

El 13 de septiembre de 1993, el representante de la OLP, Yasser Arafat, y el gobierno israelí representado por el primer ministro Yitzhak Rabin (del Partido Laborista), firmaron la llamada Declaración de Principios, primera etapa de los Acuerdos de Oslo. El concepto central de las negociaciones de paz palestino-israelíes y de dichos acuerdos fue el de autogobierno, esto es, el establecimiento de una autoridad autónoma interina palestina por un periodo transitorio de cinco años (1994-1999). Los Acuerdos de 1995 (también conocidos como Oslo II) especificaron tres etapas de retiro en intervalos de seis meses, con fechas determinadas para ser completados.

Sin embargo, la autonomía palestina en su versión Oslo se encontraba seriamente reducida, tanto por su carácter transitorio como por la ausencia de cuestiones decisivas tales como Jerusalén, los asentamientos judíos, el agua o los refugiados. El

marco territorial que los Acuerdos de Oslo formularon resultó un mapa que obstaculizó los esfuerzos palestinos de institucionalización y gobernabilidad: en 2000, la zona en la que los palestinos podían ejercer una jurisdicción territorial completa, llamada zona A, no representaba más que el 17%; la zona B (Autoridad Palestina y Ejército israelí corresponsables de la seguridad), el 23.4%, y la zona C (control israelí total), el 59%. Esta última zona encierra riquezas esenciales para la economía palestina, como las capas freáticas y las tierras agrícolas del valle del Jordán. Así pues, la soberanía y el poder de los palestinos en el 70% de la Franja de Gaza y el 17% de Cisjordania eran muy frágiles, tanto por la precariedad de su base territorial, como porque sus atribuciones ejecutivas y legislativas eran muy limitadas, y sus competencias en materia de política exterior inexistentes; en los sectores donde los palestinos eran competentes, el control de las autoridades de ocupación israelíes seguía siendo omnipresente.

Los Acuerdos de Oslo aumentaron la brecha que separa a los palestinos del “interior” y los del “exterior”, como los refugiados que viven fuera de los territorios ocupados. Históricamente, las decisiones de la OLP obtenían su legitimidad del Consejo Nacional Palestino, o sea, el parlamento palestino en el exilio, que representaba tanto a los palestinos que vivían bajo la ocupación, como a los palestinos exiliados. Pero el Consejo fue marginado por los Acuerdos de Oslo que favorecieron al nuevo Consejo Legislativo Palestino, elegido en 1996 por los habitantes de los territorios ocupados. A partir de esa decisión los palestinos del exterior se vieron excluidos de la participación en el proceso de toma de decisiones importantes que afectaban el futuro del Estado y de la nación.

Otros dos problemas minaron continuamente la soberanía de la Autoridad Palestina sobre esas zonas: la colonización de los territorios ocupados mediante la construcción de asenta-

mientos judíos, que no cesó,⁴ y la precariedad económica. Dos años después de la firma de los Acuerdos de Oslo, se contaban 150 000 colonos; siete años después, 200 000 más. Ello a pesar de que el Acuerdo de Oslo estipulaba que “Gaza y Cisjordania constituyen una unidad territorial única cuya integridad y estatus deben preservarse en el periodo interino”. Por su parte, la precariedad económica se debía no sólo a las prácticas corruptas de la Autoridad Palestina, sino también a la dependencia de los palestinos respecto al Estado de Israel en términos de transferencia de salarios y de intercambios comerciales: en los noventa, alrededor del ochenta por ciento de las exportaciones ya se destinaba a Israel, y el 90% de las importaciones palestinas provenía de ese país. A ello hay que agregar la ausencia de infraestructura básica portuaria o aérea, el control rígido sobre los puntos de cruce hacia territorio israelí, egipcio y jordano, que en conjunto hicieron imposible la libertad de comercio.

En ese contexto, marcado además por la dificultad de construir una administración después de 25 años de ocupación, los principales errores del funcionamiento de la OLP se reprodujeron muy pronto en las nuevas instituciones: concentración de poderes en la figura de Yasser Arafat, permanencia de redes clientelistas, multiplicación de los servicios secretos y de los poderes de la policía. Esta última inició campañas de represión que motivaron no sólo la persecución y el arresto de “terroristas”,⁵

⁴ Israel es un Estado que fomenta la inmigración de todos los judíos del mundo con base en términos ideológicos, sin consideraciones de recursos o de espacio geográfico. Impulsar esa inmigración es el ideal más alto del sionismo, y se convirtió en un valor de política exterior. Véase Avi Shlaim, “The Rise and Fall of the Oslo Peace Process”, en Louise Fawcett (ed.), *International Relations of the Middle East*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 241-260, y Alain Dieckhoff (dir.), *L'État d'Israël*, París, Fayard, 2008, en particular la introducción y el primer capítulo.

⁵ A diferencia de la radicalización jihadista violenta que se conoce a partir de los años noventa, representada por grupos transnacionales de inspiración sala-

sino también la intimidación de toda oposición o crítica a Arafat. Grupos de oposición como Hamas sufrieron serios reveses al convertirse en el blanco privilegiado de la represión política, de tal manera que hacia finales de los noventa se encontraban muy debilitados.

A partir de la segunda mitad del decenio de los noventa no se registró avance significativo alguno en las negociaciones palestino-israelíes debido a una combinación de factores locales y regionales: la muerte del primer ministro israelí Yitzhak Rabin en 1995; la llegada al poder del partido Likud (derecha nacionalista opuesta a los Acuerdos de Oslo) con Benjamin Netanyahu como primer ministro (de mayo de 1996 hasta su sucesión por Ehud Barak en julio de 1997); el fin de las negociaciones sirio-israelíes, y los bombardeos angloamericanos a Irak. En un ambiente de incertidumbre y frustración por el bloqueo de las negociaciones, inició un nuevo ciclo de violencia que se manifestó en una serie de atentados islamistas contra civiles en Tel Aviv y Jerusalén entre febrero y abril de 1996, y en la decisión del recién electo primer ministro Netanyahu, el 24 de septiembre de 1996, de abrir el túnel debajo de la Explanada de las Mezquitas (Monte del Templo), acción que provocó enfrentamientos entre el Ejército israelí y manifestantes palestinos.

fista y neofundamentalista como AlQaeda, el recurso a prácticas terroristas de los grupos armados palestinos como Hamas o la Jihad Islámica no se inscribe en el registro de la purificación ideológica; el terrorismo y, en particular, el acto de inmolarsse es ante todo un instrumento de sacrificio de sí mismo en nombre de la comunidad nacional. A diferencia de los kamikazes palestinos que buscan acceder al paraíso mediante su martirio ante la falta de perspectivas sociales, políticas y económicas, los fundamentalistas y neofundamentalistas consideran enemigos al Estado, al régimen y a la sociedad que se oponen a su voluntad de instaurar un Estado islámico. Cabría agregar que, en general, la lucha contra el terrorismo llevada a cabo de manera burocrática y policiaca entra en contradicción con una política de democratización y de respeto de los derechos humanos, sin ser necesariamente más efectiva, como lo muestra el caso de Guantánamo.

Luego de la complicada negociación sobre la ciudad de Hebrón,⁶ Netanyahu hizo saber que Israel no se iba a retirar de más de un cuarenta o cincuenta por ciento del territorio total de Cisjordania y que los retiros o repliegues de las tropas no iban a significar que los palestinos ejercerían soberanía total en las áreas evacuadas. En cualquier caso, el objetivo era llevar a cabo retiros de la zona C para convertir a ésta en zona B con fines de seguridad, lo cual obligaba a la población palestina a vivir en enclaves rodeada de fuerzas de seguridad israelíes. Fue ante la perspectiva de consolidar islas palestinas en un océano israelí que empezó en esa época a escucharse con frecuencia la palabra *bantustanes*, en referencia a la política colonial en África del Sur.

El Acuerdo de Wye River del 23 de octubre de 1998 entre el gobierno de Netanyahu y Arafat, logrado con la mediación norteamericana, consistió en la promesa de Israel de efectuar algunos retiros graduales de las zonas B y C, y liberar a prisioneros palestinos, mientras que los palestinos se comprometieron a mejorar su sistema de seguridad y hacer nuevas reformas a su Carta nacional. Poco después Netanyahu se negó a proseguir con nuevos retiros y el tema de la liberación de prisioneros no tardó en llegar a un punto muerto, todo en un momento en el que el primer ministro israelí empezó a perder el apoyo de miembros de su gobierno. En consecuencia, el Acuerdo de Wye muy pronto dejó de tener efecto.

La administración del presidente estadounidense Bill Clinton, en su segundo mandato, intentó desbloquear la situación

⁶ Hebrón se sitúa en la zona A, donde la policía palestina debía ser totalmente responsable de la seguridad. En Hebrón habitan entre cuatrocientos y quinientos colonos israelíes, la mayoría de ellos asociados al movimiento fundamentalista judío Gush Emunim. El Partido Laborista con Yitzhak Rabin se había rehusado a desalojarlos. Con Netanyahu, Israel se retiraría del 80% de la ciudad y controlaría el 20% donde habitaban los colonos y 30 000 árabes.

en la Cumbre de Camp David de julio de 2000 entre Ehud Barak y Yasser Arafat. La Cumbre terminó abruptamente cuando el líder palestino decidió rechazar la oferta territorial de Israel. Mucho se ha escrito y discutido sobre ese *rendez-vous manqué*.⁷ Este fracaso puede explicarse por una serie de restricciones internas, palestinas e israelíes, que no pudieron superarse debido a la profunda desconfianza mutua y a la incapacidad de Clinton de presionar de manera eficaz al gobierno israelí.

Arafat hizo saber que consideraba prematura la Cumbre, ya que las discusiones preparatorias no habían aclarado suficientemente el terreno en temas espinosos como Jerusalén, los refugiados o la presencia de colonos. Debe subrayarse que, desde 1993, los palestinos deseaban que las negociaciones con los israelíes fueran inmediatas y simultáneas en el conjunto de esos temas, a la manera en que Egipto y Jordania habían negociado con Israel en 1978 y 1994, respectivamente. Para los gobiernos israelíes, por el contrario, fue siempre preferible una negociación gradual, por etapas, como la de Oslo, único proceso que, desde su perspectiva, permitiría establecer relaciones de cooperación y generación de confianza. La lógica itineraria de los Acuerdos de Oslo, sin embargo, tuvo el efecto contrario; para Israel habían dejado claro que todo retiro suplementario, de acuerdo con esa lógica por plazos, tenía repercusiones en su política de asentamientos y la relación del gobierno con los colonos. En Camp David, ante la acumulación de tensiones en el gobierno de coalición, Barak prefirió, pues, mantener una visión de conjunto y precipitar la conclusión de un acuerdo.

⁷ Sobre el fracaso de las negociaciones en Camp David, véanse por ejemplo, Clayton E. Swisher, *The Truth about Camp David. The Untold Story about the Collapse of the Middle East Peace Process*, Nueva York, Nation Books, 2004, y Hussein Agha y Robert Malley, "Camp David and after: An Exchange (2. A Reply to Ehud Barak)", en *The New York Review of Books*, vol. 49, núm. 10, 13 de junio de 2002.

En la Cumbre hubo progresos en la cuestión territorial a pesar de que Barak había hecho saber que no habría retirado a las líneas de 1967, ni se reconocería el derecho al regreso de los refugiados palestinos, ni se removerían todos los asentamientos de colonos más allá de la línea de 1967, y que el Ejército no se retiraría de las partes de Jerusalén ocupadas desde dicho año. Así, Israel propuso devolver a los palestinos 90% de Cisjordania y retener el 10%; a cambio, cedería territorios israelíes a los palestinos sobre una superficie equivalente. La anexión de ese 10% iba a permitir la inclusión al Estado hebreo de 80% de los colonos —el 20% restante sería repatriado u obligado a vivir bajo soberanía palestina. Sin embargo, debido a su localización, la anexión de esa porción territorial iba a dividir en tres partes al futuro Estado palestino, lo que lo privaría de continuidad territorial. Por no hablar de la Franja de Gaza, que quedaba separada de Cisjordania. Además, si los palestinos no se entusiasmaron con la devolución del 90% de Cisjordania fue también porque ya estaban negociando la creación de un Estado palestino sobre Gaza y Cisjordania, correspondiente nada más al 22% de la Palestina de tiempos del mandato británico.⁸ Por ello hicieron saber que no deseaban que la quinta parte del territorio que les restaba fuese nuevamente amputado con el fin de que Israel pudiese anexar cierto número de colonias que él mismo había establecido de manera ilegal en violación del derecho internacional.

El tema de Jerusalén fue particularmente complejo.⁹ Israel se había anexoado Jerusalén Este después de la guerra de 1967

⁸ En la Conferencia de San Remo de 1920, Francia y Gran Bretaña acordaron repartirse los territorios de las antiguas provincias del Imperio Otomano. Palestina fue una de las provincias que pasó a posesión colonial británica. El dominio colonial que franceses e ingleses establecieron, bajo la denominación de mandatos, fue sancionado por la Sociedad de Naciones en julio de 1922.

⁹ Jerusalén es ciudad santa para cada una de las tres religiones monoteístas. Para los judíos, es en ella que Dios detuvo el brazo de Abraham cuando se apres-

y había construido asentamientos alrededor de toda la parte oriental de la ciudad con el propósito de separarla del resto de Cisjordania. En Camp David, Barak esperaba que Arafat renunciara a Jerusalén oriental como capital del futuro Estado palestino; a cambio ofrecía a los palestinos una soberanía limitada (el control civil) sobre algunos poblados de esta parte de la ciudad, habitados en su mayoría por árabes. Cuando, en esta etapa preliminar de las negociaciones, la delegación israelí puso sobre la mesa su exigencia de ejercer la soberanía exclusiva sobre la Explanada, Arafat se aferró a una posición de principio: plena soberanía palestina sobre todo Jerusalén oriental (con excepción del barrio judío y del muro occidental). Por ello, rechazó la oferta y dio por terminada la Cumbre.

Pocos meses después, la controvertida visita de Ariel Sharon (quien entonces encabezaba la oposición del partido Likud) a esa explanada en Jerusalén, el 28 de septiembre de 2000, provocó una explosión de cólera entre los palestinos, frustrados por el estancamiento del proceso de paz, así como por la persecución de la ocupación israelí y la expansión de las colonias. Un día después de esa visita dio inicio la segunda Intifada, conocida también como *Intifada Al Aqsa*.¹⁰ Más allá del discutible

taba a sacrificar a su hijo y donde se edificaron el primer Templo y el segundo, destruidos respectivamente en 587 a. C. y 70 d. C. Los lugares santos del judaísmo en Jerusalén son las tumbas del rey David, de Absalón y de Raquel, el Muro de los Lamentos (vestigio del Templo) y algunas sinagogas. Para los musulmanes, Jerusalén es santa porque desde ella el profeta Muhammad subió al cielo. Los lugares sagrados para el Islam en esta ciudad son la Mezquita de Omar, construida alrededor de esa roca, y la Mezquita de AlAqsa. Según la tradición judía, esta última se construyó en el emplazamiento del Templo de Salomón, reconstruido por Herodes en el siglo I a. C., antes de ser destruido en el año 70 por los romanos.

¹⁰ Al día siguiente de la visita de Sharon estallaron los primeros enfrentamientos, sin dirección central. La represión violenta de las manifestaciones palestinas que reclamaban el fin de la ocupación provocó más de doscientos muertos palestinos en un mes, un tercio de ellos menores de 17 años. A partir de ese momento la Intifada se militarizó claramente: estuvo dominada en adelante por

argumento según el cual la visita de Sharon se coordinó con las fuerzas de seguridad palestinas, se puede decir que la segunda Intifada era predecible porque prevalecía un clima general de gran desengaño social y político. Quizá un acuerdo en Camp David entre Barak y Arafat no hubiese sido suficiente para disuadir al jefe del Likud, Sharon, de llevar a cabo su provocación en momentos en que la inestabilidad del gobierno de Barak iba *in crescendo*.¹¹

La llegada al poder de Sharon en Israel en febrero de 2001 intensificó la represión del levantamiento palestino de manera considerable. Sharon consolidó y amplió la política de los asesinatos extrajudiciales de activistas palestinos, y multiplicó las incursiones militares y los bombardeos aéreos en las zonas autónomas palestinas. Los militantes palestinos de Hamas, de la Jihad Islámica y de las Brigadas de los Mártires de Al Aqsa (estas últimas cercanas al Movimiento Palestino de Liberación Nacional, mejor conocido como Fatah) respondieron lanzando operaciones kamikaze contra ciudades israelíes que provocaron la muerte de numerosas personas e hicieron que se propagara entre la población israelí una nueva dimensión de peligro.

Israel respondió con una ofensiva militar masiva en la primavera de 2002 que se tradujo en la reocupación del conjunto de las ciudades de Cisjordania (Qalqilia, Jenin, Nablús, Belén, Tulkarem, Ramala, Dura, Rafah), arrestos masivos y detenciones administrativas, y en la destrucción sistemática de la infraestructura (gran parte de ella financiada por la Unión Eu-

acciones armadas contra el Ejército israelí, los colonos y los israelíes que viven dentro de la "Línea verde"; en cambio, la primera Intifada se caracterizó por una movilización civil masiva.

¹¹ Aunque había gozado de una legitimidad popular confortable al obtener 56.08% de los sufragios, su lista no logró reunir más que 20.2% de los votos y 26 curules en la Knesset (Parlamento), lo que lo obligaba a buscar el concurso de por lo menos más de treinta y cuatro diputados.

ropea), como la estación de televisión, carreteras, escuelas, redes eléctricas, pistas del aeropuerto de Gaza, el puerto de Gaza, además del cuartel general de Arafat, casas-habitación, campos de refugiados y plantaciones de olivos. Las consecuencias socioeconómicas de la segunda Intifada fueron, pues, funestas sobre todo para los palestinos, cuyo nivel de vida a partir de ese momento se deterioró rápidamente y en niveles lamentables. Desde entonces, la población ha sobrevivido gracias a la solidaridad familiar (familias extensas) y a la ayuda de las organizaciones no gubernamentales internacionales. En el momento de la intervención del Ejército israelí, George W. Bush calificó a Sharon como un “hombre de paz”.

Como lo reveló la invasión de Irak en la primavera de 2003, el problema palestino y las negociaciones palestino-israelíes no estaban en la agenda de prioridades de la estrategia norteamericana hacia Medio Oriente bajo el gobierno de Bush. Sin embargo, con el fin de calmar las crecientes tensiones sociales y políticas en los países árabes aliados de Estados Unidos, como Arabia Saudita, Egipto y Jordania, Washington presentó la denominada Hoja de Ruta (Road Map). Este documento, avalado por los miembros del que se denominó el “Cuarteto” (la Unión Europea, Rusia, las Naciones Unidas y Estados Unidos), definía una serie de etapas conducentes a la creación de un Estado palestino en diciembre de 2005.

La Hoja de Ruta adolecía de importantes ambigüedades y lagunas; no preveía condicionalidad alguna ni sanciones en el caso de su violación y, además, se basaba en la definición de plazos que, aunque cortos, eran susceptibles de favorecer el inmovilismo político de ambas partes, como la lógica itineraria de Oslo ya había demostrado. A pesar de lo anterior, Israel impuso 14 reservas a este texto para modificar su cuadro jurídico, las modalidades de la aplicación y los mecanismos de supervisión.

La Hoja de Ruta incluyó las observaciones contenidas en el reporte elaborado en 2001 por el senador estadounidense George Mitchell sobre la necesidad de que Israel “congele toda actividad de asentamientos, incluyendo el ‘crecimiento natural’ de los asentamientos existentes”. Esa petición fue, a su vez, la base de la Conferencia de Annapolis de noviembre de 2007, auspiciada por el gobierno estadounidense y destinada a relanzar, una vez más y sin éxito, las negociaciones entre la Autoridad Palestina y el gobierno israelí, con la participación de países vecinos. Sin embargo, en 2008, diversos reportes de la Unión Europea (UE) y de organismos no gubernamentales israelíes constatan que la construcción de asentamientos judíos en Cisjordania aumentó significativamente.¹²

La debilidad del liderazgo palestino

El sistema internacional dominado por la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética, en particular durante los años cincuenta y sesenta, ofreció a la lucha nacionalista palestina un margen de maniobra importante, mientras que el panarabismo le dio estructura y visibilidad. La guerra de junio de 1967, también conocida como la Guerra

¹² Según reportes de la organización no gubernamental israelí Peace Now, en 2008 la construcción de asentamientos creció en casi sesenta por ciento, tanto dentro como fuera del llamado muro de seguridad. Según el diario israelí *Haaretz*, las estadísticas muestran que en más de treinta asentamientos se han construido edificios e infraestructura, como escuelas, caminos, sinagogas e incluso estaciones de policía, en terrenos privados pertenecientes a palestinos. Véanse Akiva Eldar, “Israel Planning Mass Expansion of West Bank Settlement Bloc”, *Haaretz*, 27 de febrero de 2009; Uri Blau, “Secret Israeli Database Reveals Full Extent of Illegal Settlement”, *Haaretz*, 1 de febrero de 2009, y “Report: EU Accuses Israel of ‘Pursuing Illegal Annexation’ of East Jerusalem”, *Haaretz*, 7 de marzo de 2009.

de los Seis Días, durante la cual el Ejército israelí ocupó Gaza, Cisjordania, el Sinaí egipcio y el Golán sirio, marcó un parteaguas en la dinámica de conflicto entre Israel, los palestinos y sus vecinos árabes, en la medida en que se confirmó la superioridad militar de Israel frente a éstos, en que el panarabismo cayó en descrédito y en que el factor religioso tomó su relevo como referente de identidad principal de la lucha palestina de liberación.

Con la muerte del primer ministro Rabin, la serie de atentados islamistas contra civiles israelíes en Tel Aviv y Jerusalén, y las manifestaciones de cólera de los palestinos luego de que el gobierno encabezado por Netanyahu abriera el túnel debajo de la Explanada de las Mezquitas, la presión del Ejército israelí agudizó la debilidad de las instituciones y la desintegración de la sociedad palestina, y favoreció la emergencia de poderes locales que escapaban del control de Arafat, de su formación Fatah y de otros partidos seculares.

Después del fracaso de la Cumbre de Camp David y el estallido de la Intifada Al Aqsa, la cuestión palestina y el conflicto palestino-israelí desaparecieron de la agenda de política exterior de Estados Unidos. En los últimos meses de su gobierno el presidente Clinton exigió al liderazgo palestino la modernización de las instituciones palestinas como condición para avanzar en el proceso de paz. Lo mismo hizo su sucesor, George W. Bush. En el primer semestre de 2003, una vez que declaró “terminada” la guerra en Irak, exigió concretamente la creación del puesto de primer ministro (en marzo de 2003) que dirigiera la acción del gobierno palestino y fuese responsable ante el Consejo Legislativo (elegido en enero de 1996). Mahmud Abbas (Abu Mazen)¹³ fue elegido para ese cargo en abril de 2003 y

¹³ Mahmud Abbas (Abu Mazen) es uno de los últimos sobrevivientes de los fundadores del Fatah de Yasser Arafat. Participó en las negociaciones secretas de Oslo, pero después criticó su puesta en práctica.

consagrado por la comunidad internacional en la Cumbre de Aqaba, Jordania, en junio de ese año.

Con la llegada de Abbas al puesto de primer ministro, los palestinos concluyeron treguas y se comprometieron con el proceso de modernización de sus instituciones: unir parcialmente los servicios de seguridad; consolidar la democracia (elecciones presidenciales, municipales y legislativas), y mejorar la gobernabilidad económica (lucha contra la corrupción y racionalización de la distribución económica). Israel, por su parte, nunca interrumpió las represalias, no congeló la colonización y no redujo los retenes militares. Sus gestos fueron la liberación de algunos prisioneros palestinos y el repliegue del Ejército a ciertos sectores. Si bien el Ejército israelí se retiró de Gaza en septiembre de 2005, esa decisión reveló una lógica unilateral, esto es, no negociada, destinada a consolidar el control de Cisjordania.¹⁴

Desde su elección a la presidencia de la Autoridad Palestina en enero de 2005, luego de la muerte de Arafat, Mahmud Abbas logró restablecer los contactos con Israel y obtener una nueva tregua de los grupos disidentes (las Brigadas de los Mártires de Al Aqsa, cercanas a Fatah, las Brigadas Al Qassam, de Hamas, y las Brigadas Al Qods, de la Jihad Islámica). Trece facciones palestinas se comprometieron a respetar un periodo

¹⁴ Las declaraciones que hiciera en octubre de 2004 Dov Weissglas, principal consejero de Sharon, en una entrevista al diario israelí *Haaretz*, parecen confirmarlo: “El significado del plan de evacuación de Gaza es congelar el proceso de paz [...] En los hechos, es el asunto del ‘Estado palestino’ en su conjunto [...] al que se retira de la agenda por un tiempo indefinido [...] con la bendición presidencial —estadunidense— y con el acuerdo de las dos cámaras del Congreso [...] La salida de Gaza es [...] la dosis de formol necesaria para que no haya proceso político con los palestinos [...] Acordamos con los estadounidenses que una parte de las colonias no será nunca afectada [por una negociación] y que la otra no se someterá a discusión en tanto los palestinos no se vuelvan finlandeses” (*Haaretz*, 8 de octubre de 2004).

de calma luego de arduas negociaciones en El Cairo en marzo de 2005. Esta calma negociada tuvo un precio político que fue la integración de Hamas a la escena política palestina y su participación en las elecciones municipales y legislativas.¹⁵ En marzo de 2005, Hamas acompañó su decisión de participar en las elecciones legislativas que tendrían lugar el año siguiente con otras dos medidas significativas: suspender los ataques suicidas de Hamas contra Israel y expresar su acuerdo de principio a integrarse a la OLP. Cabe señalar que la táctica de Abbas de integrar políticamente a los islamistas recibió el aval de Estados Unidos y de la Unión Europea, en el marco de sus llamados a la democracia.

Sin embargo, mientras Abbas contaba con el apoyo masivo, incluso eufórico, de la comunidad internacional, entre los palestinos le faltaba crearse una base de legitimidad popular. Su formación, Fatah, se encontraba profundamente debilitada debido a su crisis interna. En los últimos años de vida de Yasser Arafat, los altos mandos de la Autoridad Palestina habían sido objeto de duras críticas provenientes de sus cuadros y miembros que denunciaban la centralización excesiva del poder. La apuesta de Abbas de aumentar su legitimidad mediante negociaciones con grupos disidentes como Hamas fracasó, porque la reforma democrática de la Autoridad Palestina no se acompañó de ningún desarrollo positivo en las negociaciones con Israel ni se tradujo en mayor soberanía para los palestinos. Por ese motivo, Fatah no pudo presentar un frente unido en las elecciones legislativas y se desmoronó en múltiples facciones y milicias. En cambio, a lo largo del año 2005, Hamas, bien organizado y disciplinado, mostró una gran vitalidad que se reflejó en su

¹⁵ Véase Alain Dieckhoff, "Israël-Palestine: comment sortir de l'impasse", en *Politique Internationale*, núm. 111, 2006, pp. 1-19. Hasta entonces, Hamas se había negado a participar en las elecciones, ya que éstas se inscribían en el marco político resultado de los Acuerdos de Oslo, a los que el grupo se oponía.

victoria en las elecciones municipales en Gaza y las principales ciudades de Cisjordania.

Finalmente, el 25 de enero de 2006 los palestinos otorgaron al grupo islamista Hamas el triunfo electoral con la mayoría absoluta en el Consejo Legislativo. A partir de ese momento, Fatah y el presidente Abbas, interesados en la caída de Hamas y en llevar a cabo elecciones anticipadas, endurecieron su posición después de que esta organización rechazara estipular en su programa de gobierno que la OLP es la única representante legítima del pueblo palestino. El 29 de marzo de 2006 Hamas formó un gobierno entre sus propios miembros y seguidores más cercanos, ante la negativa de Fatah y algunas facciones palestinas de participar, a invitación del nuevo primer ministro, Ismail Haniya, en un gobierno de coalición.

Días después de que se dio a conocer la victoria del grupo islamista, la presidencia encabezada por Abbas adoptó varios decretos que privaron a Hamas y sus ministros de toda autoridad real o efectiva, particularmente en los sectores de las finanzas y la seguridad, y que condujeron a una nueva centralización excesiva de los poderes en torno a la figura de Abbas (práctica que los países occidentales habían criticado duramente en tiempos de Arafat). Por su parte, Israel tomó una serie de medidas coercitivas, como prohibir a los funcionarios de Hamas el desplazamiento entre Gaza y Cisjordania, reforzar los retenes militares entre Israel y los territorios palestinos, y suspender el traspaso a la cuenta de la Autoridad Palestina de los impuestos sobre el valor agregado a las importaciones en territorio palestino ocupado (que representan, para las arcas de la Autoridad, alrededor de cincuenta millones de dólares mensuales).¹⁶ Las autoridades israelíes también cerraron, durante largos periodos, pasajes por los que transitan las mercancías, lo que contri-

¹⁶ Ese monto representaba el 30% del presupuesto de la Autoridad Palestina.

buyó a la penuria de ciertos productos alimenticios básicos en ese territorio. La impaciencia comenzó a dominar cada vez más el ala militar de Hamas (cuyos hombres se estiman entre diez mil y quince mil). El 25 de junio de 2006, un soldado israelí, Gilat Shalit, fue secuestrado dentro de la “Línea verde” (línea de demarcación fronteriza anterior a la guerra de 1967).¹⁷ La respuesta militar israelí y el arresto de varios miembros del gabinete palestino debilitaron aún más la posición del designado primer ministro Ismail Hanniya.

El 8 de febrero de 2007, Fatah y Hamas acordaron en la ciudad saudita de La Meca un gobierno de unidad que logró alejar el espectro de la guerra civil y puso fin al bloqueo del Ejecutivo palestino prevaleciente desde que Hamas venció en las elecciones legislativas.¹⁸ Sin embargo, el 7 de junio se rompió el quinto cese al fuego, y Gaza se vio sumida en una serie de sangrientos enfrentamientos entre ambas formaciones que combatían por la legitimidad política y por el control de los servicios de seguridad que dependen de la presidencia.¹⁹ Fi-

¹⁷ La operación, al parecer ordenada por el brazo externo de Hamas, cuyo líder es Jaled Meshaal, exiliado en Damasco, parece haber resultado de la lucha de poder dentro de Hamas entre Meshaal y Hanniya.

¹⁸ El programa político del gobierno de unidad nacional acordado en La Meca confirmaba la línea pragmática que Hamas había decidido adoptar. Hamas convino “respetar” los acuerdos precedentes firmados entre la OLP e Israel; también aceptó que se estipulara establecer un Estado palestino en las fronteras de 1967 como objetivo nacional del gobierno, lo cual significaba que Hamas reiteraba su reconocimiento público al Estado de Israel como un hecho político innegable —si bien también se negó a reconocerle el derecho “de existir” ante todo como Estado judío.

¹⁹ Debido al control que Fatah y la Autoridad Palestina habían ejercido sobre el sector público, los nuevos ministros de Hamas y el personal de Fatah entraron en conflicto, paralizando el trabajo de los ministerios y los servicios públicos. En el plano de la seguridad, particularmente en la Franja de Gaza, diversos organismos de seguridad controlados por Fatah escapaban al control del Ministerio del Interior. Éste decidió entonces establecer su propio dispositivo de seguridad oficial, que no tardó en entrar en fricción con las fuerzas de seguridad controladas por la formación de Abbas.

nalmente, el 14 de junio Hamas proclamó el control sobre toda Gaza, los cuarteles generales de los servicios de seguridad y el palacio presidencial. Por su parte, Mahmud Abbas, en Cisjordania, declaró el estado de urgencia y destituyó el gobierno, decisión que los islamitas rechazaron, y que el Cuarteto e Israel aplaudieron.

El bloqueo económico y territorial de Israel en contra de Gaza y la Autoridad Palestina se endureció desde que Hamas se apoderó de Gaza luego de esos cruentos enfrentamientos con las milicias de Fatah en junio de 2007. Durante la operación israelí “Plomo Fundido” de diciembre de 2008-enero de 2009, con el fin de impedir el acceso de Hamas a armamento y munición, Israel buscó destruir los cientos de túneles que se utilizan, entre otras cosas, para traficar con productos legales e ilegales desde Egipto hasta el sur de Gaza. No sorprende que Hamas haya exigido la apertura del comercio en la frontera entre Israel y la Franja como una de las principales condiciones para renovar su alto al fuego con Tel Aviv; ello debido al impacto humanitario devastador de las restricciones israelíes que no permiten un nivel básico de actividad comercial.

A este respecto basta señalar que la Franja, con una población de alrededor de uno y medio millones de habitantes, tiene una tasa de desempleo entre la población económicamente activa que antes de la guerra en Gaza alcanzaba el 50%, mientras que el 80% de la población total depende de la ayuda exterior que llega en camiones a través de la frontera con Israel y, en menor medida, de la frontera sur con Egipto. En Gaza, el 80% de la población vive debajo del límite oficial de pobreza, que es de 2.10 dólares por día, mientras que en Cisjordania, el 56%. Eso significa que dos tercios de los hogares palestinos de esta ciudad costera carecen del mínimo vital, dependen de la ayuda alimentaria y no pueden por ellos mismos cubrir sus

necesidades.²⁰ Más aún, la imposición de bloqueos prolongados a Gaza y Cisjordania, acompañados de restricciones severas al movimiento de trabajadores palestinos causadas por la construcción del “muro de seguridad”, ha hecho que el trabajo para los palestinos en Israel sea mucho más errático y volátil; que dependan de las cuotas que las autoridades israelíes deciden unilateralmente, de la emisión de permisos sujetos a diversos controles de seguridad, y de las decisiones improvisadas del Ejército para abrir y cerrar los retenes, por no hablar de las condiciones inhumanas que padecen y que han sido reportadas por diversas organizaciones internacionales.²¹

Lo anterior pone en tela de juicio dos ideas. La primera, que las conversaciones en Camp David fracasaron porque el líder palestino Yasser Arafat no estaba listo para hacer la paz con Israel y fomentó la insurgencia con el fin de evadir la oferta de Barak. La segunda, que la sustitución de Arafat y del resto de los líderes históricos es una condición sine qua non de avances significativos en el proceso de paz. Abbas no logró impedir la construcción ilegal de nuevos asentamientos ni convertirse en un socio confiable para los gobiernos israelíes; los dirigentes de la OLP no supieron acometer la renovación democrática ni contaron con las mejores condiciones para hacerlo.

²⁰ Véanse los reportes del Programa Mundial de Alimentos (Naciones Unidas) del 9 de junio de 2007; el reporte “The Gaza Strip: A Humanitarian Implosion”, elaborado por Médecins du Monde después de la última operación israelí, o el “Report on UNCTAD Assistance to the Palestinian People”, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 11 de julio de 2007 (TD/B/54/3).

²¹ Aunado a ello, desde el inicio de la segunda Intifada a finales de 2000 se observa por parte de Israel una estrategia de disminuir la proporción de trabajadores palestinos y reemplazarlos gradualmente por trabajadores migrantes de Filipinas, China, Tailandia y Europa del Este. “Palestinian Workers in Israel”, European Institute for Research on Mediterranean and Euro-Arab Cooperation with Support of the European Commission, junio de 2004. Disponible en <http://www.medeas.be/index.html?page=2&lang=en&doc=284>.

Actores regionales, solidaridades transfronterizas y prioridades árabes divergentes

Desde los años cincuenta, las políticas exteriores de los países árabes permearon las decisiones políticas e ideológicas del movimiento nacional palestino.²² El arma del nacionalismo árabe o panarabismo constituyó el impulso y arma del movimiento palestino en sus primeros años; hasta la derrota de 1967 el panarabismo movilizaba a los individuos y estructuraba tanto a los regímenes árabes como a la geopolítica regional. Desde el decenio de los setenta, sin embargo, la lucha nacionalista palestina adquirió autonomía y su incidencia directa en la seguridad de los regímenes y Estados árabes decayó a medida que éstos se fortalecieron. La cuestión palestina conservó gran peso político en los Estados con mayores fisuras sociales, como Líbano y Jordania, y un peso menor en Estados con mayor cohesión social como Egipto.

Ahora bien, desde mediados de los años noventa, pero sobre todo desde que estalló la segunda Intifada, el problema palestino volvió a incidir de manera directa y visible en los sis-

²² El nacionalismo palestino se consolidó en el marco de la lucha armada contra Israel emprendida por las formaciones políticas y guerrilleras de resistencia. Como Yezid Sayigh formula: “El ‘palestinianismo’ fue una respuesta natural a la *nakba*, pero debido a la experiencia de la marginación social y política en la década posterior a 1948 pasó de ser un ‘patriotismo popular de las bases’ a un protonacionalismo” (Y. Sayigh, *Armed Struggle and the Search for State: The Palestinian National Movement, 1949-1993*, Washington, D. C., Institute for Palestinian Studies/Oxford Clarendon Press, 1997, p. 46). Desde su fundación en los cincuenta, relacionada en buena medida con la situación en Gaza, el Fatah pondría el énfasis en la unidad nacional y en la búsqueda de un Estado con identidad propiamente palestina, a diferencia del Movimiento de los Nacionalistas Árabes —padre de los dos principales competidores de Fatah desde los años cincuenta, el Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP) y el Frente Democrático para la Liberación de Palestina (FDLP)—, que reivindicaban creencias panarabistas.

temas políticos de estos países, incluso en los más “impermeables”.²³ Pueden identificarse dos elementos para explicarlo. En primer lugar, la correlación entre política exterior y legitimidad interna se ha modificado. Los regímenes árabes no pueden oponerse a la administración estadounidense sin correr el riesgo de la venganza, pero tampoco pueden alinearse totalmente a ella sin que sus sociedades protesten masivamente. Esto último se relaciona con el segundo factor que ayuda a explicar por qué el tema palestino ha vuelto a incidir de manera directa y visible en los sistemas políticos de los países árabes, complicando su posición ante sus propias poblaciones, así como ante Israel y Estados Unidos: la influencia de fuerzas y actores no estatales que dan a la situación palestina una renovada resonancia social y transnacional, y que asimismo constituyen una mecánica de rivalidad y conflicto adicional.

Si bien el panarabismo tal y como Egipto lo encarnó en los años cincuenta y sesenta desapareció, ciertos elementos que lo constituían han permanecido vigentes y han sentado parámetros políticos y generales a las políticas exteriores de los países árabes, en la medida en que sus líderes están conscientes de que sus políticas serán escudriñadas y juzgadas más allá de los confines de sus fronteras territoriales. Se trata de un arabismo que parece evolucionar independientemente de las instituciones de los Estados.²⁴ De manera similar, la evolución que han conocido los medios de comunicación pública y la formación de opinión en la región han contribuido a la emergencia de una

²³ Con la segunda Intifada, los países árabes decidieron, en la Cumbre de El Cairo de 2002, congelar sus relaciones con Israel. Qatar, Omán, Marruecos y Túnez cerraron sus oficinas comerciales, Egipto retiró a su embajador y Jordania retrasó el nombramiento de su nuevo embajador.

²⁴ Adeed Dawisha, *Arab Nationalism. From Triumph to Despair*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

“esfera pública árabe transnacional” que condiciona en mayor medida la política regional.²⁵

Basta tomar como ejemplos a Egipto y Jordania, que firmaron un acuerdo de paz con Israel en 1979 y 1994, respectivamente. Hamas es la rama palestina de la Hermandad Musulmana que, desde su fundación en 1928 en Egipto, se ha presentado como alternativa al panarabismo y que actualmente representa la principal fuerza de oposición islamista en territorio egipcio.²⁶ Esto significa que las acciones de Hamas en los territorios palestinos ocupados siempre tienen un efecto de demostración que El Cairo considera una amenaza a su propia seguridad. En Jordania, grupos de oposición islamistas, como el Frente de Acción Islámica jordano, se pronuncian de nuevo sobre cuestiones regionales, en particular el conflicto palestino-israelí, lo cual también atiza los problemas de legitimidad política del reino.²⁷ Por lo que respecta a las percepciones de la opinión pública regional, en la prensa árabe se ha señalado a los gobiernos de El Cairo y Amman como cómplices del plan estadounidense de armar y entrenar a una fuerza palestina de hombres de Fatah, fieles al jefe de la seguridad Mohammed Dahlan y a la Guardia Presidencial, que fuera capaz de derrotar a los milicianos de Hamas. Esto, toda vez que Egipto, al igual que Israel y Estados

²⁵ Véanse Marc Lynch, “Anti-Americanisms in the Arab World”, en Peter J. Katzenstein y Robert O. Keohane (eds.), *Anti-Americanisms in World Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2007, pp. 196-225, y del mismo autor, *Voices of the New Arab Public*, Nueva York, Columbia University Press, 2007.

²⁶ Como explica Olivier Roy, los panislamismos sustituyeron al panarabismo como alternativa, ya sea como prolongación del panarabismo (Hermandad Musulmana) o en ruptura con él (como la revolución iraní de 1979 o grupos transnacionales como Al Qaeda). Véanse de Olivier Roy, *Globalized Islam*, Nueva York, Columbia University Press, 2006, y *Le Croissant et le Chaos*, París, Hachette, 2007.

²⁷ Zvi Bar’el, “Jordan’s King is Torn between U. S.-Egypt and Syria-Hamas Axes”, *Haaretz*, 21 de enero de 2009.

Unidos, temía abiertamente que el éxito de la tregua entre Israel y Hamas, firmada en el verano de 2008, pudiera significar una legitimación tácita del diálogo político con los islamistas. También se ha criticado duramente al gobierno de Hosni Mubarak por su rechazo categórico a reabrir, en su frontera con Gaza, el paso por el cruce fronterizo de Rafah durante la guerra del invierno pasado.²⁸

Esto no significa que Hamas, como en su momento el Hezbolá libanés durante su guerra contra Israel en el verano de 2006, haya logrado desafiar de manera sistemática y eficaz la autoridad de los regímenes conservadores árabes. Sin embargo, mediante su discurso de oposición y gracias a una creciente autonomía, estos actores no estatales buscan exponer que la paz con Israel que firmaron los regímenes árabes aliados de Estados Unidos no ha servido para fortalecer la democracia, el desarrollo económico o el estatus internacional de sus países. En el marco de una dinámica cultural, política y de seguridad altamente permeada por parámetros comunitarios y religiosos (estos últimos dominados por el referente islamista) desde la caída de Bagdad, las sociedades de Medio Oriente se movilizan y avanzan sus reivindicaciones en un tono antiamericano virulento, formulado con frecuencia como una denuncia contra la intervención extranjera en general y el “complot estadounidense-sionista” en particular. La indiferencia de Estados Unidos hacia la realidad palestina sólo ha contribuido a reforzar dicha denuncia.

²⁸ El Ejército egipcio garantiza la seguridad de la frontera de Gaza desde que el gobierno israelí de Ariel Sharon desalojó los asentamientos judíos y ordenó el retiro del Ejército israelí de esa ciudad en el verano de 2005. Varios sectores de la opinión egipcia y árabe consideraron este papel como comprometedor para Egipto. Véase Graham Usher, “Egypt in Gaza”, en *Al-Ahram Weekly*, núm. 758, 1-7 de septiembre de 2005.

En otras palabras, el creciente poder político de grupos como Hamas o Hezbolá causan dilemas que van más allá de Palestina o de Líbano. Para el público regional y árabe que simpatiza con ellos, estos grupos se volvieron modelos de acción política y militar. Lo que sucede en Palestina sigue siendo el horizonte del nacionalismo, la vara con la que se miden las agresiones externas, y la referencia prioritaria que las poblaciones árabes, musulmanas o no, tienen de la política norteamericana. Así lo ilustran tanto las múltiples y masivas manifestaciones civiles en las calles de varias capitales árabes, como las encuestas de opinión.²⁹ De esta manera, Amman y El Cairo se encuentran más que nunca divididos entre su alianza con Washington e Israel y una opinión pública indignada por las imágenes de la represión israelí contra la población palestina, al tiempo que intentan adaptar sus posiciones ante las críticas de Siria e Irán.

Siria, por su parte, no tiene un acuerdo de paz con Israel (el cual ocupa desde 1967 el territorio sirio de los Altos del Golán) y pretende erigirse como el último representante *estatal* del “radicalismo” árabe y del conflicto árabe-israelí. En el tema palestino, a partir de 2004 Siria disputa a Egipto y a Jordania el papel de intermediario presentándose como un socio constructivo del nuevo liderazgo palestino encabezado por Mahmud Abbas, que fue elegido para ocupar la presidencia de la Autoridad Palestina en enero de 2005. Así lo ilustra el papel que Damasco desempeñó en el cese al fuego entre israelíes y palestinos negociado el 8 de febrero de 2005 (acuerdos de Sharm al-Sheij), en el acercamiento entre Abbas y uno de los dirigentes

²⁹ Una encuesta de 2002 reveló que la atención acordada en los países de la región a la información sobre Palestina es superior a los programas de entretenimiento en Jordania, Kuwait, Arabia Saudita, Marruecos y Líbano: 80% de la población de los primeros cuatro y casi setenta por ciento de la población libanesa siguen de cerca lo que ocurre en Palestina (The Gallup Poll, abril de 2002).

del brazo político de Hamas en el exilio en Damasco, Jaled Meshaal,³⁰ o en la declaración de El Cairo del 17 de marzo de 2005, que marcó la entrada de Hamas al sistema político palestino.³¹ Sin embargo, Damasco no abandonó a los grupos de oposición palestinos como Hamas, lo cual le permitió incidir de manera constante en las negociaciones palestino-israelíes y en el diálogo intrapalestino.

La imbricación de dinámicas conflictivas múltiples ofrece el marco de la relación entre los actores no estatales y las diplomacias regionales. Así, por ejemplo, cuando en septiembre de 2000 estalló la segunda Intifada en los territorios ocupados, el grupo libanés shiita Hezbolá —que desde los años ochenta representa la alianza entre Siria e Irán en Líbano— comenzó a involucrarse abiertamente en la lucha palestina, especialmente del lado de Hamas.³² Frente a ello, a inicios de 2004 Tel Aviv amenazó con eliminar al jefe político de Hamas, Jaled Meshaal, presente en territorio sirio.³³ Luego de un doble atentado suicida cometido el 31 de agosto de 2004 en la ciudad de Bersheba, en el Neguev, que ocasionó la muerte de 16 personas, Tel Aviv anunció una nueva campaña de asesinatos de dirigentes de Ha-

³⁰ Véanse los diarios *Al Hayat*, 22 de enero de 2007 y *Daily Star*, 22 de enero de 2007.

³¹ En el diálogo de El Cairo participaron 13 facciones palestinas, así como el entonces viceministro sirio de Asuntos Exteriores, Walid al Muallem. En mayo, varios grupos palestinos, como Fatah, Hamas, Jihad Islámica y el Frente Popular para la Liberación de Palestina-Comando General se reunieron en Damasco para dar seguimiento al acuerdo de El Cairo (AFP, 23 de mayo de 2005).

³² En enero de 2002, un alto funcionario de la seguridad en Israel acusó al Hezbolá de estar detrás de las armas destinadas a la Autoridad Palestina que se encontraron en la embarcación *Karina A*, aparentemente proveniente de Irán. En marzo del mismo año, otro incidente habría implicado la transferencia de armamento a los palestinos de los territorios ocupados, a través de territorio jordano, que fue descubierta por las autoridades israelíes.

³³ *Arabic News*, 4 y 8 de enero de 2004.

mas en los territorios o en Siria misma. Esas amenazas se cumplieron el 28 de septiembre, cuando Ezzedine Sheij Jalil, de Hamas, murió asesinado por la explosión de su coche en Damasco, autoría que fue implícitamente admitida por los funcionarios israelíes sin suscitar la condena del gobierno estadounidense.³⁴

Si bien sus relaciones con grupos de oposición regionales constituyen para el régimen de Damasco una carta de negociación importante ante Israel y Estados Unidos, presentar lisa y llanamente como “árabes” o “pro palestinas” posiciones que son exclusivamente sirias no puede hacerse de la misma manera que en tiempos de la bipolaridad y, menos aún, desde la caída del régimen baasista de Bagdad. La asimetría del poder militar entre Siria e Israel en detrimento de la primera, hace de la guerra convencional a gran escala una línea roja que Damasco no puede franquear. Además, Damasco ha seguido en la mira de las amenazas y denuncias de la Casa Blanca, si bien es cierto que desde su segundo mandato, ante la agravación de las crisis en Irak, Líbano y territorios palestinos, el gobierno de George W. Bush abandonó el proyecto de provocar la caída del régimen baasista de Damasco. Si Vladimir Putin se ha posicionado como el principal abastecedor de armamento convencional de Siria (e Irán), Moscú está lejos de ser un protector financiero y diplomático incondicionalmente complaciente. Por otro lado, a medida que Siria pretende un mayor activismo diplomático en la escena palestina, corre el riesgo de pagar el precio del aislamiento si sustenta su diplomacia en iniciativas demasiado alejadas de las opciones de sus vecinos. Ni egipcios ni sauditas, con quienes Damasco mantuvo una relación de cooperación en

³⁴ Damasco sospecha que Jordania estuvo implicada en ese atentado e informaciones en la prensa árabe, e incluso de la oposición siria, señalaron a Amman como la responsable.

los años noventa, comparten el mismo deseo de Siria de marcar explícitamente sus distancias respecto a Washington.³⁵

Por su parte, Arabia Saudita mantiene hacia Hamas un discurso menos virulento que el de El Cairo o Amman, dadas su posición geoestratégica y sus características demográficas e ideológicas (estas últimas relacionadas con su papel de guardián de los lugares santos del Islam y su carácter como representante del Islam sunita).³⁶ En la lucha por la influencia regional, Riad no parece dispuesta a sacrificar a un grupo sunita como Hamas en nombre de su alianza con Washington (de quien es el primer socio comercial en la región, particularmente en lo que se refiere al armamento), sobre todo ante el esfuerzo de Teherán, desde la llegada al poder en Irán del nuevo presidente Mahmud Ahmadineyad (junio de 2005), de tejer lazos con Hamas. Sin embargo, el reino saudita ha debido multiplicar sus esfuerzos para compaginar sus ambiciones regionales con la alianza estratégica que mantiene con Washington.

³⁵ Desde 1979, Siria se encuentra en la lista negra del Departamento de Estado norteamericano, acusada de albergar grupos como Hamas, Jihad Islámica, el Frente Popular para la Liberación de Palestina y el Fatah-Intifada. Contrariamente a la de sus dos socios árabes, Egipto y Arabia Saudita, la política exterior de Siria siguió fuertemente permeada por la ideología del arabismo. Y, a diferencia de El Cairo y Riad, desde 1991 Damasco no ha elegido el alineamiento total con la potencia hegemónica como vía para limitar los intereses de ésta. En el marco de la reducción general de la capacidad de los gobiernos árabes, para tomar distancia respecto a la política norteamericana después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, Siria intentó aferrarse a su papel y su estatus regional ante las presiones de la administración de George W. Bush. A partir de 2003, en el marco regional de la caída del régimen de Bagdad y la guerra en Irak, factores asociados a la retórica y el ámbito simbólico, además del militar (relaciones con Rusia) permiten al presidente Bashar al Asad (quien sucedió a su padre, Hafez al Asad, en julio de 2000) manipular el desasosiego regional para construirse una imagen y mantener la cohesión en la escena interna.

³⁶ El sunismo es la corriente religiosa mayoritaria del Islam. Alrededor del ochenta y cinco por ciento de la población musulmana mundial es sunita.

En un contexto en el que la guerra en Irak dio un nuevo impulso a la movilización shiita transnacional,³⁷ la alianza entre Siria e Irán suscita temores casi obsesivos entre los países árabes del Golfo Pérsico. Así, por ejemplo, luego de su visita a Siria en enero de 2006, el presidente iraní Ahmadineyad encontró a los dirigentes de 10 movimientos palestinos como el Frente Popular para la Liberación de Palestina-Comando General, la Jihad Islámica y Hamas. En visita a Damasco, en abril, el ex presidente iraní, Ali Akbar Hashemi Rafsanjani, se reunió en la embajada iraní con líderes de la resistencia palestina, incluido Jaled Meshaal de Hamas, y con Hassan Nasrallah, líder del grupo shiita libanés Hezbolá. Un mes después de que Estados Unidos y Europa se negaron a reconocer los resultados de las elecciones que dieron la victoria a Hamas, Teherán anunció que pondría 50 y 100 millones de dólares a disposición de la autoridad palestina de Hamas.

³⁷ El shiismo es la principal rama disidente del Islam. Desde la muerte del profeta Mohammad, sus discípulos y miembros se dividieron en torno a la cuestión de la sucesión. Las premisas de la escisión profunda que sacudió al Islam en dos grupos, sunitas y shiitas, provienen del asesinato de Ali, primo y yerno del profeta, y cuarto califa (o sucesor), y después, con el martirio de su hijo Hussein, en la ciudad iraquí de Kerbala, por parte de las autoridades omeyas. A partir de entonces dos memorias colectivas se pusieron en marcha: una, propia de los sunitas, quienes reconocen la legitimidad de los sucesores califales (de los cuales los sultanes otomanos fueron los últimos descendientes); la otra, la de los shiitas, seguidores de Ali, que cuestionan esa legitimidad. Estas dos memorias van a revivir con el fortalecimiento de la identidad religiosa a partir de la guerra de 1967, pero sobre todo de la revolución islámica en Irán de 1979, que reivindicará una doctrina shiita militante. Es difícil contar con estadísticas fiables sobre la proporción de las minorías musulmanas. Según cálculos generalmente aceptados, de los alrededor de mil millones de musulmanes en el mundo, cerca de once por ciento son shiitas. Los países de Medio Oriente con mayoría shiita son Irán, Irak, Bahrein y Líbano. En Arabia Saudita son minoría, se concentran en la zona petrolífera y constituyen alrededor del diez por ciento de la población total. Desde 1970 en Siria (cuya población es mayoritariamente sunita), el núcleo del régimen de Damasco está formado de alauitas, una secta del shiismo.

En materia de política exterior, desde que Ahmadineyad fue elegido presidente de Irán en 2005, ha optado por el enfrentamiento en dos temas en extremo sensibles para Estados Unidos y Europa: el programa nuclear e Israel. La novedad no está en la introducción de esas dos líneas directrices en la política iraní (ya existían bajo la presidencia del liberal Jatami), sino en el tono de provocación que el ex alcalde de Teherán ha adoptado. Con el fin de disipar el conflicto directo con las potencias occidentales se observa un esfuerzo explícito de Irán por regionalizar la crisis en torno al tema nuclear, para gran descontento de Washington y Bruselas: así puede entenderse la adopción de un grotesco lenguaje antisionista, el fortalecimiento de su alianza con Siria, y el apoyo que ambos ofrecen al grupo de resistencia Hamas y al partido y grupo de resistencia libanés Hezbolá (desde 2006 miembro del gabinete del gobierno en ese país), y una presencia cada vez más marcada en Irak (al parecer mediante el despliegue de los Pasdarán y de los servicios de inteligencia). En el caso específico de la crisis palestina, la injerencia por parte de Irán forma parte de la estrategia del régimen islámico de regionalizarla como recurso político para posicionarse como líder, no sólo del panislamismo, sino también de la causa árabe.

El peso de la opinión pública en los territorios palestinos, en los países árabes y en el mundo musulmán es un elemento que ejerce límites al poder de negociación de la Autoridad Palestina frente a Israel. Incluso se puede afirmar que constituyó la principal razón detrás de la decisión de Arafat de rechazar las ofertas que sobre Jerusalén le hizo el primer ministro Barak en Camp David, en julio de 2000.³⁸ Al mismo tiempo, la suspensión

³⁸ Dada la importancia de Jerusalén como ciudad santa del Islam, una aceptación por parte de Arafat de la propuesta israelí probablemente hubiera reducido la ayuda financiera a la Autoridad Palestina por parte de los países árabes; la ayuda directa al presupuesto palestino proviene en su mayor parte de ellos.

del multilateralismo y la dificultad de las diplomacias árabes frente a la heterogeneidad y las múltiples fracturas del sistema regional han dejado a los palestinos huérfanos de poder.

Estados Unidos, la Unión Europea y la suspensión del multilateralismo

En la arena internacional, el principal protagonista en el escenario de Medio Oriente, Estados Unidos, no ha podido presentar fórmulas verdaderas de compromiso que puedan acercar los puntos de vista palestinos e israelíes. Desde mediados de los años noventa, Washington desplazó las causas estructurales del conflicto árabe-israelí en favor de una concentración en el terrorismo, las armas de destrucción masiva y la transformación de la región sobre bases económicas. No obstante la tensión entre el equipo de Bill Clinton (con Madeleine Albright como secretaria de Estado) y el gobierno israelí de Benjamin Netanyahu debido a la reiterada negativa de éste a aceptar las propuestas norteamericanas de nuevos acuerdos, Clinton decidió evitar a toda costa el enfrentamiento con su aliado y lo apoyó abierta e incondicionalmente en todas las resoluciones de las Naciones Unidas, bloqueando toda crítica a su política de colonización.³⁹ Después del retiro de la ciudad de Hebrón, el gobierno estadounidense se abstuvo de pronunciarse a favor de nuevos retiros militares israelíes de los territorios ocupados, con lo que dejó a

³⁹ Mientras que la administración de George H. Bush consideraba los asentamientos judíos en los territorios ocupados como obstáculos serios a la paz y una actividad ilegal que contradecía la política estadounidense, Bill Clinton no consideró necesario presionar a Israel en ese tema. Véase William B. Quandt, "Clinton and the Arab-Israeli Conflict. The Limits of Incrementalism", en *Journal of Palestine Studies*, vol. 30, núm. 2, 2000, pp. 26-40.

Tel Aviv la libertad de definir las ciudades y la extensión de los mismos.⁴⁰

En 1999 se iba a decidir el estatus definitivo de la Franja de Gaza y de Cisjordania (Jerusalén excluida) que podía, ya fuera prolongar la autonomía palestina en algunos sectores, o bien derivar en la creación de un Estado independiente, con base en las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.⁴¹ Sin embargo, a petición del presidente Clinton, quien temía que Netanyahu venciera en las elecciones legislativas en Israel previstas para el 17 de mayo, Arafat aceptó posponer la proclamación de la independencia de Palestina prevista para el 4 de mayo de 1999.

Si bien es cierto que durante el gobierno de George W. Bush las autoridades estadounidenses afirmaron en diversas ocasiones su apoyo a la solución de dos Estados y criticaron al primer ministro Ariel Sharon por la construcción del llamado “muro de seguridad”,⁴² su condena a la expansión de las colonias israelíes en territorios ocupados siguió siendo formal. En la práctica, el gobierno de Bush se alineó totalmente a las políticas de Sharon y de su sucesor Ehud Olmert, en el marco de la

⁴⁰ W. B. Quandt, *Peace Process. American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, Berkeley, University of California Press/Brookings Institution, 2001, pp. 346-347 y 350-352.

⁴¹ La resolución 242 del Consejo de Seguridad (noviembre de 1967) afirma que la instauración de una paz justa y duradera en Medio Oriente pasa por el retiro del Ejército israelí de territorios ocupados y por el derecho de todos los Estados de la región de vivir dentro de fronteras seguras y reconocidas. La resolución 338 (octubre de 1973), votada al terminar la guerra árabe-israelí de octubre de 1973, reitera ese principio.

⁴² El “muro de seguridad” es una barrera, aún no finalizada, construida por el gobierno de Israel, que se extiende hasta territorio cisjordano, adentrándose en el mismo hasta 22 kilómetros en algunas zonas, con el fin de incluir asentamientos ilegales de colonos. En 2004, la Corte Internacional de Justicia declaró que su construcción era contraria al derecho internacional.

“guerra contra el terrorismo global”. La prioridad siguió siendo Irak y, posteriormente, Siria e Irán.

Por lo que a Europa respecta, a pesar de que trató de involucrarse en Medio Oriente al terminar la guerra de octubre de 1973, el “diálogo euro-árabe” fue casi inexistente hasta junio de 1980, cuando los jefes de Estado y de Gobierno europeos formularon la Declaración de Venecia, que por primera vez definía una posición conjunta hacia la región. El fin de la Guerra Fría privó a los países europeos de la oportunidad de presentarse como una tercera vía: los gobiernos europeos prácticamente quedaron fuera de las negociaciones regionales para la paz iniciadas en Madrid en 1991. Aun así, algunos gobiernos europeos no han querido dejar a Medio Oriente solo, debido a sus intereses económicos, su dependencia del petróleo y del gas, y la sensibilidad de sus opiniones públicas. Por la gran cantidad de musulmanes que habitan en los países europeos, el Islam y el islamismo se volvieron un asunto de política interna. En parte por esa razón Europa intentó recuperar el terreno perdido con el lanzamiento de la Asociación Euromediterránea, inaugurada en Barcelona en noviembre de 1995. Entre 1996 y 1998 la UE recuperó su papel político y designó a un representante especial para Medio Oriente, Miguel Ángel Moratinos, reemplazado en 2004 por Marc Otte. Incluso así, para la UE fue difícil afirmarse, en buena medida por falta de consenso interno.

Además, durante el primer mandato del presidente George W. Bush, Washington, que pretendió dividir a Europa entre la “vieja” y la “nueva”, se buscó aliados *à la carte*, como Inglaterra en Irak y Pakistán en Afganistán, además de Israel. Durante su segundo mandato, Europa, en orden disperso, buscó áreas puntuales de entendimiento con Estados Unidos: Líbano, Palestina, Siria y en menor medida Irán. Así, después de la victoria del grupo islamista Hamas en enero de 2006, Estados Unidos y las grandes potencias europeas negaron a Hamas el estatus de

interlocutor y toda posibilidad concreta de negociación, por lo que el gobierno de Hanniya quedó en una posición en extremo vulnerable. La UE decidió, en abril de ese año en Luxemburgo, “suspender temporalmente” la ayuda directa a la Autoridad Palestina, que representaba alrededor de trescientos cincuenta millones de dólares.⁴³ Estados Unidos siguió considerando a Hamas como una amenaza a la seguridad de Israel, a pesar de que el programa y el discurso de este grupo resultaban mucho más moderados que los de algunas organizaciones sunitas iraquíes con las que Washington decidió entrar en contacto para pacificar Irak.

De esta forma, el papel del “Cuarteto” que avaló la llamada Hoja de Ruta se reveló ineficaz para acercar las posiciones de palestinos e israelíes, ya que Estados Unidos y Europa, los miembros con mayor peso, consideran a Hamas un grupo terrorista y se han negado a tener contactos con su gobierno. Rusia, por su parte, mantiene contactos oficiales con el grupo islamista en la medida en que el Kremlin no lo considera una organización terrorista. A invitación del presidente ruso Vladimir Putin, una delegación de Hamas, encabezada por el jefe de su brazo político, Jaled Meshaal, visitó Moscú en marzo de 2006. Sin embargo, Rusia no tiene los medios para presionar a Hamas; en general, la posición de mayor flexibilidad por parte de los rusos hacia los actores árabes es relativa a la luz de la gran importancia y densidad de las relaciones de seguridad entre Moscú y Tel Aviv.

⁴³ Los países europeos decidieron mantener la ayuda humanitaria y algunas acciones en los ámbitos de la educación y la salud. Desde los Acuerdos de Oslo, los territorios palestinos han recibido una asistencia financiera importante de varios países. La asistencia para el desarrollo tenía en un inicio el objetivo de contribuir a la formación de un Estado palestino viable, pero progresivamente se volvió un sistema permanente de asistencia de emergencia, dadas las repetidas crisis humanitarias en los territorios ocupados.

No obstante el pragmatismo que Hamas mostró en la ciudad de La Meca en febrero de 2007 para la formación de un gobierno de unidad nacional, Estados Unidos, la Unión Europea y sorprendentemente las Naciones Unidas decidieron proseguir con esa política. Washington y Tel Aviv rápidamente señalaron que el acuerdo de La Meca no correspondía a los principios del "Cuarteto".⁴⁴ Poco después Europa hizo lo mismo, y persistió en su táctica de aislar y dismantelar a Hamas, como lo confirmó su posición durante la guerra del invierno de 2008-2009.

El 3 de diciembre de 2008, la UE presentó un documento que definía un plan para avanzar hacia un acuerdo palestino-israelí en 2009. En él llamaba a aumentar la presión sobre Israel para que reabriera las instituciones palestinas en Jerusalén, incluyendo la Casa de Oriente, que de facto fue sede del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Autoridad Palestina en Jerusalén Este (ocupado desde 1967). El documento también expresaba la voluntad europea de tener un papel en los acuerdos de seguridad palestino-israelíes entrenando a las fuerzas de seguridad palestinas, y pedía a Israel detener la construcción de asentamientos en Cisjordania (que no ha cesado desde la firma de los Acuerdos de Oslo en 1993). Sin embargo, nada de lo anterior se tradujo en alguna medida concreta de presión y la ministra israelí Tzipi Livni regresó a casa con un acuerdo que fortalecía la cooperación entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) e Israel en materia de "lucha contra el terrorismo". Por su parte, el comisario europeo para el Desarrollo, Louis Michel, ha excluido toda posibilidad de dialogar con Hamas.⁴⁵ La presidencia rotativa de la UE del primer semestre

⁴⁴ Ministerio israelí de Asuntos Exteriores, "Behind the Headlines: Hamas-Fatah Agreement Does Not Meet Requirements of the International Community", 25 de febrero de 2007, disponible en <http://www.mfa.gov.il/>.

⁴⁵ *Le Monde*, 26 de enero de 2009. Durante la guerra, Francia intentó demarcar sus posiciones de las norteamericanas, pronunciándose, por ejemplo, contra

de 2009 (República Checa) anunció, además, que incitaría a los miembros de la Unión a fortalecer los intercambios comerciales con Israel y la cooperación en materia de seguridad, pues éstos beneficiarán económicamente a los palestinos. El problema es que hasta ahora ni la ayuda de la UE ni los esfuerzos por fortalecer el sector privado palestino han podido resolver el problema de su total dependencia económica hacia Israel, como tampoco el de los continuos bloqueos militares y la reducción dramática del número de palestinos autorizados a trabajar diariamente en Israel. Al respecto, cabe destacar que la ayuda financiera que durante 15 años los países patrocinadores de Oslo destinaron a la Autoridad Palestina muy pronto dejó de servir para construir la paz y orientarse a programas de desarrollo económico y social de largo plazo, para terminar adoptando una lógica de asistencia de emergencia permanente, humanitaria, a los territorios ocupados, exonerando a Israel de su responsabilidad como potencia ocupante; una ayuda, además, que tomó rápidamente la forma de un apoyo directo al presupuesto de la Autoridad Palestina para evitar que ésta se desmoronase.

Desde el fin de la Guerra Fría, los Estados económicamente desarrollados, como Estados Unidos y la Unión Europea, niegan, pues, la asimetría fundamental que caracteriza al conflicto palestino-israelí. Continuaron defendiendo el “paradigma de Oslo” el cual, se dice, a partir del reconocimiento mutuo entre Israel y la OLP, debe conducir a una coexistencia pacífica entre ambas partes. Así, por ejemplo, desde la perspectiva de los gobiernos en Washington, la renuncia a la violencia y la democracia son condiciones indispensables para la paz entre palestinos e israelíes. Bruselas, por su parte, se ha unido a la triple exigencia que Washington hace a Hamas: que renuncie

la liberación de Gilad Shalit planteada por el gobierno israelí de Ehud Olmert como condición para una tregua duradera con Hamas.

a la violencia, exprese su acuerdo con la arquitectura de Oslo y reconozca a Israel. Hamas se ha negado a aceptar abiertamente esos principios como condición, ya que los considera una inútil concesión, si bien, como se dijo anteriormente, en los hechos su posición ha avanzado hacia el reconocimiento tácito.⁴⁶

Presionadas por Estados Unidos, Egipto, Bruselas y otros países que en conjunto ofrecieron a los palestinos alrededor de cuatro mil quinientos millones de dólares para la reconstrucción de Gaza después de declararse el cese al fuego en febrero de 2009, facciones palestinas rivales regresaron a la mesa de negociaciones en El Cairo para formar un gobierno de unidad nacional. Sin embargo, el marco de referencia que los actores occidentales presentan a los palestinos reduce nuevamente su campo de negociación, en la medida en que se rehúsan a otorgar a Hamas un papel dentro de un eventual gobierno de unidad nacional. En el marco de este desfase entre el discurso y la realidad, y sin ningún otro Estado que les represente una competencia o contrapeso mayor, los países económicamente desarrollados pretenden asignar a los palestinos el papel que deben desempeñar en el sistema regional. Al no escatimar esfuerzos en influir en las posiciones y la popularidad de Fatah y Hamas, al reducir la posibilidad de que Hamas se consolide como una organización más política y pragmática, esos actores externos parecen tener una oportunidad excepcional para reestructurar las relaciones entre los palestinos y los demás actores regionales, las relaciones entre los diferentes grupos que componen el

⁴⁶ Respecto a la tercera exigencia que se hace a Hamas, el reconocimiento oficial y explícito de Israel, desde 1995 Sheik Ahmed Yassin, fundador de Hamas, asesinado por el Ejército israelí en marzo de 2004, había propuesto a Israel una “tregua duradera” a cambio de un Estado palestino en Cisjordania y Gaza. Desde entonces los principales dirigentes del movimiento han reiterado la oferta. Véase Khlaed Hroub, “A New Hamas through its New Documents”, en *Journal of Palestine Studies*, vol. 35, núm. 4, 2006, pp. 6-28.

movimiento nacional palestino, e incluso la identidad misma de ese movimiento.

Consideraciones finales

El conflicto palestino-israelí es entre un Estado (un poder institucionalizado) económicamente fuerte y actores sociales. La voluntad de diversos grupos palestinos de cooperar con Estados Unidos e Israel se soldó en decepciones como la de la OLP, cuyas concesiones en 1988 (reconocimiento de Israel) y en Madrid y Oslo en los años noventa, no trajeron consigo beneficio tangible alguno para los palestinos ni fueron suficientes para detener la colonización israelí de los territorios ocupados. Desde finales del gobierno de Bill Clinton, y en particular bajo el gobierno de George W. Bush, la táctica de Estados Unidos de marginar políticamente a Yasser Arafat⁴⁷ reforzó la centralización del poder en manos de éste, lo cual tuvo como consecuencia el debilitamiento de otras figuras y grupos palestinos que habrían podido suceder al líder histórico de la OLP.

En los países árabes la crisis del proceso de paz puso en dificultades a los gobiernos que deseaban cooperar con Estados Unidos y fortaleció a quienes se oponían. En ocasiones, como en Siria, la voluntad de cooperar mostró sus límites cuando otros intereses regionales se vieron amenazados. Esto, sin embargo, no esconde la débil influencia regional de los regímenes árabes ni el fuerte desequilibrio estratégico-militar de Israel respecto de sus vecinos; tampoco ha significado el fin de la pasividad europea ni del intervencionismo estadounidense acompañado de un desinterés relativo por el proceso general de paz árabe-

⁴⁷ Yezid Sayigh, "Arafat and the Anatomy of a Revolt", en *Survival*, vol. 43, núm. 3, 2001, pp. 47-60.

israelí. La decepción general de los palestinos precipitó el declive de la OLP y Fatah, y fortaleció a actores como Hamas; éste, como todas las corrientes islamistas, se apoya en los dos elementos base de la legitimidad política en la región: el nacionalismo y el Islam.

Desde 2000 los palestinos viven un proceso de “desinstitucionalización” que complica sus esfuerzos por reconstruir su identidad y genera una peligrosa violencia social. Este proceso comenzó en la segunda mitad de los años noventa y se confirmó con la nueva estrategia hacia Oriente Medio de la administración del presidente George W. Bush y la ruptura en el orden regional provocada por la invasión a Irak en la primavera de 2003. El triunfo de Hamas acentuó la dicotomía entre éste y Fatah en la definición de las políticas palestinas, lo que puso de relieve la debilidad de otras facciones de orientación liberal dentro del movimiento nacional palestino. Así, cada una se legitima en nombre de un proyecto político: Fatah, en Cisjordania, en nombre del “proceso de paz” que Washington impulsa; Hamas, en Gaza, en nombre del “frente de resistencia” que encabezan actores estatales como Siria e Irán, y actores no estatales como el Hezbolá libanés. Los palestinos parecen condenados a refugiarse en formas nuevas y peligrosas de violencia social difíciles de canalizar y de las cuales su nacionalismo e identidad son presa, como lo son también de la recomposición de los alineamientos regionales.

Ante la violencia política y social palestina, y a pesar de que es difícil imaginar un mecanismo de control en los territorios palestinos ocupados que no implique un grado sustancial de cooperación con Hamas, ya sea de forma implícita o explícita, la respuesta de Sharon (elegido primer ministro en 2001) y posteriormente de Olmert siguió siendo esencialmente militar. La disuasión es la base del pensamiento estratégico de Israel, que requiere no sólo la posesión de armas nucleares, sino mantener

lo que se denomina una “postura defensiva basada en la ofensiva” respecto al uso de armamento y de fuerzas convencionales. Después de la victoria electoral de Benjamin Netanyahu en los comicios del 10 de febrero de 2009, es probable que regrese una nueva etapa de distracciones y titubeos en las negociaciones si éstas se retoman. Dadas las tendencias demográficas, un Estado israelí que abarque Gaza y Cisjordania pronto tendrá una mayoría árabe, lo cual agravará sin duda la contradicción entre el carácter judío y democrático del Estado de Israel. Mientras tanto, el movimiento palestino, internamente fracturado, seguirá enfrentando la dificultad de reconstruir su identidad en una escena regional heterogénea, fragmentada en una multiplicidad de actores y crisis difícilmente susceptibles de solucionarse de manera separada de las demás, y sin posibilidad de recurrir al multilateralismo. En este escenario, sobresale la necesidad de que los palestinos transformen su dinámica institucional interna para enfrentar mejor las restricciones que les impone el sistema regional e internacional. Por otro lado, la estrategia de negociación bilateral que se ha seguido desde los noventa —basada en varios textos y en una lógica de “pequeños pasos” con el fin de generar confianza— parece ser la incorrecta; por lo menos, se ha agotado.

Los efectos negativos que los cuatro factores analizados en este trabajo han tenido sobre el proceso de institucionalización, de gobernabilidad y de viabilidad económica de un Estado palestino hacen que éste parezca cada vez más lejano y un Estado binacional cada vez más cercano (este último hace tiempo que dejó de contar con el apoyo de la mayoría de los palestinos, y supone una pesadilla para el gobierno y las sociedades israelíes, ya que buscan conservar el carácter judío del Estado).

Ante tal realidad, desde el estallido de la segunda Intifada, pero sobre todo desde la lucha intestina entre Fatah y Hamas en los territorios ocupados, la llamada “opción jordana”

ha vuelto a aparecer en las discusiones y agendas de israelíes, jordanos y *think tanks* norteamericanos.⁴⁸ La “opción jordana” o “Plan Allon” fue la alternativa que los gobiernos israelíes se plantearon a partir de 1967 para resolver el dilema sobre qué hacer con los territorios ocupados de Gaza y Cisjordania. Consistía básicamente en proclamar la soberanía israelí sobre toda la ciudad de Jerusalén y el valle del Jordán, con base en una política de “puentes abiertos” que permitiese mantener uniones entre los dos lados del río Jordán, así como el control de Gush Etzion y una parte de Hebrón. Esa opción requería un compromiso territorial con el rey Hussein de Jordania, con quien los gobiernos israelíes nunca llegaron a un acuerdo explícito para aplicarla.

Actualmente, el rey Abdalá II teme que la rivalidad entre Fatah y Hamas contagie al territorio jordano;⁴⁹ sin embargo, ha dicho que invitaría a los palestinos a una confederación con Jordania sólo si éstos constituyen previamente un Estado independiente. También algunos miembros de Fatah han comenzado a discutir esa posibilidad, si bien dos tercios de los palestinos rechazan la idea de cualquier tipo de unión con Jordania e incluso 41.7% se pronunció a favor de disolver la Autoridad Palestina.⁵⁰

⁴⁸ Reuven Pedatzur, “Israel-Palestine: The Return of the Jordanian Option”, *Haaretz*, 2 de julio de 2007.

⁴⁹ Más del sesenta por ciento de la población jordana es de origen palestino, en su mayoría descendiente de los refugiados de la guerra de 1948. En el curso de los años noventa, en Jordania, la base social de la Hermandad Musulmana cambió al ampliarse su componente palestino; ello modificó la naturaleza del movimiento islamista que había sido uno de los principales apoyos de la monarquía. A partir de entonces, en el contexto de la exacerbación de los enfrentamientos en las zonas de la Autoridad Palestina, la Hermandad reintrodujo a la escena política jordana el problema palestino, que había sido ignorado desde los años setenta.

⁵⁰ Según los datos de una encuesta realizada por el Centre for Opinion Polls and Survey Studies de la Universidad de Najah, en Nablús, de finales de septiembre de 2008. Véase “Most Palestinians Reject Jordan Option”, *Jordan Times*, 25 de septiembre de 2008.

Evitar hacer frente al nacionalismo palestino y evadir, en aras de la democracia, la realidad irreversible de los islamistas como actores políticos importantes en el ámbito interno palestino (y en los sistemas políticos de los países árabes en general) no son políticas exitosas ni favorables a la negociación, entre otras razones, porque olvidan que no hay democracia sin legitimidad política y que el comportamiento político de los islamistas y su relación con los valores democráticos está determinado en buena parte por el de sus interlocutores locales e internacionales.

