

III. LA GUERRA ANUNCIADA Y LA PAZ SEPARADA

Noviembre de 1973 amaneció con un Oriente Medio que, si bien militarmente era prácticamente el mismo, política y anímicamente había dado un vuelco mayúsculo. La guerra de octubre de 1973, más que provocar, permitió una evolución en el conflicto árabe-israelí que marcó las nuevas relaciones de los actores implicados en el conflicto, entre sí y con la propia disputa.

La guerra de 1973, en el mismo grado que fue sentida como una derrota en Israel, fue recibida como una victoria en el mundo árabe. Siria y Egipto habían lavado la afrenta de 1967. La ofensiva, coordinada con el embargo petrolífero al Occidente que apoyaba a Israel, ofreció una nueva imagen de un mundo árabe más unido. Sin embargo, la concordia árabe pronto se difuminó en las intenciones de Sadat de aceptar una paz separada y de acogerse al abrazo de Estados Unidos. Sadat, en los años que siguieron a 1973, descubrió que el camino a Washington pasaba por Jerusalén y le alejaba de un mundo árabe que no quiso seguir sus huellas. La paz separada, al romper el mínimo equilibrio de fuerzas conseguido en 1973, dando otra vez la superioridad absoluta a Israel, retrasaría *sine die* la paz global en Oriente Medio.

La crisis de 1973 cumplió sobradamente con uno de los principales objetivos de los árabes en la guerra: colocar el conflicto árabe-israelí al frente de la agenda internacional. El embargo de petróleo fue sentido en Occidente casi como una crisis de modelo de desarrollo y se lo culpabilizó de la crisis económica de mediados de los años setenta. Estados Unidos, ya desde la negociación de los alto-el-fuego, se convirtió en la fuerza inevitable en Oriente Medio, desplazando todavía más a la URSS a un papel marginal en cualquier propuesta de solución del conflicto árabe-israelí.

El pueblo palestino y la OLP sintieron la guerra limitada de 1973 y las negociaciones que la siguieron como un nuevo golpe a sus esperanzas de retorno y de autodeterminación. Las guerrillas habían sido expulsadas de Jordania y la pérdida del frente egipcio hizo impensable una nueva ofensiva militar árabe contra Israel. El conflicto armado se trasladó a Líbano, siguiendo la misma pauta que habían marcado los hechos del Septiembre Negro en Jordania, pero, en esta ocasión, con implicación directa del ejército israelí. La recuperación de sus derechos por la vía armada se había convertido en una quimera para los palestinos, así que a la debilidad militar la acompañó el realismo y la renuncia a muchas de sus reivindicaciones. No obstante, el fracaso militar palestino se vería compensado por el éxito en la imposición de su voz tanto en el marco árabe como internacional, excepto ante Washington y Tel Aviv.

Israel, en el plano puramente militar, no perdió la guerra. Sin embargo, la capacidad ofensiva árabe, las bajas muy superiores a las de la guerra de junio de 1967 y la necesidad desesperada de ayuda de Estados Unidos, sustituyeron en la opinión pública israelí el sentimiento de superioridad por una aguda pérdida de confianza. Esta se reflejó en una nueva predisposición a hacer algunas concesiones limitadas en la negociación

con los Estados árabes "victoriosos". Así se demostraría cuando, tras la guerra de 1973, se debilitó la sensación de hegemonía y seguridad israelí, lo que condujo a las negociaciones con Egipto y Siria en unos términos muy parecidos a la Iniciativa por la Paz de Sadat en 1971.

Esto se haría aún más evidente al quedar Jordania apartada de las negociaciones, cuando había sido el Estado más moderado y predispuesto a una negociación con Israel. Jordania no participó en la guerra de 1973 y en 1970 había eliminado el poder militar de los guerrilleros palestinos, por lo que quedó en una situación de debilidad absoluta en la relación de fuerza militar dentro del conflicto árabe-israelí. Esto, incluso a corto plazo, marginaría al régimen hachemí en el conflicto. En primer lugar, no pudo aprovechar los beneficios de la guerra de 1973 y no participó en las negociaciones de los acuerdos de separación de fuerzas de 1974. En segundo lugar, poco más tarde vio como los árabes y la comunidad internacional reconocían a la OLP como la única representante legítima del pueblo palestino. La posición moderada del rey Hussein ante Israel y su confianza en Estados Unidos para forzar la negociación y las concesiones israelíes jugaron contra los intereses de Jordania. El régimen hachemí, al no entender que sin un cambio en la relación de poder con Israel éste no tendría ninguna necesidad ni voluntad de negociar -lo que fue evidente para Sadat, Assad y la OLP- cedió toda su fuerza militar y su capacidad de presión al eliminar a las guerrillas palestinas en el Septiembre Negro y al automarginarse en la guerra de 1973.

La finalización de la guerra trajo consigo el inicio de las negociaciones para la separación de fuerzas. La negociación e implementación de los alto-el-fuego había sido difícil, tanto por los intereses de los contendientes como por los de las superpotencias. Durante la guerra, la Unión Soviética había jugado tanto a la baza del apoyo a los aliados árabes como a la de la distensión. Kosyguin expresó abiertamente el temor a que la crisis en Oriente Medio facilitara la labor a los sectores de la Administración norteamericana que se oponían a la distensión:

"The opponents of detente are trying to use every pretext to revive the atmosphere of the cold war (...) They are trying in every way to exploit for these purposes the resumption of hostilities in the Middle East"¹.

Así, la URSS primero intentó evitar el enfrentamiento militar y, al fracasar, limitó la ayuda dada a los árabes, en comparación con la de Estados Unidos a Israel, lo que redundaría en detrimento de su posición en Oriente Medio, pues los Estados árabes comprendieron que el compromiso estadounidense con Israel era mucho más fuerte que el de los soviéticos con ellos².

El desarrollo de la guerra se reflejó en el proceso de negociación de los alto-el-fuego. Al inicio fueron los árabes y la URSS los que exigían la retirada total de Israel de los territorios ocupados en 1967 para firmar un alto-el-fuego. Tras los avances de Israel en el campo de batalla y, sobre todo, tras el cruce de las tropas

¹ Citado en Friedman (1975: 129).

² Zoubir (1988: 296).

israelíes del Canal de Suez, la URSS propuso a Estados Unidos un alto-el-fuego en las posiciones en que se encontraban. Este se expresó en la resolución 338 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (S/Res/338 (1973) 22 de octubre de 1973) que, además de llamar al alto-el-fuego, pedía la implementación de la resolución 242 y el inicio de negociaciones de paz. La resolución fue aceptada por todas las partes. Siria lo hizo forzada por la decisión de Egipto, aunque poniendo las condiciones de la retirada israelí a la Línea Verde -lo que significaba su aceptación de la resolución 242- y de que se tendrían en cuenta los derechos legítimos de los palestinos³. Sin embargo, Israel continuó las hostilidades para mejorar sus posiciones militares en la orilla occidental del Canal de Suez, rodeando al Tercer Ejército Egipcio. La acción israelí se dirigía tanto a la opinión interior, como a los árabes ante las negociaciones que se preveían. La reacción soviética no se hizo esperar y amenazó con intervenir, al tiempo que propuso la creación de una fuerza de interposición de las dos superpotencias. Estados Unidos respondió rechazando la propuesta, pues hubiera supuesto aceptar la presencia soviética en la zona, y decretando la alerta nuclear⁴. Finalmente, la URSS, en su defensa de la distensión, cedió e inmediatamente Kissinger inició su diplomacia de lanzadera que tanta fama le dio. Definitivamente, se hizo evidente para los árabes que la URSS no tenía peso para forzar una solución diplomática, ya que no podía influir sobre Israel, y que el conflicto árabe-israelí tenía un lugar secundario en la agenda de Moscú, en la que prevalecía la distensión.

El resultado final de las negociaciones se ajustaba a la programación de Kissinger. Este tenía tres objetivos centrales: la marginación de la URSS, impedir que una de las partes consiguiera ventajas militares decisivas, y aprovechar la inercia del final de la guerra para poner en marcha la diplomacia dirigida por Estados Unidos. Kissinger, apoyado por Sadat, inició la diplomacia de lanzadera entre los beligerantes el 5 de noviembre. Dos días más tarde, ante la impotencia soviética, Egipto continuó avanzando en el camino de acercamiento a los Estados Unidos y reanudó las relaciones diplomáticas con Washington seis años después de haberlas roto. La guerra de octubre de 1973 fue el acontecimiento que desbloqueó la política de Kissinger hacia la región. Los árabes habían forzado un cambio importante en la relación de fuerzas en Oriente Medio, y habían demostrado que todavía podían ser una amenaza para Israel. Estados Unidos se vio obligado a reconocer que el conflicto árabe-israelí era el núcleo de la inestabilidad en la región y decidió aumentar los esfuerzos para afrontarlo⁵.

Kissinger se enfrentó a la mediación diplomática con una política de pequeños pasos. Consciente de que plantear el problema de la retirada israelí de los territorios ocupados sería la fórmula para fracasar, decidió iniciar la negociación sobre los aspectos militares del final de la guerra, básicamente en la separación de fuerzas. El primer intento negociador se hizo con la convocatoria de una Conferencia en Ginebra, en

³ Bailey (1990: 328).

⁴ Corn (1991: 142, 146).

⁵ Spiegel (1988: 206).

diciembre de 1973. Tras dos días de declaraciones de intenciones, se trasladó la negociación a conversaciones bilaterales entre las partes beligerantes, que fueron monopolizadas por Kissinger en detrimento de los soviéticos, los europeos y Naciones Unidas⁶.

La Conferencia de Ginebra no se ajustaba ni a la política israelí ni a la siria. El gobierno de Tel Aviv se oponía a negociar una salida política al conflicto en el marco de una conferencia internacional, pues temía encontrarse en minoría y verse obligado a ceder en la retirada de los territorios ocupados y en la autodeterminación palestina. Los israelíes acudieron a Ginebra obligados por la presión ejercida desde Washington, aunque, desde el primer momento, intentaron boicotear la conferencia con exigencias inaceptables como la reanudación de relaciones con la Unión Soviética y la libre salida de los judíos de la URSS⁷. Damasco decidió no participar en la conferencia ante el planteamiento que le había dado Kissinger. Assad quería que se discutiera el problema palestino y la retirada israelí y, ante la negativa de Kissinger a discutir la participación palestina, decidió no ir a Ginebra⁸. Jordania sí se sentó a la mesa, pero fue un convidado de piedra al centrarse las negociaciones inmediatamente en la separación de fuerzas militares.

Egipto e Israel firmaron el Primer Acuerdo de Separación de Fuerzas el 18 de enero de 1974. Se acordó la separación de fuerzas supervisada por Naciones Unidas, con la retirada israelí de las dos orillas del Canal de Suez, pero manteniendo su presencia en los pasos estratégicos de Mitla y Giddi, en el Sinaí occidental. El acuerdo se consiguió con la mediación de Kissinger. Sadat, como un gesto más de buena voluntad hacia los Estados Unidos, apoyó el levantamiento del embargo petrolífero en marzo del mismo año⁹. Siria también firmó un Acuerdo de Separación de Fuerzas, en mayo del mismo año, que, al igual que el egipcio, fue mediado por Kissinger. El acuerdo con Siria también se reflejó en una retirada parcial del ejército israelí de territorios conquistados en 1967. Damasco recuperó Quneitra además del territorio ocupado en 1973. Las retiradas israelíes se hicieron a propuesta de Kissinger, quien estaba desbrozando el camino para las nuevas negociaciones entre egipcios e israelíes, a cambio del compromiso sirio de que el Golán no volviera a servir

⁶ La Conferencia de Ginebra fue una iniciativa de Kissinger, aunque oficialmente la convocara el Secretario General de Naciones Unidas con el apoyo de las dos superpotencias, en respuesta al llamamiento de la resolución 338. La Unión Soviética quiso aprovechar el planteamiento de la conferencia internacional para no verse desplazada de las negociaciones y, durante todo el período de la mediación de Kissinger, intentó que se volviera a convocar para debilitar el monopolio diplomático del Secretario de Estado. Moscú, con el mismo objetivo, hizo lo posible para acercarse a Israel, subrayando su posición de apoyo al derecho de Israel a existir y abriendo ligeramente la puerta de salida de los judíos soviéticos hacia el Estado judío. Sin embargo, el Primer Acuerdo de Separación de Fuerzas egipcio-israelí rompió esta política y la URSS volvió a girarse hacia Siria, el aliado más fiable en Oriente Medio, facilitándole armamento para la guerra táctica en el Golán durante abril de 1974. Más tarde, Moscú, ya sin Egipto y con una clara pérdida de peso en la región, se acercó a la OLP y empezó a defender la propuesta de un Estado palestino en los Territorios Ocupados (Freedman (1988: 269-279)).

⁷ Yaniv (1988: 17).

⁸ Bailey (1990: 340).

⁹ Owendale (1992: 224).

de base para incursiones guerrilleras palestinas. Siria, para evitar negociar directamente con Israel, firmó el acuerdo en el marco de la Conferencia de Ginebra. La negociación sirio-israelí fue un logro de Kissinger, que puso de manifiesto su éxito en la política de marginación de la URSS.

El acuerdo egipcio-israelí sobre el Sinaí, del 1 de septiembre de 1975, fue otro logro de Kissinger, quien continuó en su cargo de Secretario de Estado a pesar de la caída de Nixon en agosto de 1974 y su sustitución por Gerald Ford. Este nuevo acuerdo abarcaba más que la separación de fuerzas, era un verdadero acuerdo de no beligerancia:

"Article I: The conflict between them [Egipto e Israel] and in the Middle East shall not be resolved by military force but by peaceful means (...)"

"Article II: The parties hereby undertake not to resort to the threat or use of force or military blockade against each other"

"Article VIII: (1) This agreement is regarded by the parties as a significant step toward a just and lasting peace. It is not a final peace agreement. (2) The parties shall continue their efforts to negotiate a final peace agreement within the framework of the Geneva peace conference in accordance with Security Council Resolution 338"¹⁰.

Según la acordada retirada parcial del ejército israelí, Tel Aviv perdía el control de los pasos de Giddi y Mitla, además de los pozos de petróleo de Abu Rudeis. Kissinger tuvo grandes dificultades para arrancar a Israel estas concesiones, y sólo lo consiguió después de comprometer a Estados Unidos en contrapartidas que marcarían el futuro de la paz en Oriente Medio. El mismo 1 de septiembre, en los memoranda de acuerdo entre Israel y Estados Unidos, Washington contrajo obligaciones con Israel, por primera vez en un compromiso formal y por escrito, tanto de ayuda militar y económica, como de coordinación política en la zona, así como de no dialogar con la OLP si ésta no reconocía antes el derecho a existir de Israel y aceptaba la resolución 242:

"2. The United States will continue to adhere to its present policy with respect to the Palestine Liberation Organization, whereby it will not recognize or negotiate with the Palestine Liberation Organization so long as the Palestine Liberation Organization does not recognize Israel's right to exist and does not accept Security Council Resolutions 242 and 338. The United States Government will consult fully and seek to concert its position and strategy at the Geneva Peace Conference on this issue with the Government of Israel (...)"¹¹.

¹⁰ "The Egyptian-Israeli Accord on Sinai (September 1, 1975)", en Laqueur y Rubin (1991: 572-582).

¹¹ "Memorandum of Agreement Between the Governments of Israel and the United States, September 1975", en Lukacs (1992: 60). En las garantías ofrecidas a Israel, Estados Unidos se comprometió a continuar suministrando armamento y alta tecnología a Israel, con planes de contingencia para posibles emergencias, así como a proporcionar ayuda económica y petróleo. Las garantías también abarcaron las posibles amenazas exteriores, desde una potencia mundial. Finalmente, ante la posible convocatoria de la Conferencia de Ginebra, en el memorándum ya visto, se comprometió a coordinar su política con la de Israel, tanto ante la OLP como ante la participación de nuevos Estados o grupos en las conversaciones. Este punto se dirigía a los palestinos y a los europeos, que Israel y Kissinger querían mantener alejados del proceso de paz ("US-Israeli memoranda and addendum", en Bailey (1990: 374-377)). En contraste, las garantías ofrecidas a Egipto

Las garantías ofrecidas por Estados Unidos, según la perspectiva de la Administración norteamericana, debían servir también para salvar los obstáculos que ponía Israel en el proceso de paz. Sin embargo, el efecto sería el contrario. Israel, rearmado y habiendo desactivado el frente egipcio, recuperó su posición de superioridad militar en la relación con los Estados árabes. Así, en septiembre de 1975, desapareció la poca presión que podía sentir para avanzar hacia un acuerdo global. Estados Unidos, con las garantías ofrecidas a Israel y con el Memorándum de Acuerdo de 1975, redujo su margen de acción en el proceso de paz en Oriente Medio y ante los aliados árabes, y perdió maniobrabilidad y credibilidad en su papel de mediador.

La Unión Soviética, en abril y octubre de 1976, propuso una nueva convocatoria de la Conferencia de Ginebra con participación de la OLP, lo que chocó con el rechazo israelí y estadounidense. Sin embargo, la llegada de Carter a la Presidencia de los Estados Unidos provocó un cambio sustancial en la política de Washington hacia Oriente Medio. La Administración demócrata se alejó de la política de Kissinger y adoptó otras directrices más receptivas a las demandas palestinas, a un acuerdo global y a la colaboración con los soviéticos¹². Carter aceptó incluir a la URSS en el proceso de paz porque, en las exploraciones iniciales

se limitaban a consultas en caso de violación israelí del Acuerdo, a asistencia técnica para los sistemas de prevención en el Sinaí y a ayuda económica ("US assurances to Egypt", en Bailey (1990: 377)).

¹² El nuevo tenor de la Administración norteamericana ya se anunciaba en un informe de la *Brookings Institution*, de diciembre de 1975, aprobado por Carter y elaborado por académicos y diplomáticos que más tarde colaborarían con su gobierno, como Zbigniew Brzezinski -Consejero de Seguridad Nacional-. Este documento, además de algunos aspectos ya conocidos como la retirada israelí a las fronteras de 1967 y el respeto a la seguridad y soberanía de todos los Estados de la zona, contenía importantes novedades en la política estadounidense. Se manifestaba a favor de un acuerdo global, lo que rompía totalmente la aproximación de Kissinger al proceso y la posición israelí:

"2. *Urgency* (...) We believe that the best way to address these issues is by the pursuit of a comprehensive settlement".

"3. *Process*. We believe that the time has come to begin the process of negotiating such a settlement among the parties, either at a general conference or at more informal multilateral meetings. While no useful interim step toward settlement should be overlooked or ignored, none seems promising at the present time and most have inherent disadvantages".

El aspecto más novedoso e impactante era la apertura de nuevas posibilidades para el problema palestino, impensables con Kissinger:

"4 (e) *Palestine*. There should be provision for Palestinian self-determination, subject to Palestinian acceptance of the sovereignty and integrity of Israel within agreed boundaries. This might take the form of an independent Palestine state accepting the obligations and commitments of the peace agreements or of a Palestine entity voluntarily federated with Jordan but exercising extensive political autonomy" ("Toward Peace in the Middle East", Brookings Institution Report, December 1975", en Lukacs (1992: 65-67)).

En 1977, ya presidente, Carter manifestó una posición más ambigua ante el problema palestino, pero manteniéndose en el mismo tenor:

"And the third ultimate requirement for peace is to deal with the Palestinian problem (...) There has to be a homeland provided for the Palestinian refugees who have suffered for many, many years" ("President Jimmy Carter, on Middle East Peace, Town Meeting, Clinton, Mass., 16 March, 1977", en Lukacs (1992: 69-70)).

hechas desde Washington, se había puesto de manifiesto que las posiciones de los distintos actores eran incompatibles y que sin las presiones de la URSS sobre sus aliados sería imposible avanzar. La Administración norteamericana esperaba que Moscú pudiera atraer a la mesa de negociación tanto a Siria como a la OLP, a pesar de su enfrentamiento en la guerra civil en Líbano y, además, también quería evitar que los soviéticos boicotaran el proceso si se veían marginados¹³. En 1977, Washington retomó la propuesta soviética de convocar la Conferencia de Ginebra y, en octubre del mismo año, las dos superpotencias hicieron público un comunicado conjunto para avanzar en el proceso de paz en el que se reflejaba la nueva política estadounidense hacia el conflicto¹⁴. Este fue muy bien recibido por los árabes y los palestinos, pues, al mencionar los derechos legítimos del pueblo palestino y la participación de sus representantes, abría las puertas a un acuerdo que tuviera en cuenta sus intereses. El comunicado conjunto no mencionaba la resolución 242 para hacer más fácil la aceptación de la OLP y, a pesar de la oposición de una minoría que no quería aprobar el reconocimiento implícito de Israel, Arafat consiguió que la declaración fuera admitida como la base para una negociación con Israel¹⁵. Sin embargo, el desencanto pronto haría mella nuevamente en las filas árabes.

"Third, there must be a resolution of the Palestinian problem in all its aspects. The problem must recognize the legitimate rights of the Palestinian people and enable the Palestinians to participate in the determination of their own future" ("President Carter, Statement on Recognition of Palestinians, Aswan, Egypt, 4 January, 1978", en Lukacs (1992: 71-72)).

Otro elemento de la nueva política, que contrastaba con la seguida por Kissinger, era la predisposición a colaborar con la Unión Soviética en el proceso de Oriente Medio. La URSS también quería mejorar las relaciones con los Estados Unidos, que se habían deteriorado con la implicación soviética en Angola, para negociar un nuevo SALT y acuerdos comerciales. La distensión entre las dos superpotencias todavía lo permitía, aunque ya declinaba. En Estados Unidos, Carter inició una política de defensa de los derechos humanos que en Moscú se sentía como injerencia en los asuntos internos (el problema de la emigración judía de la URSS fue un factor importante en dicha política). En Washington, los sectores opuestos a la distensión eran cada vez más fuertes y, ya durante la negociación de los acuerdos SALT II que se firmaron en 1979, parecía evidente que el Senado no los ratificaría. Los enfrentamientos en las zonas periféricas del sistema, como Angola y Afganistán, terminaron de arruinar los años de entendimiento (Lundestad (1992: 139)).

¹³ Feste (1991: 86); Freedman (1988: 271).

¹⁴ En el comunicado se decía que: "1. Both governments are convinced that vital interests of the peoples of this area, as well as the interests of strengthening peace and international security in general, urgently dictate the necessity of achieving, as soon as possible, a just and lasting settlement of the Arab-Israeli conflict. This settlement should be comprehensive, incorporating all parties concerned and all questions (...) including such key issues as withdrawal of Israeli Armed Forces from territories occupied in the 1967 conflict; the resolution of the Palestinian question, including ensuring the legitimate rights of the Palestinian people (...)" / "2. (...) the only right and effective way for achieving a fundamental solution (...) is by negotiations within the framework of the Geneva Peace Conference (...) with participation in its work of the representatives of all parties involved in the conflict including those of the Palestinian people (...)" ("Joint Statement by the Governments of the US and the USSR, 1 October, 1977", en Lukacs (1992: 16-17)).

¹⁵ Rashid Khalidi hablará de cuatro días de esperanza y de la euforia de los dirigentes de Fatah (Khalidi (1988: 269-279)). En opinión de Arafat: "It was an historic moment. For the first time the two superpowers were committed to doing something for us Palestinians. Truly I believed there would be peace with some justice for my people" (citado en Hart (1994: 394)).

Era evidente que el comunicado conjunto chocaba con las garantías del Memorándum de Acuerdo entre Israel y los Estados Unidos del 1 de septiembre de 1975¹⁶ y con los objetivos israelíes ante el conflicto, por lo que la oposición de Tel Aviv fue inmediata. Las presiones de Israel, junto con las del *lobby* judío y de los sectores más anticomunistas de Washington consiguieron forzar un documento de trabajo de la Administración norteamericana que anulaba los avances favorables a los palestinos en el comunicado conjunto con los soviéticos¹⁷. En el nuevo documento ya no se hablaba de retirada de los Territorios Ocupados palestinos, sino de crear un grupo de discusión sobre el tema con participación de Israel, Egipto, Jordania y los árabes palestinos; el problema palestino volvía a ser un problema de refugiados; y la base de las negociaciones en Ginebra sería las resoluciones 242 y 338¹⁸. La reacción palestina fue de rechazo a las nuevas condiciones. El proceso se encalló en discusiones procedimentales hasta que Sadat, el 9 de noviembre de 1977, rompió el estancamiento con el anuncio de su viaje a Jerusalén.

La política israelí y la debilidad mediadora de Estados Unidos habían paralizado una vez más el proceso de paz, y Sadat sabía que ni Siria ni la OLP renunciarían a la devolución de los territorios ocupados. Egipto y los árabes, tras el segundo acuerdo de separación de fuerzas con Israel, habían perdido la capacidad de presión militar para provocar una sacudida como la de 1973. Las presiones económicas y políticas en Egipto eran cada vez más fuertes. Sadat era consciente de que, si apoyaba la posición árabe, la recuperación total del Sinaí y la paz con Israel se aplazarían *sine die*, mientras que, en una paz separada, podía recuperar todo el territorio egipcio¹⁹. En otro orden de cosas, el anticomunista Sadat estaba cercano a Israel en la repulsa a la implicación de la URSS en el proceso de paz, ya que la participación de los soviéticos supondría el

¹⁶ En el Memorándum se decía que:

"1. The Geneva Peace Conference will be reconvened at a time coordinated between the United States and Israel.

2. (...) It is understood that the participation on a subsequent phase of the Conference of any possible additional state, group or organization will require the agreement of all the initial participants" ("US-Israeli memoranda and addendum -(iii) Memorandum regarding Geneva peace conference", en Bailey (1990: 376)).

¹⁷ La reacción israelí fue inmediata. Moshe Dayan, entonces ministro de Asuntos Exteriores en el gobierno de Begin, viajó rápidamente a Washington donde consiguió la retractación de Carter. El presidente norteamericano capituló ante la presión del *lobby* judío, al que necesitaría para su reelección, de los sectores anticomunistas y del gobierno israelí, que, según algunas fuentes, llegó a amenazar con bombardeos a pozos petrolíferos saudíes (Hart (1994: 395)).

¹⁸ "Suggestions for the resumption of the Geneva peace conference", citado en Cobban (1984: 91). Sin embargo, a pesar de la influencia israelí en Washington, el comunicado conjunto de los Estados Unidos y la Unión Soviética y la nueva dinámica impulsada por la Administración norteamericana en Oriente Medio despertaron el temor en Israel a verse obligados a participar en un proceso que no convenía a sus objetivos ideológicos y a su percepción de la seguridad. Esto ayuda a explicar la retirada israelí del Sinaí en las futuras negociaciones con Sadat, ya que, a cambio, se ganaba la paz separada con Egipto y la división árabe, y se contrarrestaban las propuestas de negociación global con participación palestina.

¹⁹ Hinnebusch (1988: 185).

reforzamiento de Siria y la OLP y ralentizaría aún más el proceso²⁰. Por estas razones, el egipcio se decidió a dar un salto en su huida adelante que le obligaba a hacer cada vez más concesiones. En Israel, el viaje de Sadat a Jerusalén fue recibido como la prueba de que la intransigencia recompensaba y que, a partir de aquel momento, la negociación de un acuerdo global se había convertido en una quimera árabe y que el intento de convocatoria de la Conferencia de Ginebra estaba enterrado.

La llegada de Begin al gobierno había creado una constelación de intereses coincidentes que conduciría a Camp David. Begin, como Carter y como Sadat, no creía en la política de pequeños pasos de Kissinger. Según su opinión, este procedimiento creaba tensiones inútiles con Estados Unidos y corroía la imagen de Israel por su posición intransigente²¹. A partir de 1977, con los gobiernos del Likud, Israel adoptó una nueva política hacia Washington. El Likud intentó cambiar su relación con Estados Unidos hacia una relación de iguales, para lo cual necesitaba formalizar la ayuda norteamericana y que ésta no se pudiera usar para presionar a Tel Aviv²². Más tarde, la nueva política israelí se vio favorecida por la llegada al poder de Reagan.

La óptica ideologizada de la nueva Administración situó inmediatamente a Israel en el bloque de las democracias anticomunistas aliadas y, además, con la ventaja añadida de contar con un buen ejército. En octubre de 1983, durante la ocupación israelí de Líbano, la *National Security Decision Directive* 111 del gobierno estadounidense dio prioridad a la cooperación estratégica con Israel y, al mes siguiente, se firmó el *Strategic Cooperation Agreement* que reforzaba todavía más la cooperación militar y la ayuda en suministros de armamento, y establecía un acuerdo de libre comercio²³. Paradójicamente, la ayuda de

²⁰ De hecho, el viaje de Sadat a Jerusalén y las negociaciones de Camp David, al año siguiente, volvieron a expulsar a la URSS de Oriente Medio. Tras el acuerdo de paz egipcio-israelí, la URSS esperaba que el rechazo árabe le volvería a dar entrada en la región, pero distintos factores lo impidieron. Por una parte, la misma división árabe obstaculizaba las alianzas exteriores comunes. Por otra parte, la política soviética en Afganistán le enajenó la amistad de los Estados del Golfo, que se giraron hacia Estados Unidos a pesar de Camp David. La cooperación militar norteamericana con Arabia Saudí, con el suministro de los aviones AWAC, también fue un duro golpe a la política soviética en Oriente Medio. Finalmente, Gorbachov decidió terminar con la principal traba a su presencia en la región e inició el proceso de normalización de relaciones con Israel (Freedman (1988: 273-276, 282-283)).

²¹ Perlmutter (1985: 303-304).

²² Con el Likud en el gobierno las relaciones entre Israel y Estados Unidos adoptaron una forma más contractual. A partir de 1967, cuando Tel Aviv cambió su orientación de Europa hacia Estados Unidos en la búsqueda de patrocinio, los gobiernos laboristas presionaron para aumentar y garantizar el compromiso estadounidense con el Estado judío, pero sin que esta relación se expresara en acuerdos formales. La posibilidad de un compromiso contractual desde Washington se planteaba como compensación de devolución territorial a los árabes y de avances en un proceso de paz (así se expresó en el *Memorandum of Agreement* de 1975 como compensación por el Segundo Acuerdo de Separación de Fuerzas con Egipto), lo que los gobiernos laboristas no querían aceptar. Estos creían que podían conseguir la misma ayuda y apoyo estadounidenses sin necesidad de firmar acuerdos formales. Esta política laborista coincidía con la de Washington, donde se temía que acuerdos oficiales con Israel dañarían las relaciones con los aliados árabes.

²³ Clarke (1988: 224-227).

Estados Unidos a Israel siempre ha recibido los mayores impulsos tras las guerras, cuando el Estado judío había demostrado su superioridad. Esto demuestra que el compromiso de Washington no es con un país amenazado sino para mantener la supremacía israelí en la región²⁴. La política norteamericana tenía también sus propios enemigos regionales, más allá del contexto de Guerra Fría, primero con el nacionalismo árabe y, a partir de la revolución iraní, con el islamismo. Tanto los israelíes como los aliados árabes coincidían en las enemistades, hasta el punto de que, por ejemplo, para Arabia Saudí las amenazas eran las mismas que para Israel mientras que el Estado judío no suponía un peligro, gracias a la alianza con Estados Unidos. La continuación del compromiso estadounidense con Israel, tras el fin de la Guerra Fría, demuestra que tenía unas raíces más profundas y unos intereses comunes mayores que la mera contención antisoviética²⁵.

Este nuevo marco de relaciones redundó en una mayor cooperación entre Israel y Estados Unidos, y en las garantías de Washington para mantener la superioridad estratégica de Israel en Oriente Medio. Y, con ello, desapareció la poca presión que el gobierno israelí podía sentir para negociar con los árabes y devolver el territorio ocupado. Esto tuvo una expresión inmediata en la invasión de Líbano, en la anexión del Golán y en una mayor agresividad en el proceso de colonización de Cisjordania.

La negociación de Camp David dejó una sensación ambivalente en los árabes ante Estados Unidos. Por una parte, hizo crecer la desconfianza ante Washington y su papel de mediación, y algunos hicieron un giro hacia la URSS²⁶. Pero, por otra parte, se había demostrado que, a pesar de que Estados Unidos tenía un papel ineludible en un acuerdo árabe-israelí, ya no se podía confiar en un *deus-ex-machina* norteamericano que había desviado su atención hacia la región del petróleo en el propio Oriente Medio. Tampoco se podía confiar en una Europa que, más allá de sus declaraciones favorables, no podía ni quería discutir el liderazgo de Estados Unidos en la zona²⁷.

²⁴ Zunes (1996: 92)).

²⁵ Lewis (1988: 227); Seliktar (1986: 226-227, 249); Yaniv (1988: 13); Al-Mani (1995: 88, 91-94); Lakoff (1988: 130-132).

²⁶ Zoubir (1988: 299).

²⁷ Los europeos habían dado un paso importante hacia el reconocimiento de los derechos palestinos cuando, el Consejo Europeo reunido en Londres el 29 de junio de 1977, declaró que la solución del conflicto no sería posible sin una expresión efectiva de la identidad nacional del pueblo palestino. Pero fue en el Consejo Europeo reunido en Venecia el 13 de junio de 1980, cuando se estableció la posición oficial de los Nueve que se mantuvo como referencia ante el conflicto árabe-israelí. La Declaración de Venecia, además de continuar basando la solución del conflicto en el respeto a las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, añadía el reconocimiento del derecho a la autodeterminación del pueblo palestino y el apoyo a la participación de la OLP en las negociaciones. Los Nueve denunciaron también los intentos israelíes de cambiar el estatuto de Jerusalén y la colonización judía de los Territorios Ocupados ("La Déclaration Européenne de Venise -13 juin 1980-", en Baron (1994: 200-203)). La Declaración de Venecia fue bien recibida por los árabes, pero rechazada de plano por los israelíes que, a partir de aquel momento, todavía pusieron más obstáculos a la implicación europea en cualquier proceso de solución del conflicto. En la Declaración, los gobiernos comunitarios se comprometían, asimismo, a jugar un papel más activo en el proceso de paz, en lo que fracasaron completamente.

El Oriente Medio producto de la guerra de octubre de 1973 y de los Acuerdos de Camp David entre Israel y Egipto aún necesitaría, entre otros factores, la revuelta de los palestinos de los Territorios Ocupados, la guerra de 1991 en el Golfo Pérsico y, sobre todo, el fin de la Guerra Fría y la desaparición de la URSS, para poder dar un nuevo paso hacia la paz.

1. LA OFENSIVA ARABE: "WE HAVE FOUGHT FOR THE SAKE OF PEACE"²⁸

La guerra de octubre de 1973²⁹ fue una guerra anunciada. Quizás el momento del ataque fue una sorpresa, pero los gobernantes árabes, sobre todo Sadat, habían avisado una y otra vez de que si Israel se mantenía en la intransigencia la guerra era inevitable. Sin embargo, el sentimiento de seguridad en Israel impidió al gobierno de Tel Aviv creer que los egipcios pudieran cruzar el Canal de Suez y enfrentarse a su ejército. Los árabes habían aprendido la lección de 1967 y abandonaron la fanfarronería por un trabajo de aproximación a la opinión y a los gobiernos occidentales. La expulsión de los consejeros soviéticos, el anticomunismo de Sadat y Faisal, el liderazgo de Arabia Saudí y Marruecos en la Liga Árabe, los ataques a la URSS en el marco del Movimiento de los No Alineados eran signos destinados a las capitales del bloque acaudillado por Estados Unidos. Los gestos hacia Occidente no se detuvieron durante la guerra. Los principales fueron el carácter limitado del ataque y los pronto mensajes para establecer un alto-el-fuego y negociaciones. Incluso el embargo de petróleo decretado a partir del 16 de octubre fue más simbólico que real, aunque mal interpretado desde Occidente³⁰. La colaboración de Egipto y Siria con los productores de petróleo, despertó

Mónica Salomón va más allá y habla de control norteamericano de la política europea hacia el conflicto árabe-israelí: "El control de Estados Unidos sobre el contenido de la postura CPE/PESC [Cooperación Política Europea/Política Exterior y de Seguridad Común] sobre Oriente Medio ha sido total desde que en abril de 1974 los Nueve acordaron poner en marcha el procedimiento "Gymnich" por el cual la superpotencia líder del bloque occidental pasó a ser puesta al corriente, y por anticipado, del contenido de la agenda CPE. Desde entonces, las variaciones en los posicionamientos CPE/PESC sobre el conflicto [árabe-israelí] mantienen una relación muy estrecha con las variaciones de las políticas estadounidenses" (Salomón (1997: 489)).

²⁸ "Anwar Sadat. Speech (October 16, 1973)", en Laqueur y Rubin (1991: 470).

²⁹ Guerra del Yom Kippur para los israelíes, por coincidir con esta festividad judía; o Guerra de Ramadán, para los árabes, por coincidir con este mes en el calendario de la Hégira. En realidad, el ataque se decidió por las condiciones climáticas y las mareas y no por las festividades. El hecho de que coincidiera con el Yom Kippur jugaba en contra de la ofensiva árabe, pues los judíos estaban reunidos en sus casas y fue más fácil llamar a los reservistas.

³⁰ En primer lugar, se inició como consecuencia del enorme apoyo material de Estados Unidos a Israel (Washington puso en marcha un puente aéreo con Israel de una envergadura mayor incluso que el de Berlín en 1948-1949), con porcentajes de disminución de las exportaciones muy bajos y sólo de la OPAEP. El embargo fue total únicamente a Estados Unidos y Holanda -que había manifestado abiertamente su alineamiento con Israel-, países que, en realidad, eran muy poco dependientes del petróleo árabe. Además, los países productores no tenían medios para controlar el embargo, pues la distribución estaba en manos de

la conciencia occidental sobre los costes potenciales del conflicto árabe-israelí si no se atendían las demandas de los Estados árabes. Además, a diferencia de 1967, en Occidente había una cierta percepción positiva de las reivindicaciones que llevaron a los árabes a la guerra³¹.

La decisión de la ofensiva árabe fue tomada por Sadat, Assad y Faisal. La participación de Arabia Saudí en la preparación de la guerra y en el apoyo a los combatientes, con la utilización del petróleo como un arma política, era una nueva muestra de la creciente influencia de los países productores de petróleo, que aumentaría aún más con la subida de precios de 1973 y 1974³². La colaboración de los tres Estados se debía al acuerdo en buscar una salida diplomática al conflicto con Israel, sobre la base de la devolución de los territorios ocupados a cambio de la paz -Tierra por Paz-. La raíz de la avenencia se encontraba en el convencimiento de que, para poder aceptar a Israel, había que recuperar los territorios ocupados y, para ello, era necesario crear una crisis militar que desestabilizara Oriente Medio e hiciera inevitable el cambio del *statu quo* con la participación de Estados Unidos. Sin embargo, pronto se pondrían de manifiesto las discrepancias entre Sadat y los demás líderes árabes. Para El Cairo sólo era imprescindible el territorio egipcio ocupado, mientras que para Damasco, Riad y el resto de la Liga Árabe no se podía renunciar a los Territorios Ocupados palestinos.

Los objetivos de Egipto y Siria en la ofensiva militar estaban claramente delimitados y eran de poco alcance. La meta de Sadat era básicamente política. El ejército egipcio tan sólo debía cruzar el Canal de Suez y hacerse

las grandes multinacionales, norteamericanas en su mayoría junto con una británica y otra anglo-holandesa. El aumento del precio fue lo que produjo un mayor impacto en las economías occidentales, y se culpabilizó de la subida a la guerra de 1973 y al embargo, aunque estas fueran causas menores en el reajuste del mercado petrolífero (ver Tamames (1990: 373-379); Clerc (1992: 57-60)).

³¹ Hinnebusch (1988: 182). En Europa, la necesidad de acercarse a los Estados árabes ya se planteó con anterioridad, como consecuencia de los cambios que se estaban dando en el mercado del petróleo. Así, ya en 1972, la Comisión de la CEE envió unos memoranda al Consejo de Ministros donde proponía iniciar consultas con los países exportadores de petróleo, y recomendaba firmar acuerdos con estos países para promover su desarrollo económico y social a cambio de garantías en el suministro de petróleo (Munich (1989: 24)). El esfuerzo de aproximación europea a los Estados árabes se vio impulsado por la guerra de octubre de 1973 y el recorte en las exportaciones de petróleo. En noviembre del mismo año hubo una declaración de los ministros de asuntos exteriores de los Nueve en la que manifestaban su apoyo a las resoluciones 242 y 338 (22 de octubre de 1973) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas según la interpretación árabe: "2. The need for Israel to end the territorial occupation which it has maintained since the conflict of 1967", y, además, en relación con el problema palestino reconocían "(...) that in the establishment of a just and lasting peace account must be taken of the legitimate rights of the Palestinians" ("Statement by The European Community Foreign Ministers, Brussels, 6 November, 1973", en Lukacs (1992: 13-14)). Y los días 14 y 15 de diciembre de 1973, hubo una reunión de los Nueve en Copenhague, con la asistencia de cinco delegaciones árabes, que fue una conferencia predecesora de lo que se daría en llamar el Diálogo Euro-Árabe (Khader (1983: 114)).

³² Se pueden mencionar cuatro indicadores claros, en el sistema árabe, del *political petrolism* que nace en Jartum y crecerá a partir de 1973: 1) creciente dependencia árabe de la inversión que procede de los países productores; 2) los Estados productores, sobre todo Arabia Saudí e Iraq, se convierten en sede de las nuevas organizaciones árabes -en detrimento de Egipto-; 3) disminuye el número de reuniones de la Liga Árabe en Egipto para trasladarse a los países productores; 4) disminución drástica de la aportación relativa de Egipto al presupuesto de la Liga Árabe (Korany (1988: 170-171)).

fuerte en el Sinaí, creando una nueva situación psicológica y diplomática que le permitiera negociar con Israel. En Siria, el objetivo era la recuperación de los Altos del Golán. Jordania evitó la apertura de un frente en su frontera y, cuando los aliados árabes presionaron a Hussein para que iniciara algún tipo de acción, tomó la decisión de participar de la forma que menos le comprometía, desplazando fuerzas a Siria para ayudar desde el Estado vecino³³.

La guerra de octubre de 1973 representó la recuperación de la dignidad árabe tras la derrota de 1967. Este sería un elemento central en el discurso de los líderes árabes tras la guerra:

"(...) We have restored self-confidence to the Arab individual after dressing his wounded dignity and proving to the enemy and all the world that our people are not an easy prey that the enemy thought it could easily swallow (...) I am anxious to point out that our steadfastness in the war of liberation has begun to give the slogan, 'pan-Arabism of the battle', a practical and real meaning (...) The hour of decisiveness has come. Let us adapt ourselves to continue the war of liberation to its victorious end (...)" ("Hafiz al-Assad, Speech (October 15, 1973))"³⁴.

"(...) what we have achieved in 11 days of the most important and gravest -in fact the greatest and most glorious- days in our history (...) We shall tell how the heroes of this people and this nation came out in pitch black days to carry the lighted torches to lighten the path so that their nation can cross the bridge between despair and hope (...) The Middle East political map has changed (...) We have fought for the sake of peace (...) We do not fight to attack the territory of others, but we fought and will continue to fight for two objectives: (a) to restore our territory which was occupied in 1967; and (b) to find ways and means to restore and obtain respect for the legitimate rights of the people of Palestine (...)" ("Anwar Sadat, Speech (October 16, 1973))"³⁵.

Se podían apreciar similitudes en los dos discursos que nacían del deseo de autoafirmación y de recuperación de la dignidad. Sin embargo, también se pudieron apreciar diferencias en el tratamiento de la guerra: mientras Assad habla de guerra de liberación, Sadat dice que lucharon por la paz. Pero, sobre todo, las diferencias se vieron cuando Sadat, en la segunda parte del mismo discurso, ofreció un nuevo plan de paz muy parecido a su Iniciativa por la Paz de 1971 junto con un alto-el-fuego, mientras que Assad llamaba a la

³³ De las opciones que tenía Jordania ante la guerra -no participar en ella, amenazar a Israel con una concentración de fuerzas en la frontera, cruzar el Jordán para intentar recuperar Cisjordania, o enviar fuerzas a Siria-, Hussein escogió la menos comprometida (Bailey (1990: 316)). La no implicación en la lucha habría debilitado todavía más el prestigio de Hussein, ya maltrecho tras el Septiembre Negro. Además, el temor al ejército israelí y las presiones de Estados Unidos le desanimaron para una participación más directa. El hachemí no sólo no osó amenazar a Israel desde su frontera, sino que impidió a algunas unidades de guerrilleros palestinos que cruzaran Jordania para atacar al sur de Israel. La guerrillas palestinas lucharon al lado de los árabes, tanto en el frente del Canal de Suez como en el Golán y en acciones en el interior de los territorios ocupados. Además, a partir del mismo 6 de octubre, los trabajadores palestinos empleados por empresas israelíes se declararon en huelga (Cobban (1984: 56)).

³⁴ En Laqueur y Rubin (1991: 455-460).

³⁵ En Laqueur y Rubin (1991: 461-472).

continuación de la guerra. La oferta de paz egipcia estaba dirigida directamente al Presidente Nixon, reconociendo así el papel que debía jugar Estados Unidos en la región. Sadat había conseguido su objetivo en la guerra al cambiar el mapa político de Oriente Medio; Assad, en cambio, estaba lejos de recuperar los Altos del Golán y no quería renunciar a la arena árabe, por lo que no podía aceptar la ocupación israelí de la Franja de Gaza, Cisjordania y Jerusalén.

La unión y solidaridad que guiaron la ofensiva y el embargo petrolífero fueron vistos con esperanza desde la opinión pública árabe. La comunidad internacional no sólo reconoció los derechos e intereses de los árabes, sino que se había sorprendido ante su demostración de poder³⁶. El cambio era tal que se podía empezar a pensar en una paz honorable. Sin embargo, la unión árabe era más débil de lo que pareció en un primer momento, y los cambios en la relación de fuerzas pronto se vieron contrarrestados por los Acuerdos de Separación de Fuerzas de Israel con Egipto, con lo que Israel no tardó en recuperar su superioridad militar en Oriente Medio.

La posición de Sadat y de Assad ante el conflicto con Israel era muy distinta. Assad defendía una solución global con participación de los palestinos, mientras que Sadat no quería esperar a una negociación amplia de resultado incierto. En El Cairo, la impresión dominante era que las condiciones favorables de 1973 no se repetirían. Ni la coordinación militar sirio-egipcia, ni el frente árabe unificado, ni la sorpresa se volverían a conseguir. La guerra de octubre de 1973 era lo máximo que se podía lograr y, de todas formas, Egipto no podía destinar más recursos económicos a nuevas aventuras militares³⁷. La posición de firmeza de Assad no le permitiría seguir el camino de Sadat en la negociación separada y no pudo recuperar los Altos del Golán. Sin embargo, el prestigio que ganó Siria en el mundo árabe, como contraste del que perdía Egipto a medida que avanzaba en el camino de la negociación con Israel, le permitió afianzar su candidatura al liderazgo árabe y prosperar en sus ambiciones sobre Líbano. Damasco, en compensación por el Golán, obtuvo el control del país vecino.

³⁶ El período que siguió a la guerra de 1973 fue de éxitos árabes en el plano internacional, con hechos como la intervención de Arafat en Naciones Unidas en 1974, el importante papel que jugaron los Estados árabes en la coalición del Tercer Mundo ante Occidente, o el propio aumento de la riqueza con el petróleo. Sin embargo, de la guerra también se desprendía otro mensaje en sentido contrario: Israel tenía más peso que el petróleo árabe ante Occidente, pues podía resistir las presiones y continuar rechazando la mayoría de las reivindicaciones árabes. En el plano doméstico árabe aquella época también se podía leer en clave negativa, ya que, si bien era verdad que la riqueza creció enormemente, llegó de forma muy limitada a los pobres que habían hecho la guerra (Ajami (1976: 445-446)). La casi nula redistribución de los beneficios del petróleo tendría un fuerte impacto en las relaciones interárabes a partir de aquellos años.

³⁷ Dessouki (1988: 96).

La política de Sadat tras la guerra de octubre de 1973 dejó a Egipto en una clara situación de dependencia de Estados Unidos³⁸. Medida por la consecución de los objetivos, la guerra fue una victoria para Sadat, ya que consiguió provocar la implicación de Washington en la búsqueda de una salida política al conflicto y un cambio lo bastante enérgico en la región y en la opinión egipcia como para hacer posible el acuerdo. La URSS descubrió su impotencia ante la ofensiva estadounidense para imponer sus condiciones en el alto-el-fuego. Aunque militarmente Israel había mejorado su posición al situarse en los dos lados del Canal de Suez, políticamente, Sadat tenía una buena baza, pero dependía totalmente de la negociación.

Su primera jugada, con el Primer Acuerdo de Separación de Fuerzas, se reveló contraproducente, pues terminó de debilitar sus opciones militares y despejó las nubes de guerra en la región, con lo que las superpotencias perdieron interés en una solución global del conflicto. El distanciamiento de la Unión Soviética también jugó en contra de la credibilidad egipcia, tanto en el plano militar como en la negociación ante un Israel que continuaba rechazando un acuerdo global y el reconocimiento de los derechos de los palestinos. La estrategia de Tel Aviv coincidía con la de Kissinger, quien continuaba apostando por su diplomacia de pequeños pasos y veía a la OLP como un peón de la Unión Soviética y como una amenaza, no sólo para Israel, sino también para el proceso negociador puesto en marcha y para los intereses norteamericanos en la zona. En este contexto, y presionado por la necesidad de ayuda económica occidental, Sadat decidió continuar con la negociación separada y firmó el Segundo Acuerdo de Separación de Fuerzas (1 de septiembre de 1975), que prácticamente cerraría el frente egipcio y, junto con el rearme de Israel, dejaría a los árabes sin opción militar ante el Estado judío dos años después de conseguir la "victoria" en la guerra de octubre³⁹.

El proceso de negociaciones, en los dos años siguientes, se estancó debido a las posiciones enfrentadas de Israel y los árabes. Israel se mantenía firme en su rechazo a cualquier negociación global y a tratar con la OLP. La política de pequeños pasos de Kissinger había llegado a su límite y sólo se podría avanzar con la presión sobre Israel, pero la Administración Ford no parecía dispuesta a ejercerla. En el mundo árabe, la colaboración que se había expresado en la guerra de 1973 y en el uso del arma del petróleo, junto con el acuerdo prácticamente general en buscar una salida diplomática al conflicto dieron esperanzas de solución negociada. Sin embargo, la intransigencia israelí ante la retirada de los Territorios Ocupados palestinos y

³⁸ La política de Sadat de alianza con Estados Unidos y de apertura (*infitah*) hacia Occidente se aceleraría en los años siguientes: en marzo de 1976 abrogó el tratado con la URSS y en octubre de 1977 suspendió el pago de la deuda contraída con Moscú.

³⁹ Con el acuerdo, Egipto perdió buena parte del apoyo político y de la financiación árabe que recibía como país del frente. No obstante, ganó los pozos de petróleo del Sinaí, el control del Canal de Suez, y promesas de ayuda económica occidental, al tiempo que alejaba la amenaza militar israelí (Hinnebusch (1988: 184-185)). Las negociaciones de paz y los acuerdos de Camp David supusieron el compromiso de Estados Unidos con la seguridad de los dos países e importantes ayudas económicas que sirvieron para contrarrestar la oposición que suscitaban tanto en Egipto como en Israel (Sanahuja (verano 1999: 62)).

ante la OLP, las borraron en poco tiempo⁴⁰. Sadat, que poco a poco fue tomando el camino de la paz separada, en 1976 y 1977 aún no se había decidido a dar el paso definitivo, pero el estancamiento del proceso y las perspectivas de que esta situación se prolongaría con la nueva convocatoria de la Conferencia de Ginebra, precipitaron su determinación de actuar en solitario.

Muchos autores presentan el viaje de Sadat a Jerusalén como el gesto que hizo posible la negociación de paz y la retirada israelí del Sinaí al romper las barreras psicológicas y las reticencias en Israel. Sin embargo, ya en septiembre se habían reunido un emisario egipcio y Moshe Dayan, por lo que el gesto era esperado en Tel Aviv. Las barreras psicológicas en las que se cimentaba la intransigencia israelí se quebraron con la guerra de 1973 y el cambio en la relación de fuerzas que ésta provocó. La aceptación de la retirada del Sinaí fue un producto del nuevo escenario más favorable a los árabes y a los palestinos -consecuencia de la política de Carter y el afianzamiento de la OLP a nivel internacional-, y el precio a pagar por romper el frente árabe e impedir la retirada de los Territorios Ocupados palestinos. Así, el destinatario del gesto de Sadat no había que buscarlo en Israel, sino en el mundo árabe y en Washington. Sadat, con el viaje a Jerusalén, demostró a los árabes, incluidos los egipcios, que no había vuelta atrás, y esperaba que algún otro Estado, como Jordania, seguiría su ejemplo. Sabía que los árabes, sin Egipto, no podrían negociar con Israel. Sin embargo, en la Liga Árabe no había ningún otro líder que quisiera o pudiera dar el paso del reconocimiento de Israel sin la retirada de los territorios ocupados y sin el reconocimiento de los derechos de los palestinos. El gesto también se dirigía a Washington, ya que era una llamada a Carter para que aprovechara la ocasión e hiciera avanzar el proceso de paz. El presidente norteamericano, necesitado de éxitos en política exterior y presionado por el *lobby* judío, impulsó las negociaciones que darían fruto en Camp David, sabiendo que ello suponía negar los principios de su política en Oriente Medio y la posibilidad de una paz verdadera y global.

El rechazo árabe al gesto de Sadat no fue general. El discurso del presidente egipcio ante la Knesset, el 20 de noviembre de 1977, no ofreció ninguna novedad, pues continuó insistiendo en la posición árabe⁴¹. Lo inaceptable del viaje de Sadat era, por una parte, el reconocimiento de Israel y de la capitalidad de Jerusalén y, por otra, la unilateralidad de su acción. Los Estados más hostiles a Sadat se reunieron en Trípoli (Libia), formando el Frente de la Firmeza, desde donde condenaron la visita a Jerusalén y llamaron al boicoteo de Egipto en la Liga Árabe y a la congelación de las relaciones diplomáticas con El Cairo⁴². Siria era el país que

⁴⁰ La Liga Árabe había manifestado claramente en la Cumbre de Rabat, de octubre de 1974, su apoyo a las reivindicaciones palestinas y a la OLP: "2. To affirm the right of the Palestinian people to establish an independent national authority under the command of the Palestinian Liberation Organization, the sole legitimate representative of the Palestinian people in any Palestinian territory that is liberated (...)" ("Arab League Summit Conference Communique, Rabat, Morocco, 29 October, 1974", en Lukacs (1992: 464-465)).

⁴¹ Ver "Statement to the Israeli Knesset by President Sadat, 20 November 1977", en Lukacs (1992: 136-146).

⁴² El comunicado de la cumbre de la Liga Árabe en Trípoli -asumido por Libia, Argelia, Siria, Yemen del Sur y la OLP- también pedía ayuda económica, política y militar "to the Syrian region, now that it has become the principal confrontation state and the base of steadfastness for dealing with the Zionist enemy and also to

quedaba en una posición más difícil, tanto a nivel de seguridad como en la negociación, a medida que Egipto avanzaba en su política unilateral. El objetivo de Assad continuaba siendo un acuerdo global conseguido con presiones militares y diplomáticas. Para ello intentó liderar una posición común con Jordania, Líbano y la OLP como alternativa a la alianza con Egipto, para bloquear cualquier solución que no satisficiera los intereses sirios y evitar que Jordania siguiera el camino de El Cairo y negociara separadamente una retirada parcial de Cisjordania. Otro movimiento táctico de Assad era aislar a Egipto en el sistema árabe para contener el contagio. Además, debía controlar a la OLP para impedir que provocara una confrontación abierta con Israel y, al mismo tiempo, utilizar a la organización palestina para hostigar a Tel Aviv cuando fuera conveniente. Sin embargo, esta política siria fracasó al chocar con la desconfianza de los otros Estados árabes y su negativa a ceder autonomía en su política exterior. La guerra civil en Líbano terminó de acentuar las divisiones árabes y, a mediados de los ochenta, tras el choque armado directo entre Siria y la OLP en Trípoli (Líbano), la OLP incluso amenazó con marginar a Damasco en una iniciativa de paz conjunta con Jordania. Más tarde, la guerra entre Irán e Iraq sembró todavía más cizaña en el campo árabe, enfrentando a Damasco y Bagdad, y, por añadidura, desplazó el centro de la atención lejos del frente con Israel, hacia el Golfo Pérsico⁴³.

Los Estados más cercanos a Occidente mantuvieron una actitud discreta y a la expectativa de hacia dónde conducía el gesto de Sadat. Sin embargo, el rumbo que seguía el presidente egipcio iba demasiado lejos y demasiado rápido para ser aceptado incluso por las monarquías más prooccidentales. Incluso los Estados más prooccidentales como Arabia Saudí y Jordania se decantaron del lado del rechazo. Los saudís dudaron entre la presión estadounidense para apoyar a Sadat y la presión de la opinión pública interior, cada vez más influida por el islamismo, que se oponía al abandono de los palestinos a su suerte. Finalmente ganó el miedo a la inestabilidad doméstica y Arabia Saudí se alineó con el resto del mundo árabe. También en el Golfo Pérsico, Kuwait, con una población palestina muy influyente, no podía olvidar las reivindicaciones de la OLP⁴⁴. Jordania, por su parte, se mantuvo a la expectativa de la evolución de la negociación egipcio-israelí. Sin embargo, las presiones de la Liga Árabe y de la opinión pública interior, unidas a la política de colonización de los Territorios Ocupados seguida por el gobierno del Likud, convencieron al rey Hussein de que se debía mantener en el lado del consenso árabe. Jordania se sentía demasiado débil ante los vecinos sirios e iraquíes, y no podía enfrentarse a una Arabia Saudí que era su principal financiera. En el plano doméstico, tampoco podía jugar con una población palestina que no le había perdonado el Septiembre Negro, ni con la creciente influencia islamista de los Hermanos Musulmanes. En su relación con Israel, la victoria del Likud había enterrado las pretensiones laboristas de negociar un acuerdo territorial en

the Palestinian people represented by the PLO" ("Arab League Summit Conference Declaration, Tripoli, Libya, 5 December, 1977", en Lukacs (1992: 466-469)).

⁴³ Hinnebusch (1988: 188-190).

⁴⁴ Piscatori (1986: 43); Ajami (1976: 461).

Cisjordania con el rey hachemí. El Likud no se recataba en hablar de *Eretz Israel*, lo que hundía toda esperanza que pudiera tener el gobernante jordano ⁴⁵.

Los esfuerzos diplomáticos para conseguir un acuerdo entre Egipto e Israel fueron infructuosos en los meses que siguieron al viaje de Sadat a Jerusalén, aunque no se detuvieron ni con la invasión israelí del sur de Líbano en marzo de 1978⁴⁶, lo que demostraba que el callejón en el que había entrado Egipto sólo tenía una salida -la paz con Israel-, y un objetivo -la recuperación del Sinaí-. Finalmente, la mediación estadounidense en Camp David consiguió un acuerdo marco que daría lugar al tratado de paz egipcio-israelí firmado el 26 de marzo de 1979⁴⁷. Sadat había necesitado ocho años y una guerra para que Israel y Estados Unidos aceptaran su Iniciativa por la Paz de 1971.

Las conversaciones sobre la retirada del Sinaí avanzaron rápidamente, pero la negociación del problema palestino se atascó en la intransigencia israelí⁴⁸. La Administración estadounidense, una vez concluida la negociación de paz entre Egipto e Israel, perdió su interés en el conflicto árabe-israelí. La crisis de Irán y la

⁴⁵ Sahliyah (1988-b: 287-288).

⁴⁶ Israel invadió el sur de Líbano como represalia contra las acciones guerrilleras palestinas, dando lugar a la creación de la *UN Interim Force in Lebanon* (UNIFIL) y a la resolución 425 del Consejo de Seguridad, que pedía la retirada israelí del territorio libanés y el respeto a la soberanía y la integridad territorial de Líbano. Como se iría viendo, el verdadero coste del proceso de paz egipcio-israelí lo pagaría Líbano, donde se trasladó el conflicto árabe-israelí, que ya estaba recibiendo las represalias de Tel Aviv sobre la población civil palestina y libanesa al haber quedado como el único frente militar abierto. Camp David todavía agravó más el conflicto intercomunitario libanés, al hacerse patente que la estancia de los refugiados palestinos en el país se perpetuaría.

⁴⁷ Carter, ante la inoperancia de las negociaciones bilaterales, invitó a Begin y Sadat a una negociación concentrada y confidencial en Camp David con su mediación directa. El resultado fueron los acuerdos del 17 de septiembre de 1978. Los acuerdos estaban divididos en dos partes fundamentales: la primera dedicada a Cisjordania y Gaza, y la segunda a Egipto e Israel.

La primera parte de los acuerdos era la más problemática. Mientras que Israel ofrecía un plan de autonomía para los palestinos, Egipto no podía admitir una proposición tan limitada. El acuerdo final era ambiguo y abierto a futuras conversaciones en las que deberían participar Egipto, Israel, Jordania y representantes del pueblo palestino. Se establecía un período transitorio de cinco años que se iniciaría con la celebración de elecciones, en Cisjordania y Gaza, para un autogobierno palestino. Tras las elecciones el ejército israelí debía retirarse. A los tres años del período transitorio deberían haber empezado las negociaciones del estatuto final de Cisjordania y Gaza, y de un tratado de paz de Israel con Jordania. El resultado de estas negociaciones debía reconocer los derechos legítimos de los palestinos ("A Framework for Peace in the Middle East Agreed at Camp David, 17 September, 1978", en Lukacs (1992: 155-159)). La ambigüedad del acuerdo permitió la firma de israelíes y egipcios, pero los dos tenían ideas muy distintas sobre el futuro de los palestinos. Mientras que la negociación sobre el Sinaí condujo al tratado de paz entre los dos países menos de un año más tarde, las conversaciones sobre la cuestión palestina se eternizaron hasta interrumpirse definitivamente en 1982 a consecuencia de la invasión israelí de Líbano.

La segunda parte era más sencilla y se refería básicamente a la retirada israelí del Sinaí y a garantías de seguridad y de navegación. También proponía la construcción de una carretera entre el Sinaí y Jordania, que no se llegaría a realizar por el rechazo jordano de los acuerdos.

⁴⁸ Tres meses después de la firma del tratado, Begin relanzó el programa de colonización de los Territorios Ocupados con más fuerza que nunca.

proximidad de las elecciones presidenciales desactivaron la diplomacia de Carter y apagaron su poca capacidad de presión sobre Israel en la cuestión palestina. Posteriormente, con la victoria de Reagan, la atención de los Estados Unidos se desvió del proceso de paz y volvió a los parámetros de Guerra Fría, centrándose en la contención de la influencia soviética en Oriente Medio⁴⁹.

1.1 El Mundo Árabe ante la paz de Camp David

La paz entre Egipto e Israel tuvo graves consecuencias en el campo árabe. La paz con Israel coincidió y estimuló el debate en Egipto sobre la "arabidad" del país del Nilo. En algunos sectores de la sociedad egipcia se defendía la "mediterraneidad" sobre la "arabidad" en la identidad egipcia, lo que permitía hacer la paz separada con Israel y acercarse a Occidente⁵⁰. Una gran parte de la opinión pública en Egipto aceptó mal la paz de Camp David y cada crisis en el conflicto árabe-israelí provocaba su denuncia popular⁵¹. Posteriormente, Mubarak ya no presentó el tratado de paz con Israel como un éxito sino como una obligación de derecho que había que respetar, y se instaló en una paz fría que lo acercó nuevamente al sistema árabe⁵². El aislamiento de Egipto en el mundo árabe terminó de abrir el país a la influencia estadounidense, pasando a sustituir a Irán en el papel de vicario de Estados Unidos en Oriente Medio. El país que había liderado la lucha contra el control occidental de la región, era ahora el que le facilitaba la penetración.

En el resto del mundo árabe, a pesar del rechazo unánime de la Liga Árabe al acuerdo de Camp David⁵³, las divisiones se ensancharon creando verdaderos abismos, que se expresarían en el campo de batalla internacional en que se había convertido la guerra civil libanesa. Líbano, Jordania y la OLP quedaron solos

⁴⁹ Eilts (1988: 118).

⁵⁰ Abdel Monem Said Aly (1988: 70-71). Esta sustitución de lo árabe por lo mediterráneo se está haciendo más presente en la actualidad en todos los foros, principalmente en el europeo, donde la aproximación al mundo árabe ha perdido peso frente a la opción mediterránea, más cercana, más ambigua y menos comprometida.

⁵¹ Gromiko (1989: 312) recordaba los tristes funerales de Sadat, sin nadie en la calle y sin la asistencia de ningún líder árabe, pero con la presencia de Begin y tres ex-presidentes norteamericanos.

⁵² Saad Eddin Ibrahim (1988: 30-31).

⁵³ El 5 de noviembre de 1978 se reunió la cumbre de la Liga Árabe en Bagdad, desde donde hizo un llamamiento a Egipto para que retrocediera en el camino emprendido en Camp David y no firmara el tratado de paz con Israel. Además, recordó a Sadat que nadie, salvo la OLP, podía negociar en nombre del pueblo palestino ("Arab League Summit Conference, Final Statement, Baghdad, Iraq, 5 November, 1978", en Lukacs (1992: 470-473)). El 31 de marzo del año siguiente, en una nueva cumbre en Bagdad, la Liga Árabe suspendió la pertenencia de Egipto a la organización, trasladó la sede a Túnez y decidió que los Estados árabes rompieran las relaciones diplomáticas con El Cairo. Asimismo, suspendió la ayuda económica a Egipto. Sin embargo, esta cumbre árabe también reflejó su debilidad ante Israel tras la defección egipcia, pues las medidas de resistencia y lucha contra el Estado judío que se adoptaron fueron básicamente económicas. El reconocimiento de la impotencia militar árabe era explícito ("Arab League Summit Conference Resolutions, Baghdad, 31 March, 1979", en Lukacs (1992: 473-477)).

ante Israel y ante Siria, y éstos aprovecharon para incrementar su influencia en la región⁵⁴. No obstante, la relación de poder se había decantado definitivamente hacia el lado israelí y Tel Aviv no dudó en dejarlo claro repetidamente, poniendo de manifiesto la impotencia de los Estados árabes, tanto militar como política. La debilidad militar árabe -principalmente de Siria, que tenía ínfulas de liderazgo en el mundo árabe- ya se dejó ver en la invasión israelí del sur de Líbano en 1978, y se ratificó con la anexión del Golán en 1981 y la invasión de Líbano el año siguiente. Israel también mostró su superioridad en Oriente Medio en otras acciones como el bombardeo de un reactor nuclear iraquí en 1981 y, sobre todo, con la extensión de la colonización de los Territorios Ocupados palestinos en los años ochenta. La desactivación del frente egipcio no tuvo contrapartidas israelíes, al contrario, el apoyo de la Administración Reagan a Israel, tanto económico como político y en armamento, decantaría aún más la balanza del lado israelí. Israel también dejó clara su intransigencia a nivel político y su cerrazón absoluta a la negociación con provocaciones como la ley fundamental sobre Jerusalén, del 30 de julio de 1980, en la que proclamaba la capitalidad de la ciudad; o como la anexión del Golán, el 14 de diciembre de 1981.

El proceso de paz quedó paralizado con la negociación egipcio-israelí. Era evidente que el núcleo del conflicto estaba en los palestinos y su derecho a ejercer algún tipo de soberanía nacional. Sin embargo, en este ámbito no hubo proceso de paz, ni tan siquiera imagen de paz, tan sólo hubo un proceso asociado a Camp David que era una imposición de Egipto, Israel y Estados Unidos a los palestinos sin los palestinos⁵⁵. El Cairo, el centro del mundo árabe, alrededor del cual se habían movido las aspiraciones unitarias árabes, se había convertido en un factor de división y de debilidad ante Israel, abandonando la defensa de los derechos del pueblo palestino⁵⁶.

Otra lección de la paz egipcio-israelí era que, ya definitivamente, el conflicto árabe-israelí sólo tenía una solución política -la opción militar estaba cerrada con la desaparición del frente egipcio-, y que era necesaria la iniciativa árabe para desatascar el proceso⁵⁷. Esta correspondió al príncipe Fahd de Arabia Saudí. En agosto de 1981, el príncipe saudí lanzó una propuesta de paz con la intención de unificar las posiciones árabes ante el conflicto. En un primer momento su plan no fue aprobado por una Liga Árabe en la que las divisiones pesaban demasiado. No obstante, al año siguiente, en la cumbre reunida en Fez tras la salida de las guerrillas palestinas del Beirut asediado por el ejército israelí, los líderes árabes aprobaron un plan muy

⁵⁴ Khalidi (1988: 264).

⁵⁵ Galtung (1988: 321-322). El rechazo palestino a Camp David fue total, tanto de los sectores más radicales como de los moderados, y tanto del exterior como del interior de los Territorios Ocupados. El 20 de septiembre se convocó una gran huelga general y se llegó a amenazar a aquellos palestinos que pensaran participar en el proyecto de autonomía de Camp David. Egipto y Estados Unidos intentaron implicar a dirigentes locales palestinos en la negociación, pero chocaron con el rechazo y el miedo (Cobban (1984: 100)).

⁵⁶ Alvarez-Ossorio (1999: 164-165).

⁵⁷ Quandt (1988: 5-6).

parecido al de Fahd⁵⁸. Era la primera vez que el mundo árabe adoptaba una propuesta colectiva de solución política del conflicto árabe-israelí. El plan de Fez también era la respuesta árabe al plan de paz de Reagan presentado en septiembre de 1982⁵⁹. Pero, una vez más, tanto el plan de Reagan como el de Fez chocaron con el rechazo israelí⁶⁰. En realidad, pronto quedaría claro que estas iniciativas de unos y otros no estaban apoyadas por ninguna voluntad de compromiso para llevarlas a cabo. Ni Estados Unidos estaba dispuesto a presionar a Israel, ni los débiles y divididos árabes podían forzar concesiones de Tel Aviv.

En los primeros años ochenta, las tensiones entre los distintos actores de Oriente Medio se manifestaron con toda su fuerza. Por una parte, la revolución iraní había roto todos los equilibrios en la región introduciendo nuevas variables que afectaban tanto a los actores de la zona como a la influencia de las superpotencias. En

⁵⁸ El plan de Fez ofrecía pocas novedades. La principal, que una toma de posición común de la Liga Árabe reconociera implícitamente a Israel en las líneas de demarcación de 1949 (Línea Verde) y que el resultado final del proceso tenía que ser el establecimiento de un Estado palestino independiente con Jerusalén como capital ("Arab League Summit Statement, Fez, Morocco, 6 September, 1982", en Lukacs (1992: 478-479)). Los palestinos aceptaron el plan de Fez, con lo que esto significaba de reconocimiento implícito de Israel, pero Tel Aviv lo rechazó.

⁵⁹ La iniciativa de Reagan era una reacción a la escalada en la guerra libanesa y a la incapacidad de Sadat para hablar en nombre de los palestinos. Ante la evidencia de que el conflicto árabe-israelí continuaba desestabilizando la región, Reagan se decidió a buscar otro interlocutor. Estados Unidos intentó que el rey Hussein de Jordania ocupara el lugar de Sadat en el proceso de solución del conflicto (Eilts (1988: 120)). El plan de Reagan tomaba algunos aspectos de los acuerdos de Camp David, a los que añadió la propuesta de un autogobierno palestino en asociación con Jordania al final del proceso. También pedía que se detuviera la colonización de los Territorios Ocupados, como medida de creación de confianza, y que Jerusalén permaneciera unida, pero con un estatuto final a negociar ("The Reagan Peace Plan - U.S. Involvement in Mideast Peace Effort, 'A Moral Imperative'. President Ronald Reagan, 1 September, 1982", en Lukacs (1992: 72-78)).

El plan de Reagan estaba dirigido a Jordania y excluía a Siria. A diferencia de Kissinger y Carter, que habían intentado incluir a Damasco en sus iniciativas para evitar la polarización de las posiciones árabes, la política antisoviética de la Administración republicana en Oriente Medio se centró, en buena medida, en aislar y debilitar a Siria, el principal aliado de Moscú en la zona. Siria ni tan siquiera era mencionada en el plan. Habría que esperar a la presidencia de Bush para que la relación de Estados Unidos con Damasco tomara un carácter menos ideologizado, lo que se reflejaría durante la crisis del Golfo Pérsico de 1990-1991 (Muslih (1994: 146-148)). La OLP no aceptó el plan de Reagan, pero tampoco lo rechazó de plano ya que vio elementos positivos en la negación de la soberanía israelí sobre los Territorios Ocupados y en la llamada a la congelación de los asentamientos de colonos (Cattan (1988: 299)). En Jordania el plan fue bien recibido, pero Hussein necesitaba la cooperación de la OLP pues la decisión de la Liga Árabe en Rabat en 1974 no le permitía asumir la representación de los palestinos. Se inició un diálogo con la organización palestina pero no duró mucho pues el rechazo israelí al plan lo hizo inútil (Sahliyeh (1988-b: 293)). No obstante, la reanudación de los contactos entre la OLP y Jordania servirían para abrir las puertas a la discusión de una propuesta conjunta jordano-palestina en los años siguientes.

⁶⁰ El gobierno israelí rechazó el Plan Reagan denunciándolo como contradictorio con los acuerdos de Camp David y como una posible puerta de entrada a la OLP y a la creación de un Estado palestino ("Text of Israel's Communique on the Reagan Plan, Jerusalem, 2 September, 1982", en Lukacs (1992: 200-203)). El problema de fondo continuaba siendo la política del Likud de permanencia en los Territorios Ocupados. Los laboristas no desestimaron el plan de Reagan, pues estaba cercano a su propuesta de negociar con Jordania y evitar la creación de un Estado palestino, pero la nula voluntad de Reagan de presionar al gobierno de Tel Aviv impidió que se abriera el debate en Israel (Shamir (1988: 210)).

este último aspecto, Irán escapaba al marco tradicional de la Guerra Fría, lo que provocaba problemas nuevos tanto a Estados Unidos como a la URSS, conduciendo a políticas coyunturales y, en ocasiones, contradictorias hacia Teherán. El Irán de Jomeini también desestabilizó el ya precario equilibrio árabe, por su pronta guerra con Iraq, sus relaciones amistosas con Siria y la posterior influencia en la comunidad shíi de Líbano, lo que añadió otra fuerza en el ya complicado escenario libanés y otra voz en el conflicto con Israel. En el marco árabe, el golpe de Estado de Saddam Hussein en Bagdad, en 1979, había dado el poder a la facción del partido Ba'az más opuesta a Siria, creando un nuevo abismo en medio del cual se encontraron tanto la OLP como Jordania. Amman, siempre temerosa de las aspiraciones expansionistas de Damasco hacia la Gran Siria, se acercó a Iraq. El enfrentamiento entre Assad y el rey Hussein creció también con el apoyo de Jordania a los Hermanos Musulmanes, que estaban luchando contra el régimen de Damasco, y por la bienvenida dada al plan de paz de Reagan, a lo que se añadió, en 1984, la mejora de relaciones de Amman con la OLP⁶¹.

La invasión israelí de Líbano y el enfrentamiento, en Trípoli, de Damasco y la fracción mayoritaria de la OLP, condujeron a nuevos cambios de alianzas en el mundo árabe. Los temores del gobierno sirio de verse marginado en un proceso negociador -que no eran descabellados tras Camp David y viendo las reacciones jordana y palestina al Plan Reagan-, junto a su voluntad de control de Líbano y del movimiento de liberación palestino, provocaron el choque con la corriente pragmática en la OLP, liderada por Arafat. La estrategia siria ante el conflicto con Israel se centró siempre en intentar crear un bloque árabe para evitar la marginación de sus reivindicaciones y, al mismo tiempo, legitimar sus aspiraciones de liderazgo del sistema árabe con la defensa de los derechos palestinos. Esta política se mantuvo incluso en el proceso negociador iniciado en Madrid el otoño de 1991, pero la negociación palestina unilateral de los Acuerdos de Oslo con Israel en 1993, que quebró definitivamente la débil coordinación árabe en las conversaciones de paz, fue el último revés a una estrategia que se había visto continuamente amenazada desde el viaje de Sadat a Jerusalén.

Yasser Arafat, en 1983, aprovechó precisamente la colisión con Siria para dar el giro que tanto temía Damasco. Expulsado de Líbano por los sirios, en un gesto inesperado, Arafat se detuvo en Egipto y se entrevistó con el Presidente Mubarak, rompiendo el aislamiento decretado en la cumbre de la Liga Árabe de 1979 en Bagdad. La OLP, en su pugna con Assad, necesitaba otros apoyos y equilibrar el peso de Siria en el sistema árabe. Además, desde la lejanía de Túnez, tras la expulsión de Líbano y prácticamente sólo con el apoyo de Fatah dentro de la organización, la dirección de la OLP podía perder toda capacidad de influencia en el conflicto árabe-israelí, por lo que se imponía la apertura de un nuevo frente político para mantener viva su voz. La entrevista de Arafat y Mubarak sería el inicio del regreso de Egipto al sistema árabe⁶².

⁶¹ Corm (1991: 103-104); Sahliyah (1988-b: 289-291).

⁶² Según el testimonio del propio Arafat había también otras razones más directas para el gesto hacia Mubarak. El ejército israelí planeaba atacar a los palestinos durante la evacuación de Trípoli, pero el presidente egipcio lo impidió amenazando con romper el tratado de paz con Israel. Yasser Arafat se detuvo en Egipto para mostrar su agradecimiento a Mubarak por haber salvado muchas vidas de guerrilleros

Arafat también iniciaría la reconciliación con el viejo enemigo jordano, el rey Hussein, por las mismas causas que se detuvo en Egipto. En Amman, el giro del líder palestino fue bien recibido. La invasión israelí de Líbano fue observada con clara aprensión desde Jordania. Israel crecía nuevamente como una amenaza militar que fácilmente podía salpicar al vecino jordano. La debilidad árabe, tanto militar como diplomática, que se puso en evidencia en 1982 cuando la Liga Árabe fue incapaz de acompañar las gestiones políticas en Washington con presiones económicas, dejaba a Jordania todavía más indefensa ante Tel Aviv⁶³. La respuesta del régimen hachemí fue centrar sus esfuerzos en la búsqueda de una salida pacífica al conflicto y ampliar la base de apoyo popular a uno y otro lado del Jordán. Para ello necesitaba la colaboración de la OLP, coincidiendo con los intereses de la dirección de la organización palestina. La cooperación de jordanos y palestinos era aún más necesaria ante la oposición de Siria a iniciativas independientes de Damasco y que agrupaban a dos actores que, en aquellos momentos, tenían contiendas abiertas con Assad. El gobierno sirio consiguió que la Liga Árabe no apoyara el plan de paz conjunto jordano-palestino, por lo que éstos tuvieron que buscar apoyos fuera de la Liga, acudiendo a Europa y a Washington, ya que la URSS también se oponía a cualquier solución que no implicara a todos los actores en el conflicto.

El nuevo clima de entendimiento entre el rey Hussein y Arafat condujo a una iniciativa de paz conjunta que nació en 1984 y se plasmó en una propuesta concreta en febrero de 1985. Tanto el gobierno jordano como la dirección palestina, en sus esperanzas de solución pacífica, confiaban en que las elecciones israelíes de 1984 dieran la mayoría a los laboristas y que Reagan, en su segundo mandato, se plegara menos a la presión del *lobby* judío en Washington. No obstante, contra todo pronóstico, las elecciones en Israel dejaron un escenario político aún más confuso, sin mayorías y con un gobierno de unidad nacional sin capacidad de decisión⁶⁴.

La iniciativa de Hussein y Arafat incluía elementos que podían facilitar una aproximación laborista, como una confederación jordano-palestina y negociaciones en el marco de una conferencia internacional⁶⁵. Sin

palestinos, probablemente incluida la suya. Otra razón era la apertura de un canal de comunicación con Israel y Estados Unidos, para lo cual el dirigente egipcio estaba en una posición privilegiada (Hart (1994: 433-434)). También es verdad que el paso dado por Arafat era más fácil tras la llegada al poder de Mubarak, quien respetaba el tratado de paz con Israel pero desde una posición de paz fría, y que, a diferencia de Sadat, creía en la necesidad de restaurar el papel de Egipto en el mundo árabe (Eilts (1988: 113)).

⁶³ Cobban (1984: 211); Sahliyah (1988-b: 291).

⁶⁴ Sahliyah (1988-b: 296).

⁶⁵ Los elementos más destacables de la propuesta jordano-palestina eran: 1. Retirada israelí de los Territorios Ocupados palestinos según lo establecido por las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; 2. Derecho de autodeterminación para el pueblo palestino en el contexto de la confederación de los Estados árabes de Jordania y Palestina; 3. Resolución del problema de los refugiados de acuerdo con las resoluciones de Naciones Unidas; 4. Negociaciones de paz bajo los auspicios de una conferencia internacional en la que participaran los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones

embargo, la dinámica del gobierno de unidad en Tel Aviv llevaba al inmovilismo, lo que significaba el mantenimiento de las posiciones del Likud. A lo que se añadía el problema del interlocutor palestino, ya que, en Israel, ni siquiera los laboristas estaban preparados para dialogar con la OLP. El plan de paz no sólo chocó con la parálisis política en Israel, también lo hizo con el rechazo norteamericano al diálogo con la OLP y a la convocatoria de una conferencia internacional.

El rey Hussein intentó alzar un puente entre la OLP y Washington, pero la exigencia de una aceptación explícita palestina de la resolución 242 lo impidió. Una vez más, en lo que se refería a la organización palestina, la 242 se levantaba como un obstáculo en el proceso de paz. La OLP hizo ingentes esfuerzos de moderación entre 1984 y 1986, con el plan de paz conjunto con Jordania, la condena del terrorismo y la aceptación implícita de la resolución 242⁶⁶. Sin embargo, no podía asumir oficialmente la resolución de 1967 sin un reconocimiento israelí y norteamericano del derecho de autodeterminación palestino⁶⁷. Las discrepancias por la resolución 242 terminaron por provocar un nuevo divorcio entre la dirección de la OLP y el rey jordano, quien, en febrero de 1986, rompió el diálogo con Arafat y poco después ordenó la clausura de la oficinas de la OLP en Amman.

La dinámica iniciada por el plan conjunto jordano-palestino mantuvo su inercia durante un corto período de tiempo con la actividad del rey Hussein y del laborista israelí Shimon Peres. El hachemí continuó proponiendo la convocatoria de una conferencia internacional en la que participara una delegación conjunta jordano-palestina. El partido laborista, a su vez, defendía una política de diálogo con Jordania contra la

Unidas y todas las partes del conflicto, incluida la OLP en una delegación conjunta con Jordania ("The Jordanian-Palestinian Accord, Amman, 11 February, 1985", en Lukacs (1992: 488-489)).

⁶⁶ Ver "Declaration by Yasser Arafat on Terrorism, Cairo, 7 November, 1985"; y "The PLO's Three Proposals on the Peace Process, Amman, 5 February, 1986", en Lukacs (1992: 370-373). La moderación de la dirección de la OLP se enfrentaba no sólo a los grupos palestinos radicales y a Siria, sino también a Israel y su política de provocaciones. La más grave en aquel momento fue el bombardeo de los cuarteles generales de la OLP en Túnez, con 45 muertos de la organización palestina y 25 civiles tunecinos. El ataque israelí tuvo el apoyo norteamericano, expresado directamente por Reagan. Otra provocación, ésta árabe, con el objetivo de impedir el avance del acuerdo de paz y la moderación de la OLP, fue el secuestro del barco italiano Achille Lauro y el asesinato de un pasajero norteamericano a manos de un grupo minoritario palestino. En esta ocasión, las sospechas de la OLP se dirigieron hacia Siria y sus esfuerzos para desacreditar a Arafat y a la dirección de la OLP (Hart (1994: 449-451)).

⁶⁷ En la declaración que respondía al discurso del rey Hussein abrogando el acuerdo con la OLP, manifestarían: "4. The PLO has reiterated its public stand toward Resolution 242, which it rejected from the beginning because it ignores the core of the Palestinian problem, whether on the level of the land, people, rights, or representation. The PLO explained that if it agreed to the resolution unaccompanied by the right to selfdetermination as the basis for an international conference to achieve a settlement in the Middle East, it would be agreeing to the striking of the Palestinian cause from the agenda of the international conference (...)" ("PLO Executive Committee Statement, Tunis, 7 March, 1986", en Lukacs (1992: 378)).

intransigencia del Likud⁶⁸. Sin embargo, el régimen hachemí no era lo bastante fuerte como para dar el paso de una negociación separada, razón por la cual necesitaba la cobertura de la conferencia internacional⁶⁹.

Shimon Peres, entonces ministro de Asuntos Exteriores, asumió las necesidades del rey jordano y se sumó a la propuesta de convocatoria de una conferencia internacional. En abril de 1987, en un documento conjunto presentado en Londres, el rey Hussein y Shimon Peres se pusieron de acuerdo para impulsar una conferencia internacional basada en las resoluciones 242 y 338, con participación de una delegación jordano-palestina, sin condiciones previas excepto la renuncia a la violencia, y con la novedad de que se hablaba de "los derechos legítimos del pueblo palestino"⁷⁰. En el marco de su ofensiva diplomática, Peres se entrevistó con los principales líderes europeos, con Mubarak, con el rey Hassan de Marruecos⁷¹ e, incluso, con personalidades palestinas de los Territorios Ocupados, y, en septiembre de 1987, presentó un plan concreto para la convocatoria de una conferencia internacional⁷².

La política de Peres fracasó cuando el Likud congeló el proceso, al aceptar sólo negociaciones bilaterales con Jordania y en el marco limitado a la autonomía palestina como se establecía en Camp David. El Likud también denunció la mención de Peres a los derechos legítimos del pueblo palestino en el documento de

⁶⁸ En 1985, Shimon Peres, entonces Primer Ministro israelí en el gobierno de unidad nacional, propuso abrir negociaciones directas con Jordania con participación palestina en la delegación jordana, y con la posible implicación de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En una primera propuesta de junio de aquel año, Peres rechazaba tanto la participación de la URSS como la de la OLP ("Statement by Prime Minister Shimon Peres on Negotiations with Jordan, Jerusalem, 10 June, 1985", en Lukacs (1992: 205-210)). Sin embargo, en octubre, en un discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, ya admitió la asociación al proceso de la Unión Soviética, como miembro permanente del Consejo de Seguridad, y el rechazo no se dirigió a la OLP directamente sino que admitía hablar con "delegates that represent peace, not terror" ("Address by Prime Minister Shimon Peres to the UN General Assembly, New York, 21 October, 1985", en Lukacs (1992: 211)). La propuesta de Peres recibió la repulsa inmediata del Likud, que se oponía a cualquier negociación que supusiera la más mínima cesión de territorio cisjordano.

⁶⁹ Yaniv (1988: 18).

⁷⁰ "The London Agreement Between Foreign Minister Shimon Peres and King Hussein, 11 April, 1987", en Lukacs (1992: 28). El diseño del acuerdo se pensó más para salvar los obstáculos procedimentales que los de fondo, pero, incluso así, tropezó con la oposición del Likud y los laboristas no consiguieron la mayoría en el gobierno de unidad nacional para avanzar en la negociación (Hirschfeld (1994: 103)).

⁷¹ La reunión de Shimon Peres y el rey Hassan, en julio de 1986, se puede considerar un éxito de la ofensiva diplomática del israelí (Mosely (1989-a: 43), y un nuevo paso hacia el reconocimiento árabe del Estado de Israel.

⁷² La propuesta de Peres fue muy parecida a la conferencia que finalmente se convocaría en Madrid en 1991. Según su parecer, debían reunirse delegaciones de Israel, Líbano, Siria, y una conjunta jordano-palestina, con participación de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y de Egipto. La conferencia debía servir de marco para negociaciones bilaterales de Israel con los árabes para los contenciosos del pasado, y para conversaciones multilaterales para planificar el futuro de la región. Los participantes debían aceptar las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y renunciar a la violencia ("Address by Foreign Minister Shimon Peres to the UN General Assembly, New York, 30 September, 1987", en Lukacs (1992: 213-215)).

Londres con el rey Hussein, así como el procedimiento de la conferencia, pues entendía que abría la puerta a la participación de la OLP. Los ultranacionalistas israelíes tampoco aceptaban el principio de "tierra por paz", y defendían el de "paz por paz", descubriendo así el meollo de su posición: la negativa a retirarse de los Territorios Ocupados⁷³. La posición del Likud se vio apoyada por el perfil bajo de Washington ante la propuesta de Peres. La Administración de Reagan, presionada por la doble diplomacia israelí, con Peres y Shamir actuando en direcciones contrarias, optó por la inactividad. Esta postura también coincidía con las reticencias del presidente norteamericano a permitir una mayor implicación de la Unión Soviética en Oriente Medio⁷⁴.

La conferencia internacional no fue convocada hasta 1991, tras muchos cambios tanto en el sistema internacional como en el regional. Sin embargo, la iniciativa Hussein-Arafat y las nuevas propuestas de Shimon Peres a mediados de los ochenta pusieron de manifiesto que algunas cosas estaban cambiando en el conflicto árabe-israelí y, sobre todo, que el consenso en el rechazo a la OLP en los partidos mayoritarios israelíes se empezaba a resquebrajar.

2. ISRAEL: LA PAZ DEL MAS FUERTE

La guerra de octubre de 1973 tuvo grandes repercusiones en Israel, que trascendieron su dimensión puramente militar. De la misma forma que fue sentida como una victoria entre los árabes, impactó en la sociedad israelí como si de una derrota se tratara. A pesar de que el resultado militar de la guerra se puede considerar que fue favorable al ejército israelí, algunos aspectos inmediatos y otras consecuencias más profundas del enfrentamiento militar hicieron flaquear el sentimiento de superioridad que embargaba la sociedad israelí desde junio de 1967.

Entre los elementos superficiales que explican la reacción israelí se pueden mencionar la sorpresa del ataque, que hizo mella en la confianza en el gobierno y en el ejército; la superación árabe de la disuasión israelí y su demostración de una capacidad militar no esperada; el gran número de bajas, en comparación con la guerra de 1967; la incapacidad israelí, ante la intervención de las superpotencias, para conseguir una victoria aplastante, lo que ponía de manifiesto que nunca se podría llegar a la derrota definitiva del enemigo y que Israel debería vivir siempre con las armas y bajo amenaza de una nueva guerra que sería aún más cruenta; la dependencia de la ayuda militar norteamericana; o el hecho de que la guerra revirtiera en pérdidas territoriales. A la guerra se le añadió el uso del petróleo como instrumento de presión por parte de los árabes

⁷³ Shamir (1988: 213-215). Respecto a los palestinos, los laboristas todavía mantenían la postura del triple rechazo: no a la autodeterminación, no a un Estado palestino y no al diálogo con la OLP, pero éste último se empezaba a matizar.

⁷⁴ Lewis (1988: 248-249).

y la repercusión que tuvo en el mundo occidental. Una vez más, la atención de todo el mundo se centró en Oriente Medio, pero en 1973, la emergencia de Arabia Saudí como un nuevo poder financiero -aliado de Occidente-, y la aproximación de Egipto a Estados Unidos, hizo temer en Tel Aviv la merma de su capacidad de influencia en Washington. Los costes de la guerra, junto con la crecida de los precios del petróleo, también jugaron en contra del papel de potencia regional dominante que había asumido Israel desde 1967⁷⁵.

No obstante, la profundidad del impacto de la guerra de octubre de 1973 en la sociedad israelí hace pensar en otros factores con un calado más hondo. La mitificación de la guerra de junio de 1967 había levantado grandes esperanzas en Israel. La facilidad de la victoria había creado un fuerte sentimiento de autosuficiencia y de ser capaces de cualquier hazaña. Tras junio de 1967, la sociedad israelí se sintió definitivamente segura y próspera. Los árabes dejaron de ser una preocupación y no merecieron el más mínimo esfuerzo negociador para encontrar una solución al conflicto. Las inversiones del exterior debían seguir a la gran corriente de simpatía manifestada por Occidente y, con ellas, una nueva oleada de inmigración judía que completaría la colonización del territorio. Pero las esperanzas no se cumplieron y la guerra de octubre de 1973 fue percibida como un símbolo del fracaso. La seguridad se esfumó, la proeza la llevaron a cabo los egipcios al cruzar el Canal de Suez, la autosuficiencia se convirtió en dependencia de Estados Unidos, y la prosperidad económica y buena parte de la simpatía occidental se trasladaron al campo enemigo. A pesar de la superioridad militar, octubre de 1973 puso en crisis algunos de los principios del sionismo: Israel no era el lugar más seguro para los judíos, la protección estaba en la diáspora; y la soberanía del Estado judío dependía de la buena voluntad de, al menos, una superpotencia⁷⁶.

Estos factores, unidos a los cambios en el sistema árabe, eran la manifestación de una nueva relación de fuerzas en el conflicto árabe-israelí, ante la cual el gobierno de Tel Aviv debía responder. La nueva política israelí se basó en dos principios básicos: mantener los objetivos territoriales e ideológicos fundamentales, y desactivar la amenaza militar árabe. Esto significaba, siguiendo la máxima de Lampedusa, hacer todos los cambios necesarios para mantener la relación de poder establecida en 1967.

Este planteamiento coincidía parcialmente con el de Kissinger, quien se esforzó en plasmarlo en la realidad. En los acuerdos de separación de fuerzas con Siria y Egipto se hicieron pequeñas concesiones territoriales, a cambio de no aflojar la presa en los Territorios Ocupados palestinos. Kissinger no pudo salvar la oposición de Tel Aviv a negociar también con Jordania un acuerdo de separación de fuerzas o de paz con retirada de Cisjordania. El Secretario de Estado norteamericano acertó en su análisis al aconsejar al gobierno israelí que hablara con el rey Hussein o debería hacerlo con la OLP; sin embargo, erró al permitir que los israelíes mantuvieran su negativa, pues al otoño siguiente, en Rabat, la Liga Árabe daría el paso definitivo en el

⁷⁵ Liebman (1993: 400); Finkelstein (1997: 169-170); Lewis (1988: 220); Peretz (1988: 30).

⁷⁶ Sobre el impacto de la guerra de octubre de 1973 en la sociedad israelí, ver Liebman (1993: 399-418).

reconocimiento de la OLP como única representante del pueblo palestino, lo que suponía un fuerte revés para la política estadounidense e israelí de marginación de los palestinos⁷⁷.

El plan del gobierno laborista para afrontar las consecuencias de la guerra de 1973, incluía una primera fase de medidas de creación de confianza, incluyendo contactos directos con los árabes, que condujo a los acuerdos de separación de fuerzas con Egipto y Siria. En la segunda fase se debían negociar tratados de paz bilaterales entre Israel y sus vecinos, sobre la base de retiradas parciales de los territorios ocupados y de la solución del problema palestino en el marco de una confederación con Jordania. Esta fase sólo se consiguió con Egipto. Finalmente, la tercera etapa del proceso debía consistir en el desarrollo de un mercado común y una cooperación regional más amplia que todavía son una ilusión de futuro⁷⁸. No obstante, ante la imposibilidad de conseguir la superioridad militar mediante una victoria definitiva sobre los árabes, el interés central estaba en El Cairo. La diplomacia israelí centró sus esfuerzos en anular el frente egipcio -con la oportuna colaboración del presidente Sadat-, y en garantizar el apoyo de Washington para mantener la superioridad militar ante el entorno árabe⁷⁹.

El programa electoral de los laboristas en las elecciones de diciembre de 1973 llamaba a la negociación con los árabes y a la participación en la Conferencia Internacional de Ginebra. Los laboristas aceptaban un cierto compromiso territorial según las líneas propuestas por Allon, que de ninguna forma significaba la vuelta a la Línea Verde de 1949. Sin embargo, la política exterior laborista hacia los árabes continuó en la ambigüedad que la caracterizaba. La nueva relación de poder en la región y las presiones de Kissinger obligaron a hacer algunas concesiones mínimas en los primeros acuerdos de separación de fuerzas con Egipto y Siria, y a dar el paso más significativo del Segundo Acuerdo de Separación de Fuerzas con Egipto. Pero en ningún momento hubo una voluntad real de encontrar una salida política al problema de los Territorios Ocupados palestinos. Al contrario, se mantuvo la colonización oficial según los planes de Allon y Galili, y no se frenó la colonización de los grupos ultranacionalistas como Gush Emunim⁸⁰.

⁷⁷ Cobban (1984: 60).

⁷⁸ Tamir (1994: 109-110).

⁷⁹ Las negociaciones israelíes con Egipto fueron acompañadas por las garantías y el compromiso estadounidenses en la relación especial con Israel. Al Memorandum de Acuerdo de 1975, como compensación por el Segundo Acuerdo de Separación de Fuerzas con Egipto, le siguió el Memorandum de Acuerdo de 1979, firmado dos horas después del Tratado de paz con Egipto, en el que Estados Unidos se reafirmaba en sus compromisos anteriores (Clarke (1988: 223)). El compromiso militar-industrial norteamericano con Tel Aviv se reflejaba en que Washington continuaba garantizando la superioridad estratégica israelí, tras unos acuerdos que desactivaban toda la capacidad militar árabe.

⁸⁰ Peretz (1988: 30-31).

La debilidad de los laboristas, por sus divisiones internas y por los resultados electorales ante el Likud⁸¹, tampoco les permitió tomar posiciones de fuerza ante una oposición que tenía por consigna *not an inch!*, en lo que se refería a la devolución de territorio a los árabes, sobre todo en los territorios palestinos y el Golán, y que defendía el derecho inalienable de los judíos a ocupar toda la Tierra de Israel⁸². Las diferencias entre el Likud y los laboristas sobre la cuestión territorial no eran pequeñas. Había un cierto acuerdo respecto al Sinaí, en el que se aceptaba la devolución de parte de la península manteniendo el control de la zona próxima a Israel y de Sharm al-Sheij, el cabo sur que controla el Estrecho de Tirana y las entradas al golfo de Aqaba y al Canal de Suez. La posición del Likud hacia el Golán y los Territorios Ocupados palestinos era de control total, mientras que los laboristas estaban dispuestos a retiradas parciales a cambio de tratados de paz y de garantías de seguridad⁸³.

El escollo principal a cualquier iniciativa de paz continuaba siendo la posición israelí ante el problema palestino y el control de Gaza, Cisjordania y Jerusalén. El gobierno laborista defendía la opción jordana ante la cuestión de los Territorios Ocupados palestinos, y mantenía el rechazo absoluto al diálogo con la OLP⁸⁴. Sin embargo, las ofertas israelíes chocaban con su incapacidad para comprender que los gobiernos árabes también estaban sometidos a constricciones por sus opiniones públicas y por el sistema árabe, tanto a nivel

⁸¹ El Likud se formó para las elecciones de 1973 con la unión de los principales grupos del revisionismo sionista, que agrupaban desde personalidades cercanas a Ben Gurion y Dayan, hasta el Movimiento Tierra de Israel y afectos a Gush Emunim. Las elecciones dieron la mayoría a los laboristas, pero con una fuerte pérdida de votos que se trasladaron al Likud. Los votantes israelíes dejaron sentir tanto el síndrome de derrota como la censura al gobierno laborista por la guerra de 1973, que eran fenómenos coyunturales, pero el resultado electoral también expresaba la creciente influencia de la ideología ultranacionalista en la opinión pública, lo que se manifestaría como un fenómeno de onda larga.

⁸² Peleg (1988: 59).

⁸³ Tamir (1994: 108-109).

⁸⁴ La política oficial a este respecto quedaba clara en dos declaraciones de 1974: "The Government will work towards negotiations for a peace agreement with Jordan. The peace will be founded on the existence of two independent states only -Israel with united Jerusalem as her capital and a Jordanian-Palestinian between Israel and Jordan. This state will provide for expression of identity of the Jordanians and the Palestinians, in peace and good-neighbourliness with Israel. (...) the Government of Israel will not conduct negotiations with terrorist organizations whose aim is the destruction of the State of Israel" ("Statement Issued by Israel's Cabinet Insisting that Jordan Represent the Palestinians in Negotiations. Jerusalem, 21 July, 1974", en Lukacs (1992: 187)).

El rechazo se manifestó también tras la cumbre de la Liga Árabe en Rabat, donde se reconoció a la OLP como única representante legítima del pueblo palestino. Un discurso de Rabin expresó la política laborista respecto a las negociaciones con los vecinos árabes: "(...) in particular, we shall watch the moves of those States with whom we were about to embark on negotiations on stages of progress towards peace. Above all, we shall see whether Egypt is in fact ready for this, or whether she has committed herself to the ban on reaching a separate agreement with Israel. We shall be watching Jordan's moves, too, to see whether she surrenders to Arafat" ("Israel Knesset Statement, Prime Minister, Yitzhak Rabin, Following the Rabat Conference, 5 November, 1974", en Lukacs (1992: 189)).

ideológico como militar e institucional⁸⁵. Esta incompreensión se reflejó principalmente en el trato con el rey Hussein de Jordania que, aunque hubiera querido, no tenía la fuerza necesaria para aceptar las magras ofertas territoriales israelíes que siguieron a la conquista de 1967. El gobierno de Sadat, en cambio, más seguro de su posición en el interior, y más fuerte ante las presiones del sistema árabe, sí pudo dar el paso hacia la paz separada cuando recibió una compensación territorial suficiente para justificarla ante su opinión pública.

Las elecciones de 1977 fueron un reflejo de los cambios acaecidos en la sociedad israelí. El decadente laborismo, dividido y con un liderazgo débil, perdió ante la creciente fortaleza del revisionismo sionista unido alrededor del Likud y liderado por el carisma de Begin. Hombres emblemáticos del laborismo, como Dayan, apoyaban al líder de la derecha, ampliando el espectro de sus votantes. El electorado, todavía bajo el síndrome de las guerras de 1967 y 1973, se había radicalizado ideológicamente, de la misma forma que lo había hecho la percepción de los árabes tras años de conflicto. Los cambios demográficos, con una población más joven y con la inmigración sefardita, también influyeron en el mayor apoyo al Likud, que se supo ganar el favor de los sectores no askenazis⁸⁶. Y con la victoria electoral del revisionismo se afianzó la presa sobre los Territorios Ocupados palestinos.

El objetivo esencial de la política exterior del nuevo gobierno era la consolidación del control de toda la Palestina histórica. Sin embargo, la modificación de la relación de fuerzas con los árabes tras la guerra de 1973, junto con la presión internacional para estabilizar la región manifestada en las nuevas propuestas de la Administración Carter, obligaban a adoptar una estrategia que no podía continuar siendo el inmovilismo. La coincidencia con el punto de vista norteamericano y los contactos de Dayan con los egipcios convencieron a Begin de que debía negociar la paz con Sadat. El precio sería la devolución del Sinaí, pero la neutralización de Egipto como amenaza militar y las manos libres para proseguir con la colonización de Gaza y Cisjordania eran una compensación suficiente.

La mayor oposición israelí a los Acuerdos de Camp David surgió del campo gobernante, con hombres como Yitzhak Shamir, Moshe Arens y Ariel Sharon. Las facciones más radicales del revisionismo sionista votaron en contra de los acuerdos, pero éstos fueron aprobados por amplia mayoría gracias al apoyo laborista y a las presiones de los sectores moderados del gobierno, con Moshe Dayan y Ezer Weizman a la cabeza⁸⁷. La

⁸⁵ Esta misma incompreensión se refleja en la política norteamericana en Oriente Medio, donde Washington, durante mucho tiempo, ha mantenido la ayuda y el apoyo a Israel sin preocuparse de las repercusiones que pudiera tener en sus relaciones con los gobiernos árabes. Esto se explica, por una parte, porque la Administración estadounidense confía en que Israel es lo bastante fuerte para estabilizar la región, y, por otra parte, porque considera que los regímenes árabes aliados, la mayoría con sistemas políticos dictatoriales, podrán controlar a sus opiniones públicas (Zunes (1996: 93)).

⁸⁶ Perlmutter (1985: 293); Seliktar (1986: 271).

⁸⁷ Chazan (1988: 167); Perlmutter (1985: 308).

oposición a Camp David y a la retirada del Sinaí fue un factor fundamental para la radicalización de movimiento colono. En 1982, ante la inminente devolución del Sinaí, se creó el *Movimiento Parar la Retirada del Sinaí*, que se resistía a abandonar los asentamientos en la península egipcia. El gobierno israelí se vio obligado a usar la fuerza y a demoler algunas colonias, en lo que fue uno de los primeros enfrentamientos entre judíos israelíes⁸⁸. Estos hechos eran una muestra de la creciente polarización de la sociedad israelí, que se haría todavía más evidente en los choques entre los colonos de Cisjordania y los militantes pacifistas del movimiento *Paz Ahora*. La radicalización de los colonos judíos y su tendencia a usar la violencia incluso contra israelíes, que tuvo una de sus primeras manifestaciones en el Sinaí, fue ganando peso hasta convertirse en un tumor para la sociedad israelí y en un peligro para la búsqueda de una solución pacífica al conflicto.

La visión que tenía el Likud y la que tenían los laboristas sobre Camp David era distinta. Para Begin, se hacía la paz con Egipto para poder retener la totalidad de *Eretz Israel*, y se aprovechó para actuar sobre Gaza y Cisjordania. Peres opinaba que los acuerdos debían ser un primer paso hacia la paz con los vecinos árabes, y que el objetivo era un Israel seguro y aceptado internacionalmente, por lo que se imponía negociar con Jordania y ceder las áreas más pobladas de los territorios ocupados⁸⁹. Por esta razón, unos y otros discrepaban respecto a la primera parte de los acuerdos, referente al problema palestino.

La negociación que siguió a la visita de Sadat a Jerusalén dejó clara la posición de Begin ante la cuestión palestina. El gesto del presidente egipcio, junto a la presión internacional y estadounidense, obligaron al gobierno israelí a adoptar una táctica más matizada ante los Territorios Ocupados palestinos. Así, el 28 de diciembre de 1977, como respuesta a la reciente Declaración Conjunta de la URSS y Estados Unidos, Menahem Begin presentó un plan de autonomía para los Territorios Ocupados⁹⁰ que se convertiría en la base de negociación en Camp David para el problema palestino⁹¹. El Plan Begin no dejaba de ser un programa para la anexión de los Territorios Ocupados palestinos a Israel. Begin ofreció autonomía administrativa a la población palestina y la posibilidad de escoger entre la ciudadanía israelí y la jordana. El plan proponía que hubiera libertad de movimientos entre Israel y los Territorios Ocupados, y también libertad de compra de tierras para los israelíes. Begin no escondió la aspiración de su gobierno a toda la *Tierra de Israel*, y en su discurso lo expresó claramente:

"(...) We have a right and a demand for sovereignty over these areas of Eretz Yisrael. This is our land and it belongs to the Jewish nation rightfully (...) We know that there are at least two other demands for

⁸⁸ Tessler (1989-b: 26-27).

⁸⁹ Shamir (1988: 193).

⁹⁰ Begin se refería a Cisjordania (Judea y Samaria según la toponimia israelí) y la Franja de Gaza. Evidentemente Jerusalén Este no fue ni considerada y la posición israelí respecto a la ciudad se ratificaría en 1980 con la aprobación de la Ley de Jerusalén.

⁹¹ Peretz (1988: 32-33).

sovereignty over these areas (...) And for this reason, in order to facilitate an agreement and make peace, there is only one possible way. One way and no other: to agree to decide that the question of sovereignty remain open and to deal with people, with nations. That is to say, administrative autonomy for the Arabs of Eretz Yisrael, and for the Jews of Eretz Yisrael -genuine security"⁹².

El Plan Begin fue rechazado tanto por los árabes, incluido Egipto, como por los laboristas israelíes, que defendían la opción jordana con cesiones parciales de territorio y un Israel más cohesionado demográficamente, según la propuesta de Allon. Sin embargo, la política de Tel Aviv hacia los territorios ocupados la dictaba el sector más duro del gobierno y en este ámbito, a diferencia de las negociaciones sobre el Sinaí, Begin no escuchó ni a la oposición laborista ni a los moderados del Likud⁹³.

La estrategia del Likud ante los Territorios Ocupados palestinos siempre fue la de no entrar en un proceso negociador del que la salida más probable sería la devolución de una parte considerable de Gaza y Cisjordania. Los gobiernos ultranacionalistas no escondían su intención de usar el tiempo para crear hechos consumados que hicieran imposible la retirada. Begin veía la autonomía palestina como un acuerdo final, no como una situación transitoria. Los laboristas, por su parte, eran conscientes de que cuanto más se alargara la ocupación más difícil sería encontrar una salida política al problema. No obstante, siguiendo su tradicional política de no renunciar a territorio si no se veían obligados a ello, no tenían ninguna prisa por modificar un *statu quo* en el que no se sentían incómodos⁹⁴.

⁹² "Prime Minister Menachem Begin: Autonomy Plan for the Occupied Territories (December 28, 1977)", en Laqueur y Rubin (1991: 605-608). De hecho, el plan de Begin era una continuación de lo propuesto durante la campaña electoral de 1977, cuando la consigna del Likud fue: "Entre el Mediterráneo y el Jordán sólo habrá soberanía judía", lo que cerraba la puerta a cualquier devolución de territorio, pero no impedía una cierta autonomía palestina. Aunque el verdadero gesto revelador de su política lo hizo inmediatamente después de la victoria electoral, al visitar un asentamiento ilegal de *Gush Emunim* y anunciar que habría muchas más colonias en "Judea y Samaria" (Peleg (1988: 60-61)).

⁹³ Los "moderados" del gobierno de Begin: Dayan -ministro de Asuntos Exteriores- y Weizman -ministro de Defensa-, intentaron impulsar unas verdaderas negociaciones sobre la autonomía palestina en el marco de los acuerdos de Camp David. No obstante, se nombró jefe del equipo negociador al ministro de Interior, Joseph Burg, miembro del Partido Nacional Religioso, que era un socio minoritario en la coalición de gobierno. La posición del PNR coincidía con la de los halcones del Likud en mantener el control sobre los Territorios Ocupados palestinos y en impulsar la colonización judía (Kaarbo (1996: 256-257)). Así, Begin se apoyó en el PNR contra los moderados para entorpecer las negociaciones con Egipto sobre la cuestión palestina, de la misma forma que había utilizado a los moderados contra los halcones en el acuerdo sobre la retirada del Sinaí.

⁹⁴ Saunders (1985: 44-45). Harold Saunders, que fue miembro del equipo mediador norteamericano con Kissinger y con Carter en Camp David, anunciaba en las mismas páginas lo que él creía que haría reaccionar a los israelíes y los sacaría de su inmovilismo: una propuesta de paz realista, o el levantamiento popular en los territorios ocupados. Las propuestas de paz no surtieron efecto -en este aspecto Saunders se equivocó pues no tuvo en cuenta la fuerza ideológica de la ocupación en Israel-, pero acertó plenamente en la referencia a la insurrección, lo que se pondría de manifiesto poco más tarde al estallar la Intifada.

La intransigencia israelí sobre la cuestión palestina decepcionó a Sadat, pero éste no detuvo la negociación. La firma del tratado de paz, en 1979, acabó con la poca presión que sentían los israelíes para negociar sobre los Territorios Ocupados palestinos. Al año siguiente, el proceso se congeló y se hizo evidente que la búsqueda de una salida política al problema palestino en el marco de Camp David había fracasado. Poco después saltarían al escenario iniciativas que intentaron llenar el vacío dejado por el diálogo egipcio-israelí, como la Declaración de Venecia de los europeos, el plan saudí del príncipe Fahd, o las aproximaciones del rey Hussein a Estados Unidos para que forzaran una retirada israelí de Gaza y Cisjordania⁹⁵. Pero todos tropezaron con el mismo obstáculo, la nula voluntad del gobierno del Likud de cejar en la ocupación de los territorios palestinos.

Las elecciones de 1981 reafirmaron los cismas que ya se manifestaron en 1977. Los apoyos a uno y otro partido mayoritario se polarizaron y asentaron. La radicalización de las posiciones del Likud les alejó más de un laborismo incapaz de hacer nuevas propuestas hacia la solución del conflicto árabe-israelí. En el nuevo gobierno de Begin las voces moderadas ya no se dejaban oír y dominaba el reparto más agresivo de la historia de Israel: Begin como primer ministro, Sharon como ministro de Defensa y Shamir como ministro de Asuntos Exteriores. La derechización del nuevo gobierno quedó clara en las políticas que se pusieron en práctica inmediatamente hacia los territorios ocupados y hacia los Estados árabes. Begin ya había ordenado, en plena campaña electoral, el bombardeo de la central nuclear iraquí de Osirak, lo que fue una buena baza para su victoria. Las provocaciones prosiguieron con la Orden Militar 949 de octubre de 1981, que establecía una administración "civil" en los Territorios Ocupados palestinos, lo que se entendió como un nuevo paso hacia la anexión; con la anexión de los Altos del Golán el 14 de diciembre del mismo año⁹⁶; y, sobre todo, con la invasión de Líbano en 1982⁹⁷. La guerra en Líbano, seis semanas después de la retirada israelí del Sinaí, terminó de congelar las relaciones israelo-egipcias, que ya se habían visto sometidas a continuas tensiones, tanto por la intransigencia israelí en el tema palestino como por las provocaciones hacia los Estados árabes⁹⁸.

⁹⁵ Tessler (1989-a: 10).

⁹⁶ La ley israelí de anexión del Golán era muy simple: "1. La loi, la juridiction et l'administration de l'État s'appliqueront sur les hauteurs du Golan (...)" ("La loi israélienne sur les hauteurs du Golan -14 décembre 1981-", en Baron (1994: 208)). La reacción internacional fue inmediata, y el 17 de diciembre, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó por unanimidad la resolución 497 en la que declaraba nula la anexión y recordaba a Israel que todavía se debía aplicar la Convención de Ginebra de agosto de 1949 a los territorios ocupados en 1967.

⁹⁷ Chazan (1988: 168-170); Cobban (1984: 110, 117-118); Peretz (1988: 34).

⁹⁸ Una vez más se ponía de manifiesto la incapacidad israelí para comprender las constricciones a que estaban sometidos los gobiernos árabes. Israel hubiera deseado una normalización de relaciones que supusiera "buenas relaciones" con Egipto, como un signo de aceptación del Estado judío. Sin embargo, tras la invasión de Líbano y al no poderse avanzar en la solución del conflicto, Egipto mantuvo unas relaciones "correctas" con Israel, respetando la letra del tratado de paz, pero permaneciendo en una paz fría que no era la esperada en Tel Aviv (Mosely (1989-b: 63, 80-81)). También es verdad que, en realidad, la invasión de

Estos gestos de prepotencia eran una muestra de la recuperación de la superioridad militar israelí en Oriente Medio. El tratado de paz con Egipto devolvió a Israel la libertad de movimientos que deseaba en los territorios ocupados y en el enfrentamiento con Siria. De hecho, tanto la anexión del Golán como la invasión de Líbano suponían una humillación para Damasco que, impotente, se mantuvo al margen. Las provocaciones israelíes también significaban que, con la nueva relación de fuerzas, el gobierno de Israel desechaba cualquier solución negociada con Siria y la OLP⁹⁹. Camp David era lo que Tel Aviv necesitaba para poder centrar toda su atención y fuerza en la lucha contra la OLP. Durante los años setenta había crecido el reconocimiento internacional de la organización palestina y su implantación en los Territorios Ocupados y en Líbano, por lo que, con la desactivación del frente egipcio, el gobierno israelí dedicó su mayor esfuerzo de seguridad a destruir la OLP y a afianzar el control de Gaza y Cisjordania.

La política del Likud hacia los Territorios Ocupados, que se hizo patente desde 1977, adquirió toda su virulencia y voluntad de perpetuación con el gobierno de 1981, y se mantuvo con la colaboración laborista en los gobiernos de unidad nacional hasta 1992. Se dio un nuevo impulso a la colonización judía de Cisjordania, institucionalizando el proceso de expropiación de tierras y aboliendo la ley que prohibía la compra privada judía de suelo árabe en los territorios ocupados. Además, se inició la creación de asentamientos de tipo urbano, que se abrían a toda la sociedad israelí, más allá de los militantes ideologizados tipo *Gush Emunim*, y se incentivó la colonización con ayudas fiscales y fuertes inversiones en la construcción de viviendas más amplias y baratas que las del interior de Israel. La estrategia de construcción de asentamientos, apropiación del territorio y colonización como hechos consumados que crearan una situación irreversible, encajaba perfectamente con el proyecto de autonomía administrativa para la población palestina¹⁰⁰.

La relación con la población palestina pasó de la política de Dayan de no-intervención en los asuntos locales palestinos a una política activa. El Likud consideraba que la táctica de Dayan había facilitado la implantación de la OLP en los Territorios Ocupados. Los hombres apoyados por la organización palestina habían ganado la mayoría de cargos en las elecciones locales de 1976, por lo que se imponía una purga del liderazgo palestino de individuos afectos a la OLP y su substitución por unos dirigentes que colaboraran con la autoridad israelí. La Orden Militar 949 estableció una administración civil para los asuntos locales que no fueran de carácter militar. La nueva administración debía servir para iniciar el proceso de autonomía palestina

Líbano sirvió para demostrar la férrea voluntad egipcia de mantener su compromiso con la paz (Tessler (1989-b: 40)).

⁹⁹ Hinnebusch (1988: 190). La impotencia de los Estados árabes ante la invasión de Líbano les situó a la misma altura que Egipto, aunque con más hipocresía, lo que fue aprovechado por El Cairo para recuperar parte de su prestigio y hacer unos primeros movimientos hacia el regreso al sistema árabe (Tessler (1989-b: 41)).

¹⁰⁰ Seliktar (1986: 227-228); Tessler (1989-a: 13).

según el plan de Begin y los acuerdos de Camp David, y transformar la ocupación de un sistema temporal a otro permanente. Sin embargo, para ello se necesitaba un mínimo de colaboración palestina¹⁰¹.

Los esfuerzos israelíes se dirigieron a debilitar la implantación de la OLP en Gaza y Cisjordania. Se hicieron depuraciones de las instituciones locales, aumentó la represión y la censura, se permitió la creación de grupos de "vigilantes" entre los colonos más fanatizados que actuaban contra los palestinos¹⁰² y se intentó instaurar una nueva elite palestina colaboracionista. La táctica que siguió el nuevo administrador civil, Menahem Milson, fue la de intentar dividir a los palestinos. La OLP era más fuerte en las ciudades y Milson intentó impulsar un nuevo liderazgo que surgiera de los notables rurales y que se enfrentara a la burguesía urbana. Para ello creó la *Liga de los Pueblos*, a través de la cual aquellos que colaboraran con la autoridad israelí serían favorecidos con cargos, financiación, empleo y otras facilidades. La *Liga de los Pueblos* debía contrarrestar la fuerza del *Comité de Dirección Nacional*, en el que se reunían los alcaldes surgidos de las elecciones de 1976. No obstante, el efecto conseguido fue el contrario, ya que debilitó a los grandes clanes y a los notables que se prestaron a colaborar con el israelí, aumentando la tensión entre las estructuras tradicionales de poder y los jóvenes cercanos a la OLP, que ganaron en prestigio y en apoyo popular al resistir contra el ejército ocupante. El rechazo a la *Liga de los Pueblos* se generalizó e incluso el gobierno jordano amenazó con acusar de traición a los colaboracionistas. La respuesta del gobierno israelí fue una oleada represiva contra los alcaldes del *Comité de Dirección Nacional* y su ilegalización en 1982. La política del Likud provocó mayores protestas en los Territorios Ocupados, que eran reprimidas con dureza, iniciándose una escalada de tensión que culminó con el estallido de la Intifada en 1987¹⁰³.

La ofensiva israelí contra la OLP no se limitó a los Territorios Ocupados. Para debilitar la influencia de la organización palestina en Gaza y Cisjordania, Tel Aviv decidió atacar su centro neurálgico en Líbano. La invasión de Líbano en 1982 tenía distintos objetivos que se fueron reflejando en una operación que creció en envergadura a medida que el ejército israelí avanzaba en el país vecino. Para Rafael Eitan, el jefe del Estado Mayor, la operación militar debía ser rápida y limitada a la ocupación de un cinturón de seguridad a lo largo de la frontera. Para Ariel Sharon, el ministro de Defensa, la operación era militar y política, y se dirigía contra la OLP y contra la influencia siria en Líbano con la intención de colocar un gobierno cristiano en Beirut que hiciera la paz con Israel. En la planificación de Sharon la guerra de Líbano era sólo el primer paso, después debía venir la conquista de Jordania y la expulsión al este del Jordán de los palestinos de Gaza y

¹⁰¹ Seliktar (1986: 228); Peretz (1988: 34-35); Peleg (1988: 65).

¹⁰² Los grupos de colonos armados y fanatizados crecieron en fuerza e implantación hasta que se convirtieron en una amenaza no sólo para los palestinos sino para el proceso de paz e, incluso, para la estabilidad de Israel, tal y como se comprobó con acciones como la matanza de creyentes palestinos en la mezquita de Abraham de Hebrón, en 1994, las continuas provocaciones en la misma ciudad, o el asesinato de Rabin, en 1995.

¹⁰³ Seliktar (1986: 228); Peretz (1988: 34-35); Majid al-Malki (1994: 110-111); Cobban (1984: 118-119); Sahliye (1988-b: 308-309).

Cisjordania¹⁰⁴. Para Menahem Begin, el primer ministro, la invasión de Líbano era fundamentalmente una ofensiva contra la OLP, para destruir su estructura militar y debilitar su influencia en los Territorios Ocupados. Esto último tenía que facilitar la sustitución del liderazgo pro-OLP en Gaza y Cisjordania por la colaboracionista *Liga de los Pueblos* e impedir las interferencias en la imposición del plan de autonomía de Begin¹⁰⁵.

Finalmente, en la misma línea que los ataques a la OLP que se sucedían desde 1977, otro objetivo no confesado era radicalizar a la organización palestina y poner obstáculos a su reconocimiento internacional. La OLP, con su creciente moderación y con su apertura a una solución política del conflicto, estaba ganando audiencia en la opinión pública occidental, lo que desde Tel Aviv, que se oponía a cualquier negociación ya que suponía devolución de territorio, era visto como un peligro mayor que el militar¹⁰⁶. En realidad, la OLP no era una amenaza militar para el ejército israelí. Sin embargo, su implantación en Líbano, por su proximidad, por su estructura organizativa y por los medios que suponía, sí le daba fuerza entre el pueblo palestino y le permitía influir en los Territorios Ocupados. Uno de los fundamentos de la estrategia israelí hacia la OLP siempre fue impedir que pudiera establecer una base territorial, por lo que el ataque se acogía a esta lógica. Además, Tel Aviv coincidió con el análisis maronita de que los palestinos romperían el equilibrio libanés que daba el poder a los cristianos, y que su alianza con la izquierda, los shiíes y los drusos colocaría a Líbano en el campo de la confrontación con Israel¹⁰⁷.

La invasión de Líbano en 1982 fue una demostración de la hegemonía militar de un Israel superarmado y apoyado por Estados Unidos ante un mundo árabe dividido e impotente y ante una Unión Soviética desplazada de Oriente Medio¹⁰⁸. Y, sin embargo, se saldó con un fracaso general. En los Territorios Ocupados, la reacción a la invasión de Líbano y a la ofensiva contra la OLP fue la contraria a la esperada por

¹⁰⁴ Los planes de Sharon, a pesar de no responder a la posición de la mayoría en Israel y ni tan siquiera en el gobierno de la derecha, explican los temores jordanos y los esfuerzos del rey Hussein en los años ochenta para buscar una salida política al conflicto y para acercarse a los laboristas. Sharon tuvo que dejar la cartera de Defensa al ser encontrado indirectamente responsable de las matanzas de Sabra y Shatila, los campos de refugiados palestinos en Beirut. Sin embargo, continuó en el gobierno como ministro sin cartera.

¹⁰⁵ Perlmutter (1987: 330-340); Chazan (1988: 159-160); Cobban (1984: 136); Battah y Lukacs (1988: 3); Peretz (1988: 36); Schocken (1984: 81).

¹⁰⁶ Rubenberg (1988: 104); Tessler (1989-b: 37).

¹⁰⁷ Seliktar (1986: 230).

¹⁰⁸ La influencia de la URSS en Oriente Medio, en los años ochenta, estaba en una situación de clara inferioridad ante unos Estados Unidos que tenían como aliados desde 1973 a las principales potencias militar (Israel), económica (Arabia Saudí) y política (Egipto) de la región (Bannerman (1993: 144)). La política soviética en Oriente Medio durante los años ochenta se centró en tratar de mejorar las relaciones con los Estados árabes, incluidos los conservadores, a través de la denuncia de las acciones estadounidenses antiárabes y de su apoyo a los ataques de Israel (Zoubir (1988: 303)). Era una política reactiva que intentaba aprovechar los errores de Washington, como la aventura en Líbano durante la ocupación israelí que hizo desconfiar a los árabes de los compromisos estadounidenses en seguridad, o como los ataques a Libia.

el gobierno israelí. La movilización popular y la resistencia contra la ocupación aumentaron, de la misma forma que lo hizo el apoyo a la OLP y el rechazo a la *Liga de los Pueblos*. La política israelí tampoco tuvo éxito en el intento de radicalizar a la organización palestina. A corto plazo, sí consiguió dividir más a los grupos que la forman, pero la reacción política de Arafat, siguiendo el camino de abandono de la vía armada y de acercamiento a los Estados árabes más próximos a Estados Unidos, como Egipto y Jordania, contrarrestó los esfuerzos israelíes y situó a Tel Aviv a la defensiva en el escenario internacional y en las propuestas de solución pacífica. La resistencia palestina durante la invasión, el cerco de Beirut y la defensa dirigida por Arafat y, sobre todo, las masacres de Sabra y Shatila, dieron un vuelco total en la simpatía internacional hacia los contendientes. El mito de David y Goliat, que tan gran servicio había hecho a Israel, se invirtió y en las televisiones de todo el mundo los palestinos aparecieron como el débil y pequeño que resiste ante las brutalidades del fuerte. El vuelco en el mito, ante la opinión pública internacional, sería definitivo con la Intifada, cuando un David literal con la honda y la piedra, se enfrentó a un Goliat, también literal, con las armas más modernas.

La invasión de Líbano también impactó en la opinión pública israelí y tuvo una fuerte repercusión en la sociedad. Por primera vez en la historia del Estado judío, se rompió el consenso moral sobre las guerras de Israel, tanto por la razón de la lucha como por los medios usados. La guerra, usada como un instrumento de la política exterior del Likud, politizó y dividió a todo el ejército, desde los altos oficiales hasta los reclutas. Aparecieron numerosos grupos pacifistas y de protesta contra la guerra y la invasión, que consiguieron forzar la retirada en 1985, y que sembrarían nuevas semillas en los sectores partidarios de una salida política al conflicto con los palestinos¹⁰⁹.

La ocupación de Líbano provocó un cambio en la concepción de la función de las Fuerzas Armadas, ya que éstas se dedicaron a una actividad policial y represiva que se contradecía con un ejército reservista que no podía estar movilizado durante largos períodos. Estas tensiones en la sociedad israelí se reflejaron en una clara disminución de los voluntarios en las unidades de elite y en la oficialidad de las Fuerzas Armadas, sobre todo entre los jóvenes askenazis de los kibbutz y de clase media, que formaban el esqueleto rector de las Fuerzas de Defensa de Israel. Esto fue un primer aviso del cambio de mentalidad que se estaba operando en estas capas ante la ocupación. La invasión de Líbano también obligó a reflexionar sobre las consecuencias psicológicas de la ocupación. Hasta entonces, la militarización de la política exterior había impedido apreciar la psicología de la población ocupada, pero la rápida radicalización de la población shíí del sur de Líbano demostró que la ocupación podía producir un fuerte movimiento dinámico de resistencia¹¹⁰.

Pocos años más tarde, con el estallido de la Intifada, todos los síntomas de crisis en la sociedad israelí que habían aparecido durante la invasión de Líbano se volvieron a manifestar, magnificados por la proximidad, la

¹⁰⁹ Seliktar (1986: 244); Chazan (1988: 161).

¹¹⁰ Seliktar (1986: 246, 248).

crueledad y la desigualdad del enfrentamiento. Estas tensiones en la sociedad de Israel fueron un elemento importante en el cambio de mentalidad hacia la ocupación. Cada vez era más amplio el sector de población que creía que ya no compensaba mantener el *statu quo* establecido en 1967 y que se debía buscar una solución política al conflicto¹¹¹.

No obstante, aún habría que esperar hasta principios de los noventa para iniciar el proceso de paz. Los gobiernos de unidad nacional, a partir de 1984, no permitieron grandes cambios en Israel. Los laboristas y el Likud cooperaron porque con un sistema político como el israelí no podían hacer otra cosa¹¹², pero la influencia laborista en política exterior se limitó a facilitar la retirada de Líbano, ya que, dada la capacidad del Likud de bloquear cualquier iniciativa, la coalición tendía al inmovilismo en lo referente a los territorios ocupados.

3. EL LARGO CAMINO DE LAS RENUNCIAS PALESTINAS

Los años setenta fueron testigos de un cambio gradual de la OLP hacia posiciones alejadas de su maximalismo inicial y hacia la búsqueda de una solución política al conflicto con Israel. Este proceso se vio acompañado, en una evolución paralela, por el reconocimiento internacional de la OLP como representante del pueblo palestino. Tras la guerra de octubre de 1973, prácticamente todos los Estados árabes estaban dispuestos a reconocer *de facto* a Israel. Desde las capitales árabes arreciaron las presiones sobre la organización palestina para que abandonara su reivindicación de un Estado democrático en toda Palestina y, ya en 1974, la OLP aprobó su nueva propuesta de una Autoridad Nacional Palestina en las áreas liberadas.

¹¹¹ En 1984, sólo tres años antes de que se iniciara la Intifada, el editor del influyente periódico israelí *Ha'aretz* escribía: "The Arab inhabitants of the occupied territories are a nuisance to Israel, but the last 17 years have shown that the situation can be kept under control. The price Israel has to pay is an increasing brutalization of life, but nobody seems to care very much. It would be different if an Algerian situation would develop in the West Bank. For the foreseeable future that does not seem very likely. But no situation is irreversible, if a compelling need for change arises" (Schocken (1984: 92)). Sin embargo, para que una buena parte de la sociedad israelí tomara consciencia del coste de la ocupación no fue necesario el estallido de una guerra como en Argelia, con las piedras de la Intifada fue suficiente en un primer momento. Más tarde, el proceso de paz devolvió la misma confianza a la sociedad israelí, lo que llevó a la segunda Intifada, ésta sí parecida a la guerra anticolonial argelina.

¹¹² Las elecciones de 1984 no dieron una mayoría suficiente a ningún partido para formar gobierno. El Likud ganó 41 escaños y los laboristas 44, con el resto de diputados, hasta 120, repartidos entre 13 partidos pequeños. La extrema proporcionalidad del sistema electoral israelí favorecía este tipo de resultados, que se repetiría de forma parecida en 1988 aunque con una ligera ventaja del Likud. Los gobiernos de unión nacional de 1984 y 1988 no se concertaron por el acuerdo de las dos partes ni en política interior ni en política exterior, sino porque no tenían más remedio que colaborar para evitar la parálisis del país. Finalmente, en 1990, la unidad en el gobierno estalló a consecuencia de las distintas posiciones ante el plan de paz del secretario de Estado Baker (Schocken (1984: 84); Feste (1991: 100)).

La guerra de 1973 había creado una nueva situación política en Oriente Medio a la que los palestinos debían responder. La guerra no había liberado ningún territorio palestino, pero abrió un proceso de negociaciones con un Israel que había dado muestras de debilidad. La OLP, cada vez más asentada en la opinión palestina tanto de la diáspora como de los Territorios Ocupados, temió verse marginada en las iniciativas de paz, por lo que se impuso un giro que la hiciera aceptable para los regímenes árabes. La nueva política también se dirigía a contrarrestar las aspiraciones del rey Hussein de Jordania sobre Cisjordania, manifestadas en su plan del Reino Arabe Unido de 1972. En este sentido, el razonamiento palestino era muy parecido al de los sionistas ante la resolución de partición de Naciones Unidas en 1947. El Septiembre Negro había demostrado que los palestinos no podían confiar en ningún país árabe, por lo que necesitaban un Estado propio, por pequeño que fuera, que los protegiera¹¹³. Así, en junio de 1974, el Consejo Nacional Palestino aprobó que:

"2. The PLO will struggle by all means, foremost of which is armed struggle, to liberate Palestinian land and to establish the people's national, independent and fighting authority on every part of Palestinian land to be liberated (...)"¹¹⁴.

El resto del programa acordado en junio, como concesión a los sectores más radicales, mantenía la tónica de la OLP en sus reivindicaciones. Sin embargo, a pesar de su ambigüedad, había novedades importantes en las nuevas directrices. La llamada a la utilización de "todos los medios" en la lucha de liberación significaba que se abría la puerta a una salida política del conflicto. El término "áreas liberadas" se entendió inmediatamente como un eufemismo para Gaza y Cisjordania¹¹⁵, y allí donde decía "autoridad nacional" se leyó Estado. Esto último quedó claro tres años más tarde, en el XIII Consejo Nacional Palestino, cuando se dio un nuevo paso hacia el reconocimiento *de facto* de Israel y la posibilidad de dividir Palestina al afirmar:

"11. The PNC has decided to continue the struggle to regain the national rights of our people, in particular the right of return, self-determination and establishing an independent national state on their national soil"¹¹⁶.

La evolución de la OLP hacia la solución biestatal se explicaba también por la superioridad militar israelí y el apoyo de Estados Unidos a los sionistas. Un análisis realista obligaba a reconocer la dificultad de dismantelar el Estado judío y a plantear objetivos más factibles. Además, la organización palestina ni tan siquiera tenía el amparo de la Unión Soviética, pues ésta siempre respetó el derecho a la existencia de Israel y

¹¹³ Cobban (1984: 17, 60, 155).

¹¹⁴ "Palestine National Council, Political Program, 8 June, 1974", en Lukacs (1992: 309).

¹¹⁵ Esto quedaba claro en las declaraciones de Nayef Hawatmeh, dirigente del Frente Democrático de Liberación de Palestina (FDLP), que fue quien propuso el giro en la política de la OLP y, junto con Fatah, consiguió que fuera aprobado en el Consejo Nacional Palestino. Ver: "Statements by General Secretary of the DFLP Naif Hawatmah Defending the Establishment of a Palestinian National Authority in Territories Liberated from Israeli Occupation, 24 February, 1974", en Lukacs (1992: 307-308). Recordemos que en Cisjordania incluimos Jerusalén Este.

¹¹⁶ "Palestine National Council, Political Declaration, 22 March, 1977", en Lukacs (1992: 333-334).

presionó a los palestinos para que aceptaran la solución de dos Estados. En Tel Aviv la propuesta palestina fue recibida con un rechazo absoluto, no sólo al Estado palestino sino también a la OLP, lo que no constituía ninguna sorpresa ya que en este aspecto coincidían laboristas y Likud¹¹⁷.

La decisión del XII Consejo Nacional Palestino, en 1974, permitió el cambio de la política de los Estados árabes hacia el reconocimiento de la OLP como única representante legítima del pueblo palestino. De esta forma, la organización palestina se incorporó a la estrategia diplomática árabe. Primero en noviembre de 1973, en la cumbre de la Liga Árabe en Argel, los Estados árabes reconocieron a la OLP como representante palestina, pero con las reservas de Jordania. No sería hasta la cumbre de Rabat, en octubre de 1974, que la Liga Árabe aceptaría a la organización palestina definitivamente como única representante y se sumaría a su política al afirmar:

"(...) the right of the Palestinian people to establish an independent national authority under the command of the Palestine Liberation Organization, the sole legitimate representative of the Palestinian people in any Palestinian territory that is liberated"¹¹⁸.

La resolución de la Liga Árabe suponía un gran triunfo de la OLP en la afirmación de su personalidad política y del nacionalismo palestino. Por parte de los gobiernos árabes era el precio que pagaban a cambio de la moderación palestina, tanto en la lucha contra Israel como en la vía popular revolucionaria que podía desestabilizar a los regímenes¹¹⁹. El gran derrotado en Rabat fue el rey Hussein de Jordania. En Amman había grandes reticencias a renunciar a Cisjordania. Por una parte, Hussein no quería ser recordado por la pérdida de Cisjordania y Jerusalén, ni quería renunciar a la custodia de la ciudad santa. Hay que recordar que los hachemís ya habían perdido la custodia de la Meca ante los saudís. Por otra parte, la ayuda económica estaba muy ligada al conflicto con Israel y a los lazos con los Territorios Ocupados, y Jordania dependía de estas remesas llegadas del exterior. El sistema político jordano se había estructurado sobre la base de las dos orillas del Jordán y, en 1974, el rey aprovechó para suspender el Parlamento con la excusa de que la representación de la orilla occidental, la mitad de los escaños, ya no era posible¹²⁰. Amman tenía otra buena

¹¹⁷ Rubenberg (1988: 101-102).

¹¹⁸ "Arab League Summit Conference Communique, Rabat, Morocco, 29 October, 1974", en Lukacs (1992: 464).

¹¹⁹ Aruri (1988: 74).

¹²⁰ Tal (1993: 50-51); Brand (1995: 21). De esta forma, Hussein congeló la mínima representación popular existente hasta que, tras la renuncia explícita a Cisjordania en 1988, eliminó la representación de la orilla occidental y, al año siguiente, convocó elecciones. El rey aplazaba la democratización del régimen hasta la recuperación de Cisjordania. Sin embargo, las elecciones y los cambios democráticos iniciados en 1989 no tenían su causa en la renuncia a la orilla occidental, sino en las *revueltas del pan* que estallaron en la primavera de 1989 en el sur del país. En estas regiones de Jordania la población es básicamente transjordana, con una proporción mínima de palestinos, y constituía la base que sustentaba al régimen jordano, así que, cuando estos cimientos temblaron, el rey se vio obligado a hacer cambios en el sistema político para mantener los apoyos.

razón para dudar en romper los lazos con Cisjordania, ya que sabía que tanto los laboristas israelíes como Estados Unidos preferían la opción jordana a la creación de un Estado palestino, y que harían todo lo posible para evitar esta última salida al conflicto.

El acuerdo de la Liga Árabe en Rabat situó a la OLP y a la dimensión palestina del conflicto en el centro del escenario. Empezaba a ser evidente que sin el reconocimiento del nacionalismo palestino y de la OLP no podría haber un proceso de paz real, ya que el núcleo del conflicto quedaría fuera¹²¹. El siguiente gran paso en el reconocimiento de las reivindicaciones palestinas y del papel de la OLP se dio a finales del mismo año 1974. El 13 de noviembre Yasser Arafat pronunció un discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas. La importancia histórica del momento no está en el discurso en sí -no ofreció grandes novedades, ya que Arafat todavía propuso la creación de un Estado democrático y laico, aunque ahora con la permanencia de todos los judíos que vivían en Palestina-¹²², sino en que, por primera vez, la comunidad internacional dejaba de ver el conflicto árabe-israelí solamente como una disputa fronteriza entre Estados y como un problema de refugiados.

Este giro se expresó el 22 de noviembre del mismo año en dos resoluciones de la Asamblea General en las que ésta reconocía a la OLP como representante del pueblo palestino, su derecho a la autodeterminación y el de los refugiados al retorno -resolución 3236-, e invitaba a la organización palestina a participar como observadora en las sesiones y trabajo de Naciones Unidas -resolución 3237-¹²³. Sin embargo, el reconocimiento de la dimensión palestina del conflicto y de la OLP en el ámbito internacional todavía chocaba con el rechazo del actor más influyente: Estados Unidos.

Los tímidos avances de la Administración norteamericana hacia la aceptación de los "intereses legítimos del pueblo palestino", como en la declaración conjunta de Breznev y Nixon en 1973 o durante la presidencia Carter, eran inmediatamente abandonados ante la oposición israelí y las presiones del *lobby* judío en Washington. Así, la OLP se fue convirtiendo en un actor ineludible en un proceso de solución pacífica del conflicto árabe-israelí, pero sin conseguir la fuerza necesaria para forzar la participación en el proceso negociador. La intransigencia israelí ante las demandas palestinas y la capacidad de la OLP de impedir una

¹²¹ Galtung (1988: 322).

¹²² Otro elemento a destacar del discurso fue su famoso llamamiento: "Today I have come bearing an olive branch and a freedom-fighter's gun. Do not let the olive branch fall from my hand. Do not let the olive branch fall from my hand. Do not let the olive branch fall from my hand", que en realidad era la manifestación de la voluntad palestina de encontrar una salida política al conflicto, una nueva muestra del camino emprendido por la OLP hacia la moderación ("Speech by Yasser Arafat to the UN General Assembly, 13 November, 1974", en Lukacs (1992: 317-333)).

¹²³ Estas resoluciones eran la expresión de un creciente aislamiento de Israel en la Asamblea General de Naciones Unidas, donde los Estados surgidos de la lucha anticolonial tenían cada vez más fuerza. Una nueva muestra de este aislamiento se dio al año siguiente, con la resolución 3379 (10 de noviembre de 1975) de la Asamblea General, que determinaba que el sionismo era una forma de racismo y de discriminación racial.

solución global que la marginara, colocaron el conflicto en un callejón sin salida. Sadat intentó encontrar una vía de escape, pero se quedó en una paz parcial y fría.

La dirección de la OLP hizo lo posible para romper el embotamiento político del conflicto moderando sus reivindicaciones y su acción armada. La organización palestina respondía así a las presiones de los gobiernos árabes y de Estados Unidos, esperando que el comedimiento cambiaría las relaciones de la OLP y de Israel con Washington hacia unos contactos más equilibrados. El análisis de la dirección palestina en este sentido se reveló erróneo, ya que no tuvo en cuenta que los lazos de Israel con Estados Unidos eran mucho más fuertes y se basaban en algo más que la posición de unos y otros ante el conflicto¹²⁴.

El camino de la OLP hacia la moderación estuvo lleno de divisiones y reticencias. La primera bifurcación se hizo visible inmediatamente después del 12 Consejo Nacional Palestino. El acuerdo de junio de 1974 era una posición de compromiso entre las propuestas de Fatah y el FDLP y la desconfianza del Frente Popular de Liberación de Palestina (FPLP) de Habash. No obstante, el FPLP pronto se enfrentó a los esfuerzos de Arafat para participar en la Conferencia de Ginebra y anunció su retirada del Comité Ejecutivo de la OLP. El grupo de Habash denunció la actitud entreguista del liderazgo de la OLP y sus contactos con Jordania y Estados Unidos para participar en el proceso negociador de Ginebra, al igual que la posibilidad de aceptar la resolución 242¹²⁵. Alrededor del FPLP se reunieron otros grupos palestinos y, en una reunión en Bagdad el 10 de octubre de 1974, formaron el Frente del Rechazo que se opuso a la actitud moderada de Arafat. El líder palestino también debió enfrentarse a las presiones de los hombres más pragmáticos de la OLP, como Khaled Hassan, uno de los fundadores de Fatah, quien dimitió de su cargo de "ministro de exteriores" de la OLP en enero de 1973 al considerar insuficiente el giro hacia una estrategia diplomática más realista¹²⁶.

La opción biestatal, primero como táctica y después como estrategia de la OLP, también fue recibida de forma muy dispar entre los palestinos de la diáspora y los de los Territorios Ocupados. Mientras que para los primeros significaba que el objetivo del retorno y la recuperación de las tierras y casas perdidas en 1948 se aplazaba *sine die*, para los segundos suponía situar en primer plano la lucha contra la ocupación y la posibilidad de buscar una solución negociada¹²⁷. La nueva estrategia impulsó la implantación de la OLP en los Territorios Ocupados, lo que se reflejó en los resultados de las elecciones municipales de 1976. Sin embargo, entre los refugiados de la diáspora la voz del rechazo era la más escuchada.

¹²⁴ Rubenberg (1988: 110).

¹²⁵ "Statement by the PFLP Announcing Its Withdrawal from the Executive Committee of the PLO. Beirut, 26 September, 1974", en Lukacs (1992: 312-317), y "Interview (August 3, 1974). By George Habbash. Excerpts from *Al-Hadaf* (Beirut)", en Laqueur y Rubin (1991: 498-504).

¹²⁶ Cobban (1984: 277, nota 25).

¹²⁷ Alvarez-Ossorio (2001: 82-83).

Los grupos del Frente del Rechazo, a pesar de tener una gran fuerza dentro del movimiento palestino durante 1974 y 1975, sobre todo el FPLP que se convirtió en el grupo guerrillero más activo, no consiguieron desbancar el liderazgo de Fatah. La moderación de la OLP liderada por el grupo de Arafat fue premiada por los Estados árabes con la canalización de la ayuda financiera a través de las estructuras de Fatah, lo que le dio un mayor poder dentro de la OLP y en el aparato administrativo, militar y social palestino en Líbano¹²⁸. Arafat evitó en todo momento la ruptura de la OLP. Los cambios de política fueron graduales y trataron de mantener la máxima representatividad posible. El esfuerzo por la unidad palestina alrededor de la OLP fue siempre un obstáculo para la adopción de salidas políticas al conflicto que, inevitablemente, significaban renuncias a reivindicaciones históricas. En 1977, Fatah y el FDLP consiguieron la aprobación de la política de un Estado palestino independiente en los Territorios Ocupados, al aprovechar la debilidad del FPLP y el Frente del Rechazo, que se consumieron en el ámbito militar y organizativo en la guerra civil libanesa, mientras que Fatah salió fortalecido dentro del movimiento de liberación palestino.

Las relaciones de la OLP con los Estados del Frente se vieron afectadas por las perturbaciones en el sistema árabe provocadas por el viaje de Sadat a Jerusalén. Las relaciones con Jordania mejoraron tras la decisión del 13 Consejo Nacional Palestino y a consecuencia de la política unilateral de Egipto. Tras un largo período de enfrentamientos con Siria en Líbano, el gesto de Sadat volvió a reunir a sirios y palestinos en el Frente de la Firmeza. Sin embargo, la mejoría en el trato con Damasco no duró mucho. Las conversaciones egipcio-israelíes indujeron a la OLP a un relanzamiento del activismo guerrillero contra Israel para obstaculizar el proceso negociador. En algún momento, como durante la invasión israelí del sur libanés en 1978, la lucha de los *fedayin* puso en dificultades a Sadat, pero ni el movimiento palestino ni los regímenes árabes del Frente de la Firmeza fueron lo bastante fuertes para impedir la paz bilateral. La entrada del ejército israelí en Líbano en 1978, como en 1982, supuso mayores problemas para Siria al ponerse de manifiesto su impotencia ante el temor a otra guerra con Israel, que para Egipto, que continuó avanzando en las negociaciones hacia la recuperación del Sinaí¹²⁹. Esto, una vez más, se sintió en Damasco como la necesidad de controlar el movimiento palestino.

La desaparición de Egipto como actor en el sistema árabe redundó en un mayor peso para Siria en el inestable equilibrio de la Liga Árabe. El gobierno sirio, en su búsqueda del liderazgo, se presentó como el único gran defensor de la causa árabe contra Israel. Para mantener su papel, sobre todo ante Arabia Saudí y los países del Golfo, de donde venía la mayor ayuda económica para los Estados del Frente, Damasco debía controlar tanto la lucha como las iniciativas de paz hacia Israel, por lo que, inevitablemente, debía chocar con la OLP y con Jordania. Tanto los palestinos como el rey Hussein creían que se tenían que explorar todas las

¹²⁸ Corm (1991: 184); Rubenberg (1988: 101).

¹²⁹ Cobban (1984: 94-95).

posibilidades de avanzar hacia una solución, mientras que Assad era partidario de conseguir primero la paridad estratégica con Israel, lo que significaba potenciar el ejército sirio¹³⁰.

Los acuerdos de Camp David en 1979 provocaron un rechazo generalizado entre los palestinos, tanto del interior como del exterior¹³¹, pero también dieron argumentos a los que defendían la participación en una solución diplomática del conflicto ya que, de otra forma, podían quedar marginados por un acuerdo israelo-jordano. Por esta misma razón, la OLP aceptó la propuesta del príncipe Fahd en 1981 y el Plan de Fez de 1982 y, de igual modo, no rechazó totalmente el Plan Reagan tras la invasión israelí de Líbano.

La salida de las guerrillas palestinas de Líbano y la impotencia de los regímenes árabes ante el ejército israelí en Líbano dieron un vuelco definitivo al conflicto hacia la dimensión intercomunitaria. La lucha interestatal quedó desplazada por la lucha palestina por la autodeterminación y la consecución de un Estado propio en los Territorios Ocupados¹³². Sin embargo, al propio tiempo y dada su debilidad, la dirección de la OLP era consciente de que debería coordinar su acción con los gobiernos árabes. La dificultad estribaba en la división árabe y en la voluntad de control de Siria, y en que ambas se reflejaban en la organización palestina. Mientras que algunos grupos palestinos continuaron basando su estrategia en el apoyo sirio, la dirección de la OLP se enfrentó a Damasco, llegando al choque militar en Trípoli en 1983. Serían unos años de desunión y enfrentamientos en el campo palestino, hasta la reconciliación en 1987¹³³.

La enemistad entre Arafat y Assad condujo al acercamiento del primero hacia Egipto y Jordania. Como ya se ha dicho, en una maniobra arriesgada, Arafat se detuvo en El Cairo a su salida de Trípoli y, poco después, impulsó el plan conjunto con el rey Hussein que suponía un gran paso atrás en los éxitos conseguidos por el nacionalismo palestino ante Jordania. El hachemí aprovechó la difícil situación en que se encontraban la OLP y su dirección para acercarlos a su estrategia negociadora y a sus intereses¹³⁴. Sin embargo, las tensiones entre la OLP y el régimen hachemí no habían desaparecido y el plan fracasó. Arafat había negociado el Acuerdo Jordano-Palestino en una situación de gran debilidad. Alejado del frente con Israel y aislado en la cúpula de la OLP, convocó una reunión del Consejo Nacional Palestino en Amman, en noviembre de 1984, en la cual prácticamente sólo participó Fatah. La necesidad de recuperar la iniciativa llevó al dirigente palestino a hacer concesiones a Hussein que dividieron todavía más a la OLP: la confederación con Jordania suponía abandonar la reivindicación de un Estado palestino independiente, y la delegación conjunta jordano-

¹³⁰ Khalidi (1988: 263, 272).

¹³¹ Ver: "Statement by the West Bank National Conference, Beit Hanina, Jerusalem, 1 October, 1978", y "Palestine National Council, Political and Organizational Program, 23 January, 1979", en Lukacs (1992: 338-344).

¹³² Aruri (1988: 74).

¹³³ Cobban (1984: 132); Khalidi (1988: 274); Aruri (1988: 74).

¹³⁴ Susser (1994: 191).

palestina en una posible negociación ponía en peligro el *status* de único representante del pueblo palestino por el cual tanto había batallado la OLP¹³⁵. En 1987, para avanzar en la reunificación de la organización palestina, la dirección de la OLP abrogó el acuerdo, lo que Hussein ya había hecho el año anterior.

Los enfrentamientos palestinos con Siria y Jordania demostraban que la visión que tenía la OLP del proceso de paz no coincidía con la de ninguno de los Estados árabes del frente ni, evidentemente, con la de Israel o Estados Unidos¹³⁶. La abrogación del plan conjunto jordano-palestino significó el regreso al objetivo de creación de un Estado palestino independiente en los Territorios Ocupados¹³⁷. El XVIII Consejo Nacional Palestino, en abril de 1987, escenificó la reunificación de la OLP alrededor de este programa y en el rechazo a la resolución 242¹³⁸. La política aprobada en Argel en 1987 se centraba en buscar una salida diplomática al conflicto sobre la base de una conferencia internacional bajo los auspicios de Naciones Unidas y con participación de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, lo que suponía prácticamente el abandono oficial de la lucha armada como estrategia y una victoria de las posiciones más moderadas¹³⁹.

La travesía de la OLP hacia la solución política del conflicto se acompañó de un progresivo abandono de la vía militar. A las presiones exteriores, tanto de Estados Unidos y la URSS como de los gobiernos árabes, se añadían las de los sectores más influyentes de los palestinos del interior, que defendían la negociación del fin de la ocupación. Además, tras la guerra de Líbano de 1982, era evidente que los regímenes árabes no se enfrentarían al ejército israelí, por lo que una victoria militar en el conflicto era impensable. Así, tras la invasión israelí del sur de Líbano en 1978, Arafat estuvo de acuerdo en colaborar con la UNIFIL¹⁴⁰ en un alto-el-fuego, a pesar de que esto significaba la aceptación implícita de la resolución 425 que mencionaba a Israel¹⁴¹, lo que suponía un paso enorme en la política palestina. En julio de 1981, la OLP negoció otro alto-el-fuego con Israel en el sur de Líbano, con la mediación del enviado especial norteamericano Philip Habib.

¹³⁵ Rubenberg (1988: 96-97).

¹³⁶ Miller (1988: 127).

¹³⁷ "Statement by the PLO Executive Committee Cancelling the Amman Accord, 19 April, 1987", en Lukacs (1992: 384-385).

¹³⁸ El XVIII Consejo Nacional Palestino supuso un triunfo de la OLP como organización unitaria. El regreso de los grupos disidentes a la vida parlamentaria palestina y al respeto de las tradiciones democráticas de la OLP, así como la vuelta de la dirección a la búsqueda del máximo consenso permitieron dar los importantes pasos, en los años siguientes, hacia el reconocimiento *de facto* de Israel y hacia la negociación como estrategia fundamental palestina (Hassassian (1994: 146-147)).

¹³⁹ "Palestine National Council, Resolutions of the Political Committee, Algiers, 26 April, 1987", en Lukacs (1992: 385-389).

¹⁴⁰ United Nations Interim Force in Lebanon.

¹⁴¹ La resolución 425 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, del 19 de marzo de 1978, llamó a la retirada del ejército israelí del territorio libanés y estableció una fuerza de pacificación en la zona: la UNIFIL. La resolución 425 se convirtió en el texto base para la participación de Líbano en las negociaciones de paz con Israel.

No obstante, los esfuerzos del liderazgo palestino para seguir la vía política debían salvar los continuos obstáculos puestos por las facciones palestinas más radicales, que defendían la presión militar como opción principal, y por Tel Aviv que, ante el peligro de la moderación palestina, lanzaba provocaciones sin cesar¹⁴². En 1985, en la Declaración de El Cairo, Yasser Arafat dio un nuevo paso al condenar las operaciones fuera del territorio palestino y toda forma de terrorismo y anunciar que tomaría medidas contra los que violaran el compromiso¹⁴³. A finales de los años ochenta, el liderazgo de la OLP había abandonado la vía armada incluso en el interior de Palestina, pero, en aras de la unidad, continuaba sin poder condenar definitivamente a los grupos que todavía emprendían acciones guerrilleras¹⁴⁴.

3.1 El resurgimiento de los palestinos del interior

La población de los Territorios Ocupados palestinos, en los años setenta y ochenta, estrechó sus lazos con la OLP hasta aceptar de forma mayoritaria su liderazgo. En enero de 1973, el XI Consejo Nacional Palestino aprobó la creación de un nuevo órgano en el interior para coordinar las actividades de resistencia: el Frente Nacional Palestino en los Territorios Ocupados. Esta decisión también formaba parte de la reacción contra los intentos jordanos de arrogarse la representatividad de los palestinos del interior. La implantación del FNP entre la población de los Territorios Ocupados ganó fuerza con la guerra de octubre de 1973 y las esperanzas que ésta suscitó, junto con la nueva orientación de la OLP hacia la Autoridad Nacional Palestina en los territorios liberados y con el reconocimiento internacional de la organización manifestado en la decisión de la Liga Árabe en Rabat y en la intervención de Arafat ante la Asamblea General de Naciones Unidas en 1974. Pero la relación era a dos bandas, ya que los palestinos del interior también empezaron a tener un papel cada vez más importante en la evolución de la OLP hacia posiciones más moderadas y pragmáticas¹⁴⁵.

Durante los años ochenta, el temor a que la judaización de Cisjordania, con la construcción de nuevos asentamientos de colonos israelíes, la expropiación de más y más tierras y la cada vez más dura represión, se convirtiera en un fenómeno irreversible, hizo que fueran muchos los políticos palestinos del interior que presionaran a la OLP para que moderara sus posiciones y se prestara a negociar con Israel. La colonización judía de Cisjordania con Jerusalén Este y de Gaza se vivía de forma distinta entre los palestinos del interior y los de la diáspora, ya que para los primeros la pérdida de cada vez más territorio en manos israelíes era una realidad cotidiana que estaba transformando su mundo y afectaba a sus necesidades básicas. Antes del

¹⁴² Nassar (1991: 201-202); Rubenberg (1988: 96); Cobban (1984: 96).

¹⁴³ "Declaration by Yasser Arafat on Terrorism, Cairo, 7 November, 1985", en Lukacs (1992: 370-371).

¹⁴⁴ En noviembre de 1988 Arafat rechazó el terrorismo y aceptó las resoluciones 242 y 338 ante la Asamblea General. El día siguiente se inició el tan deseado diálogo entre la Administración estadounidense y la OLP, pero poco más tarde se interrumpió debido a la incapacidad de Arafat de condenar una operación de un comando palestino, que fue abortada en una playa de Tel Aviv a principios de 1990 (Hassassian (1994: 143)).

¹⁴⁵ Cobban (1984: 172); Rubenberg (1988: 100).

estallido de la Intifada, varios líderes del interior tuvieron contactos con israelíes, incluso del Likud, e intentaron impulsar conversaciones de paz con los palestinos del interior representando a la OLP. La dirección de la OLP aprovechó la fuerza que estaban consiguiendo los representantes de los Territorios Ocupados en la organización palestina para apuntalar sus propuestas de moderación que, de otra forma, habrían fracasado ante los grupos más radicales. Los líderes pragmáticos del interior se permitían incluso criticar algunas acciones de los grupos palestinos radicales, siempre desde el apoyo a la OLP, con lo que entraban en el juego democrático de la organización y se convertían en una de las voces poderosas dentro de ella¹⁴⁶. Se puede decir que la iniciativa política en el campo palestino se estaba trasladando a los Territorios Ocupados, y que con la Intifada también lo haría el núcleo de la lucha contra Israel.

La OLP arraigó en Gaza y Cisjordania en un proceso paralelo a la renovación de las elites palestinas en la zona. Las políticas israelíes de ocupación, en los primeros años setenta, permitieron el surgimiento de una incipiente clase media urbana con jóvenes más educados y con profesiones liberales, que tenían una visión de la sociedad y de la política distinta de las viejas elites tradicionales. Las elecciones locales de 1976, con una nueva ley electoral que permitía participar a las mujeres y a los hombres sin propiedad, dieron la victoria al bloque nacionalista palestino. Sin embargo, a pesar de este triunfo de la resistencia palestina a la ocupación, los años siguientes serían de desesperanza, aunque también de lucha. La victoria del Likud en 1977 cambió la política israelí hacia los Territorios Ocupados por una mayor intervención y represión, con la prohibición de nuevas elecciones y el cese y expulsión de muchos de los alcaldes elegidos. La visita de Sadat a Jerusalén, los Acuerdos de Camp David, los enfrentamientos de los palestinos con Siria en Líbano, y algunos choques de la dirección de la OLP con grupos de la izquierda palestina en el interior, también contribuyeron a la desmoralización. Pero, al poco tiempo, las políticas del gobierno del Likud y la oposición a Camp David acercaron a las tendencias más radicales y moderadas del interior y estimularon la lucha contra la ocupación y contra los acuerdos egipcio-israelíes. La paz unilateral de Sadat suscitó un nuevo episodio de entendimiento entre la OLP, Jordania y Siria, que sirvió para una mayor unión entre los políticos de Cisjordania contra la ocupación y la colonización israelí¹⁴⁷.

Las razones de la oposición a Camp David en el interior de los Territorios Ocupados coinciden con las aducidas por la OLP en el exterior, lo que es un signo de la ya profunda simbiosis entre unos y otros. El acuerdo entre Sadat y Begin era inaceptable porque ignoraba el derecho de autodeterminación palestino, no reconocía la representatividad de la OLP, no hacía ninguna referencia al futuro de los asentamientos de colonos israelíes en los Territorios Ocupados y trataba el problema de la ocupación como una cuestión distinta del problema de los palestinos del exterior¹⁴⁸. En 1978, los alcaldes y otros dirigentes comunitarios

¹⁴⁶ Steinberg (1994: 116, 123-124); Nassar (1991: 40); Sahliyah (1988-b: 310-311).

¹⁴⁷ Sahliyah (1988-a: 86, 89); Sahliyah (1988-b: 306); Aruri (1988: 76).

¹⁴⁸ "Statement by West Bank Mayors on Sadat's Visit to Israel, 21 December, 1977 [Excerpts]", y "Statement by the West Bank National Conference, Beit Hanina, Jerusalem, 1 October, 1978", en Lukacs (1992: 336-339).

cercanos a la OLP crearon el Comité de Dirección Nacional (*National Guidance Committee*) para coordinar la lucha de oposición a las medidas acordadas en Camp David respecto a los Territorios Ocupados. El nuevo comité sustituyó al Frente Nacional Palestino, muy debilitado por la represión, y se planteó su organización y lucha política con un perfil más bajo para evitar en lo posible los estragos causados por el ejército israelí. No obstante, Tel Aviv ilegalizó en 1981 al Comité y continuó con su política de ceses y expulsiones de alcaldes¹⁴⁹. Sin embargo, la mayor ofensiva contra la OLP se dio en Líbano en 1982, con un ataque que también estaba dirigido a contener la influencia de la organización palestina en los Territorios Ocupados¹⁵⁰.

La represión y la expulsión de la OLP de Líbano permitieron que la elite conservadora palestina volviera a emerger por un corto período. El plan de confederación jordano-palestina acordado por Arafat y el rey Hussein también dio nuevas alas al liderazgo tradicional projordano, y empezó a aparecer una doble lealtad, a la OLP y a Amman. Sin embargo, las renuncias en las aspiraciones palestinas, en aras del pragmatismo, fracasaron al no conseguir sentar en la mesa de negociación al gobierno israelí, y la frustración explotó en la Intifada¹⁵¹. La revuelta de las piedras en los Territorios Ocupados trajo nuevos cambios en las elites dirigentes palestinas y nuevas lealtades.

La progresiva sustitución de la vieja elite projordana por la nueva más cercana a la OLP en el liderazgo del interior, agudizó todavía más la batalla por la influencia en los Territorios Ocupados de los tres actores enfrentados: la OLP, Jordania e Israel. La colaboración de Amman en la administración de los Territorios Ocupados había creado una triple conjunción entre Jordania, Israel y el liderazgo palestino tradicional, interesada en la pacificación de los territorios y en impedir cambios políticos entre los palestinos. A pesar de ello, la OLP consiguió implantarse en Gaza y Cisjordania apoyándose sobre todo en los movimientos sociales, como los sindicatos, las asociaciones estudiantiles o las de mujeres y jóvenes¹⁵².

El régimen hachemí jugó la carta islamista para debilitar a la OLP de la misma forma que lo estaba haciendo en Jordania para debilitar a la izquierda. En esta política recibió la ayuda de Israel, que dejó actuar a los islamistas al tiempo que lanzaba la represión sobre los seguidores de la OLP. Israel intentó crear un nuevo

¹⁴⁹ La represión sobre los alcaldes y líderes palestinos en los primeros años ochenta fueron especialmente duros. Ejemplos de ello los encontramos en la deportación de los alcaldes de Hebrón y Halhul, y del jeque Rajab al-Tamimi, un líder religioso de Hebrón, o en los intentos de asesinato por parte de colonos israelíes de los alcaldes de Nablus, Ramallah y Al-Bireh. En 1982 fueron cesados otros ocho alcaldes. La llegada de los halcones más duros al gobierno de Tel Aviv no sólo supuso un fuerte impulso para la colonización, también lo fue para la represión y el sentimiento de inmunidad en los colonos.

¹⁵⁰ Sahliyah (1988-b: 307); Cobban (1984: 175-177); Sahliyah (1988-a: 89).

¹⁵¹ Sahliyah (1988-a: 90).

¹⁵² Majdi al-Malki (1994: 110-111); Sahliyah (1988-a: 86); Cobban (1984: 171); Muslih (1993-b).

liderazgo que le fuera fiel con la Liga de los Pueblos, pero obtuvo el resultado contrario pues los colaboracionistas se desprestigiaron y perdieron la influencia que todavía podían mantener¹⁵³.

La competencia también se daba en el aspecto económico. Hasta finales de los setenta Jordania era el principal distribuidor de la ayuda económica a Cisjordania. Pero, en los años ochenta, la OLP y especialmente Fatah pasaron a controlar buena parte del auxilio, que llegaba principalmente de los países árabes productores de petróleo, con lo que esto suponía de competencia para Amman en las estructuras clientelares y administrativas. Por otra parte, la política israelí de absorción de mano de obra palestina entró en pugna con el papel tradicional de control económico de Jordania, al tiempo que era usada como medida represiva ante las revueltas¹⁵⁴.

Finalmente, el vencedor en esta lucha de influencias fue el actor más débil, la OLP. En buena parte fue gracias, paradójicamente, a que los palestinos del interior sólo podían tener voz y ascendiente en la organización palestina, no en Amman ni en Tel Aviv. De esta forma, se estableció una relación bidireccional en la que cada vez tenía más peso la opinión de los Territorios Ocupados y, así, la posición de la OLP pasó a ser la de Gaza y Cisjordania.

¹⁵³ Sahliyeh (1988-a: 86); Cobban (1984: 176-177); Majid al-Malki (1994: 110-111).

¹⁵⁴ Majdi al-Malki (1994: 110-111); Sahliyeh (1988-a: 86); Cobban (1984: 171, 176-177); Muslih (1993-b).

IV. EL CAMINO HACIA LA NEGOCIACION

Los cambios en el sistema internacional a finales de los años ochenta tuvieron importantes repercusiones en Oriente Medio y en el conflicto árabe-israelí. El fin de la Guerra Fría rompió la estructura bipolar que enmarcaba muchos conflictos locales en el sistema internacional global, dejándolos enfrentados a sí mismos y a una nueva aproximación de la superpotencia victoriosa: Estados Unidos. No obstante, mientras que los conflictos se libraron del corsé bipolar que dificultaba su avance, tanto hacia la solución política como hacia escaladas de violencia incontroladas, los actores que se enfrentaban en estas disputas quedaron a merced de una nueva realidad globalizadora que exigía nuevos comportamientos domésticos e internacionales.

La Intifada y la represión israelí, extremadamente dura en los primeros años de la revuelta, se dejaron sentir en la opinión pública internacional e, incluso, en la opinión de los judíos norteamericanos, provocando tensiones con la comunidad internacional y con la Administración estadounidense¹. El gobierno de Reagan, ante la presión de la opinión occidental y de los gobiernos aliados y la permisividad de un *lobby* judío más moderado, emprendió nuevas iniciativas para la solución diplomática del conflicto y, a finales de 1988, inició el diálogo con la OLP. La Intifada, por primera vez, hizo dudar a Estados Unidos de la capacidad de Israel para controlar y estabilizar la región. Esta percepción se agravó cuando la revuelta de los jóvenes palestinos estuvo a punto de extenderse a los Estados árabes vecinos, y en especial a Jordania².

La Administración estadounidense, en marzo de 1988, presentó una propuesta de negociaciones a través del Secretario de Estado Shultz. El nuevo plan era muy parecido al de Shimon Peres y el rey Hussein, del año anterior, con la convocatoria de una conferencia internacional basada en la resolución 242 y con participación de una delegación conjunta jordano-palestina, aunque con una agenda más rígida. El plan de Shultz, que era la primera iniciativa de paz norteamericana desde el Plan Reagan de 1982, volvió a dividir al gobierno de unidad nacional israelí. Los laboristas aceptaron la propuesta, pero el Likud la rechazó. También entre los árabes hubo divisiones, pues la OLP, sintiéndose fuerte con la Intifada, se opuso a la delegación conjunta con Jordania. La renuncia oficial de Jordania a Cisjordania, en julio del mismo año, y el cambio de

¹ Sahliyeh (1988-a: 91). En noviembre de 1989, durante una visita del Primer Ministro israelí Yitzak Shamir a Estados Unidos, la comunidad judía en aquel país rompió la norma establecida de no criticar nunca al jefe del gobierno israelí cuando estuviera en Washington. Por una parte, un grupo de más de doscientos rabinos y por otra un grupo de importantes personalidades del *lobby* judío criticaron la política de Shamir hacia los palestinos y sus propuestas de futuro. Sin embargo, también se debe señalar que las críticas de la comunidad judía estadounidense a las políticas israelíes siempre son de corto alcance y no significan su comprensión hacia los palestinos, ya que ven la necesidad de solucionar el conflicto con los palestinos, no como un reconocimiento de sus derechos, sino como la necesidad de salir del embrollo en el que se encuentran y que la Intifada agravó (Segal (1990: 22)).

² Zunes (1996: 94).

Administración en Washington en enero de 1989, enterraron el plan de Shultz, aunque no sus principios que se retomaron más tarde³.

Shamir, entonces primer ministro del gobierno de unidad nacional, ante las presiones de Estados Unidos y de los europeos, presentó un plan de paz pactado con Rabin. Este plan, muy parecido al de Camp David de 1978, con elecciones en los Territorios Ocupados -excepto Jerusalén-, con candidatos aceptados por el gobierno israelí, que darían paso a un período transitorio de autonomía y a negociaciones sobre el estatuto final, continuaba negando la posibilidad de un Estado palestino y de negociaciones con la OLP, por lo que fue inmediatamente rechazado por los palestinos⁴. La OLP respondió con su propia propuesta de elecciones y de retirada israelí de los Territorios Ocupados, dando paso a un Estado palestino confederado con Jordania, que, evidentemente, fue desestimada por Tel Aviv⁵.

Sin embargo, la dinámica abierta por el plan de Shultz continuó con dos propuestas del Secretario de Estado Baker y una propuesta egipcia de elecciones. La primera iniciativa de Baker, en mayo de 1989, se centraba en negociaciones directas de todas las partes, basadas en las resoluciones 242 y 338, y proponía la congelación de la construcción de asentamientos en los Territorios Ocupados⁶. La OLP aceptó la propuesta del Secretario de Estado, pero Israel la rechazó. En septiembre del mismo año, el gobierno egipcio, de nuevo en la Liga Arabe desde mayo de 1989, presentó un plan para convocar elecciones en los Territorios Ocupados, según el cual podrían participar todos los habitantes de Cisjordania, la Franja de Gaza y de Jerusalén Este, sin restricciones⁷. El plan de Mubarak fue aceptado por los laboristas israelíes, pero tanto el Likud como los palestinos lo rechazaron. A la propuesta egipcia, siguió una nueva iniciativa de cinco puntos de James Baker, que se referían esencialmente al procedimiento para iniciar un diálogo entre israelíes y palestinos en el que las dos partes podrían exponer sus puntos de vista sin cortapisas⁸.

Los palestinos aceptaron el plan de Baker, y el gobierno de unidad nacional israelí votó a favor, en noviembre de 1989, por mayoría de nueve a tres. Sin embargo, en marzo del año siguiente el primer ministro Shamir rechazó la iniciativa de Baker, provocando la salida de los laboristas del gobierno, que quedó en manos de la derecha revisionista y de los partidos religiosos. La reacción laborista ante los cinco puntos de Baker denotó una evolución en la izquierda israelí, que empezaba a reconocer como inevitable la necesidad

³ Feste (1991: 93-94); Shamir (1988: 216).

⁴ "A Peace Initiative by the Government of Israel, 14 May, 1989", en Lukacs (1992: 236).

⁵ Feste (1991: 97).

⁶ "Address by Secretary of State James Baker Before the American-Israel Public Affairs Committee, Washington, DC, 22 May, 1989", en Lukacs (1992: 123-129).

⁷ "President Husni Mubarak's Ten Point Peace Plan, 2 July, 1989", en Lukacs (1992: 537-538).

⁸ "Secretary of State James Baker's Five Point Plan, 10 October, 1989", en Lukacs (1992: 133).

de dialogar con la OLP, siguiendo los pasos de la Administración estadounidense que ya había iniciado los contactos con la organización palestina el año anterior. La radicalización de parte del liderazgo palestino en los Territorios Ocupados y el fortalecimiento de la OLP ante Jordania y Siria no dejaban otra opción. La implantación de Hamas y de la Dirección Nacional Unificada -el liderazgo clandestino de la Intifada- hacía temer que la moderada dirección de la OLP y los líderes institucionales palestinos en los Territorios Ocupados pudieran perder su capacidad de interlocución en favor de los más radicales⁹. El rechazo del Likud a la propuesta de Baker, en cambio, enfrentó a Shamir con la Administración estadounidense, conduciendo a uno de los períodos más difíciles en las relaciones de Israel con Estados Unidos. El Secretario de Estado, que se enfrentaba a fuertes presiones interiores para que rompiera el diálogo con la OLP¹⁰, se indignó ante los obstáculos que ponía el Likud al proceso de paz. Finalmente, el plan Baker terminó perdiéndose en el mismo limbo que todos los que lo habían precedido, cuando la Administración estadounidense cedió y aparcó el diálogo con la OLP en junio de 1990¹¹. Dos meses después, Iraq invadió Kuwait y toda la política de Oriente Medio tomó un nuevo cariz.

La Guerra del Golfo fue la muestra de hacia donde se dirigía el nuevo orden internacional que surgía del fin de la Guerra Fría. Estados Unidos asumió el papel de liderazgo en la nueva anarquía del sistema, y demostró que tenía capacidad y voluntad para hacerlo. Al mismo tiempo, la crisis del Golfo expuso la disposición de la URSS a colaborar con Estados Unidos y dejó claro que ya no se podía contar con el juego bipolar para buscar apoyos contra una u otra superpotencia. Este nuevo marco de relaciones entre las antiguas superpotencias enemigas fue importante para la convocatoria de la conferencia de paz en Madrid. El sistema internacional pasaba de ser un freno para la solución de los conflictos locales a ser un incentivo. En Oriente Medio, la nueva política soviética pronto se leyó como debilidad ante Estados Unidos y como el protagonismo total de Washington en la región¹².

⁹ Harkabi (1994: 229); Sahliyah (1988-a: 91); Williams (1993: 159). Este problema se planteó de una forma particularmente grave con la creciente fuerza que adquirió Hamas. Israel, como el rey Hussein en Jordania, había jugado al aprendiz de brujo con los Hermanos Musulmanes para debilitar a la OLP, en el caso israelí, y a la izquierda y a al panarabismo, en el caso jordano. Con el inicio de la Intifada, los islamistas se convirtieron en una fuerza más radical y menos previsible que la OLP, y en un peligro mayor para aquellos sectores políticos israelíes que ya aceptaban una salida negociada al conflicto con los palestinos. En cambio, los islamistas eran una nueva baza para los sectores de la derecha que todavía defendían el mantenimiento del *statu quo* como la mejor opción, ya que justificaban la desconfianza israelí y la paralización de las negociaciones bajo la excusa de la seguridad. En diciembre de 1992, coincidiendo con el inicio del diálogo secreto con la OLP, el gobierno laborista ordenó la deportación de 400 activistas de Hamas a la frontera con Líbano. No era sólo una represalia por las acciones cada vez más violentas de la organización islamista, también era un intento de debilitar a Hamas en su competencia con la más moderada OLP. Una vez más, se revelaba la insensibilidad israelí ante la opinión pública árabe, ya que las represalias contra Hamas, en vez de ayudar, comprometieron las conversaciones con la OLP.

¹⁰ Ver, por ejemplo: "Letter to Secretary of State James Baker from 68 US Senators, Washington, DC, 21 September, 1989", en Lukacs (1992: 131-132).

¹¹ Feste (1991: 99-100); Kaarbo (1996: 264); Baron (1994: 388).

¹² Halevi (1992: 287); Lieber (1991: 19-20, 23); Keddie (1994: 152); Bannerman (1993: 145)

El fin de la Guerra Fría cambió la aproximación estadounidense a los conflictos regionales y locales. Al desaparecer el adversario global, Estados Unidos se podía permitir ser selectivo en sus objetivos y compromisos futuros, abandonando los grandes diseños y centrándose en intereses específicos. En Oriente Medio el interés vital para Washington es el petróleo. Desde 1973 las crisis en la región se habían reflejado en la principal fuente energética mundial, y no había ninguna garantía de que no pudiera ocurrir lo mismo en el futuro. El principal peligro para la estabilidad del mercado petrolífero era la volatilidad política de la región, por lo que se imponía afrontar el problema asegurando el control del petróleo y evitando el estallido de nuevas crisis que pudieran amenazarlo. El fin de la Guerra Fría y la crisis del Golfo facilitaron el control directo del petróleo, al situar fuerzas militares en territorio saudí y al anular a Iraq. El objetivo de la estabilidad política obligaba a desactivar el conflicto árabe-israelí. Este orden de prioridades, a las que se sumaba el apoyo a Israel, implicaba que la paz promovida por Estados Unidos iba unida al mantenimiento del *statu quo* más que a una solución verdadera de los conflictos. De hecho, esto se refleja en la influencia, en la política norteamericana hacia Oriente Medio, de los dos principales sectores interesados en el mantenimiento de la situación actual estabilizada: el *lobby judío* y el complejo militar-industrial¹³.

La Guerra del Golfo, en el ámbito militar, dejó a Israel en una posición más fuerte que en cualquier otro momento. La amenaza iraquí, el ejército árabe más potente, había desaparecido. En el frente vecino, la URSS no podía continuar sosteniendo la política de paridad estratégica de Siria y disminuyó sus suministros de armamento. Además, la Guerra del Golfo también demostró la importancia táctica y estratégica de las nuevas generaciones de armamento, en las que Israel estaba mucho más avanzado que los Estados árabes, tanto en tecnología como en personal preparado para utilizarlas. Sin embargo, al igual que había ocurrido con la guerra de octubre de 1973, los misiles iraquíes cayendo sobre Israel, a pesar de la mínima amenaza militar que significaban, recordaron a la sociedad israelí que el peligro de nuevas guerras y nuevas amenazas no había desaparecido, y que la hegemonía militar no significaba la invulnerabilidad. Además, por primera vez, el gobierno de Tel Aviv se vio impotente para proteger a la población al prohibírsele responder a Bagdad y entrar en la conflagración¹⁴.

La crisis y guerra del Golfo Pérsico, en 1990-1991, al quedar el petróleo -el centro de interés internacional en la región- controlado directamente por Estados Unidos y sus aliados árabes y occidentales redujo la disputa entre israelíes y árabes a su dimensión puramente local en lo que se refería a la óptica estadounidense. De esta forma, por primera vez en mucho tiempo, hubo un cambio real en la perspectiva de Washington hacia el conflicto, producto de la nueva realidad internacional y regional. Con la crisis, el dispositivo de Estados Unidos en Oriente Medio sufrió un cambio notable. Washington basaba la defensa de sus intereses en la zona en la fuerza militar de Israel y la fuerza económica de las petromonarquías. Sin embargo, tras la Guerra

¹³ Marr (1993: 212, 219); Quandt (1993: 98); Zunes (1996: 101).

¹⁴ Yaniv (1991: 38); Gazit (1992: 25); Rozsa (1994: 72); Quandt (1993: 94); Spiegel y Pervin (1992: 3).

del Golfo, la fuerza militar para proteger el petróleo era directamente estadounidense y dependía de los acuerdos con los Estados árabes¹⁵. Así, definitivamente, Israel pasaba de ser un instrumento de la política exterior norteamericana, a ser un problema en política exterior y una variable muy importante en la política doméstica. Los enemigos de Israel ya no eran los mismos que los de Estados Unidos y, por tanto, el papel de Tel Aviv debía cambiar¹⁶. Esto no significó una disminución del apoyo y de la ayuda de Washington, aunque las presiones de Bush sobre Israel para que no se inmiscuyera en la Guerra del Golfo y para que congelara la política de asentamientos en los Territorios Ocupados crearon una cierta sensación de debilidad entre los israelíes¹⁷. De todas formas, el apoyo incondicional volvió con toda su fuerza tras la victoria de Clinton¹⁸.

También los protagonistas directos de la contienda se tuvieron que enfrentar a importantes novedades. El estallido de la Intifada en los Territorios Ocupados creó una nueva relación de fuerzas entre Israel y los palestinos, y afectó a las dos sociedades y a su política interna conduciendo a algunos sectores israelíes a una nueva percepción de la ocupación. La Intifada, asimismo, provocó una mayor presión de la opinión pública internacional por una solución del conflicto, a la que se unió la presión de gobiernos y organizaciones internacionales tras la Guerra del Golfo.

Israel tuvo que hacer frente al acuciante problema del dilema demográfico y a una importante crisis económica. El crecimiento de la población palestina, en el territorio de la "Tierra de Israel" reivindicada por el revisionismo sionista, acercaba la paridad con la población judía. Los partidos políticos mayoritarios, en unos momentos en que la Intifada y la presión internacional hacían cada vez más difícil el mantenimiento de la ocupación, continuaron manteniendo sus mismas propuestas ante el problema demográfico y la

¹⁵ Desde 1973, Estados Unidos había intentado desembarcar directamente sobre el petróleo, pero Arabia Saudí se negó a dar el permiso a las tropas norteamericanas para pisar el suelo "sagrado" árabe hasta la Guerra del Golfo (Corm (1991: 355)).

¹⁶ Halevi (1992: 287). Desde Israel se hará un esfuerzo ingente en identificar nuevos enemigos que le devuelvan su papel estratégico en la región, el principal: el islamismo radical. Sin embargo, incluso contra el islamismo, Israel es más una molestia que un instrumento de contención, pues, por un lado, el islamismo debe ser derrotado en los propios Estados musulmanes, y, por otro, Israel es uno de los principales factores de cohesión y radicalización de la nueva ideología político-religiosa.

¹⁷ Sobre las presiones estadounidenses a Israel durante la crisis del Golfo y la percepción de menoscabo estratégico que produjeron en Tel Aviv, ver Welch (1992). Welch (1992: 355) creía que la posición estratégica israelí se vio debilitada. Zunes (1996: 94), con más perspectiva temporal, habla de un distanciamiento retórico de Bush, que, sin embargo, no rompió la relación especial con Israel al no haber ninguna razón para ello, pues las nuevas alianzas con los árabes no lo exigieron.

¹⁸ Desde su nominación como candidato a la Presidencia, Clinton atacó a Bush por sus presiones para que Israel congelara la construcción de nuevos asentamientos en los Territorios Ocupados, adoptando una posición que incluso desde Tel Aviv fue percibida como más cercana al Likud que a los laboristas. Posteriormente, el presidente Clinton prometió explícitamente a los israelíes que la ayuda norteamericana se mantendría constante sin tener en cuenta las políticas de colonización de los Territorios Ocupados (Zunes (1996: 95)). Sobre la posición de la Administración Clinton ante Israel ver Zunes (1994) y (1996), y Stork (1994).

ocupación. El laborismo mantuvo su posición sobre la base del Plan Allon, que propugnaba mantener la ocupación sólo en las zonas importantes por razones de seguridad, mientras que el Likud continuó defendiendo la anexión de los Territorios Ocupados. Sin embargo, hubo una cierta evolución en el laborismo respecto al proceso de paz y a la OLP. Por primera vez, el Partido Laborista decidió que el mantenimiento del *statu quo* ya no servía a los intereses de Israel y que era necesario intentar transformarlo. Además, lentamente, la izquierda israelí fue tomando consciencia de que era imposible encontrar una solución sin contar con la organización palestina, por lo que se decidió a abrir el diálogo, siguiendo el ejemplo norteamericano. No ocurrió lo mismo con el Likud, que sólo aceptó tratar con Arafat cuando los compromisos adquiridos por el gobierno laborista le obligaron a ello.

Los palestinos vieron su posición reforzada por la Intifada¹⁹, pero, al mismo tiempo, la desaparición del aliado soviético y la Guerra del Golfo les debilitaron hasta el punto de amenazar el liderazgo de la OLP. El apoyo popular palestino a Iraq durante la crisis del Golfo, y los equilibrios de la dirección de la OLP para no distanciarse de su opinión pública al tiempo que evitaba pronunciarse oficialmente a favor de Bagdad, no sirvieron ante una comunidad internacional que lo vio todo en blanco y negro y contrastado, demonizando a todos aquellos que no se aliaron a Occidente. Tampoco sirvieron ante Arabia Saudí, Kuwait y el resto de países del Consejo de Cooperación del Golfo, que redujeron sus ayudas a la OLP ahondando la ya fuerte crisis económica en la organización, en la diáspora palestina y en los Territorios Ocupados. Así, fue un Arafat más cuestionado que nunca en su liderazgo, el que se decidió a hacer nuevas renunciaciones que permitieron firmar un acuerdo de principios para un proceso de paz con los laboristas israelíes.

El fin de la Guerra Fría y la crisis del Golfo trastornaron el sistema político interárabe y sus alianzas con el exterior. Sin embargo, las dinámicas en lo que se refería al conflicto con Israel se mantuvieron estables. Siria continuó buscando una posición común árabe de negociación desde un mayor equilibrio de fuerzas con Tel Aviv, evitando, así, su marginación en un posible acuerdo jordano-palestino. Jordania, avanzó en el proceso de separación de Cisjordania pero siguió trabajando para un acuerdo en el que participaran los palestinos. Finalmente, sería Arafat, con el Acuerdo de Oslo en 1993, quien forzaría la paz separada de Jordania con Israel. La decisión del líder palestino fue, tras los enfrentamientos de la Guerra del Golfo, el golpe definitivo al

¹⁹ La Intifada (que en lengua árabe significa levantamiento, sobresalto) empezó en el funeral de cuatro palestinos muertos en un accidente de tráfico provocado voluntariamente, según los rumores que corrieron, por colonos judíos en la Franja de Gaza como venganza por la muerte de un judío a manos palestinas en Gaza pocos días antes. El funeral se convirtió en una manifestación que terminó a pedradas contra el puesto del ejército israelí más cercano. En muy poco tiempo, el levantamiento de los jóvenes se extendió de forma espontánea a todos los Territorios Ocupados. Más tarde, tanto los grupos cercanos a la OLP como los Hermanos Musulmanes reaccionaron y pasaron a controlar, dirigir y ampliar el movimiento de insurrección. Los primeros (principalmente Fatah, FDLP, FPLP y Partido Comunista) formaron la Dirección Nacional Unida. Los segundos crearon el Movimiento de Resistencia Islámica (Hamás). El estallido de la Intifada fue una respuesta a la ocupación israelí, pero también un grito de desesperación de una juventud numerosa y sin futuro (sobre la Intifada y sus causas ver: Abu-Amr (1989); Mishal y Aharoni (1994); Kimmerling y Migdal (1994); Álvarez-Ossorio (2001)).

panarabismo. El último eslabón que mantenía una cierta cohesión ideológica y política entre los Estados árabes era el problema palestino y el enfrentamiento con Israel. Arafat lo rompió, eliminando una de las principales constricciones de los gobiernos árabes en su política exterior.

1. ISRAEL: LA DIVISION ANTE LA PAZ

Los cambios en el sistema internacional se dejaron sentir en Israel más como un peligro que como una esperanza. Al romperse el marco bipolar cada Estado se enfrentó a la redefinición de su situación en las estructuras internacionales. Hasta entonces, la estrecha alianza con Estados Unidos y el conflicto con el mundo árabe habían colocado claramente al Estado judío en el campo occidental. Las diferencias con sus vecinos en el desarrollo económico también ayudaban a crear la percepción de pertenencia al centro del sistema. Sin embargo, el fin de la Guerra Fría y el proceso de globalización obligaron a un autoanálisis desde una nueva perspectiva.

En poco tiempo los israelíes vieron como su relación con Occidente adquiriría muchos rasgos de la relación del centro con la periferia²⁰, asimilando a Israel con el Sur, al quedar fuera de las estructuras estables tanto de seguridad como económicas y estar sometido a continuas críticas desde Occidente por su política de colonización, por sus atentados a los derechos humanos y por su acción exterior, así como a fuertes presiones políticas para que las cambiara y avanzara hacia la apertura de un proceso de paz con los árabes. Paradójicamente, la relación con Estados Unidos, que desde 1967 fue el amarre de Israel con Occidente, se dejó sentir cada vez más como una relación de dependencia política a medida que progresaba la globalización en la posguerra fría. Aún más grave, quizás, este flotar en la semiperiferia del sistema apartaba a Israel del circuito financiero internacional, alejando el flujo inversor que es cada vez más necesario para el desarrollo de una economía avanzada²¹.

Los cambios en el sistema internacional afectan sobre todo a algunas capas específicas de la sociedad israelí. El desarrollo económico israelí, fundado en buena parte en los recursos exteriores, provocó la aparición de una capa de profesionales y de clase media y alta orientada hacia la liberalización económica y hacia la inclusión en el mercado global. Estos nuevos estratos sociales evolucionaron, en general, a partir de la élite askenazi que controlaba las estructuras económicas e institucionales desde el nacimiento de Israel. De esta

²⁰ Para la percepción desde el Sur de los cambios en el sistema internacional ver: Chubin (1993).

²¹ Se debe señalar que el fenómeno de la globalización no es uniforme en todo el sistema internacional. En realidad, se puede hablar de tres polos, una "tríada", que forma el centro del sistema (Europa Occidental, Norteamérica y Asia Oriental). El mayor flujo de intercambios se da en el interior de estos polos y entre ellos, hasta el punto que en 1995 llegaba al 75,7% del comercio mundial (Ibáñez (1998)). De aquí la importancia, para cualquier economía que no forme parte de uno de estos polos, de acercarse lo máximo posible al centro del sistema para entrar en el circuito del comercio y del flujo financiero.

forma, la nueva elite económica pasó a defender una liberalización interior, que se deja sentir en privatizaciones y en el debilitamiento de las poderosas instituciones creadas por el laborismo -como el sindicato *Histadrut*-, y un menor intervencionismo estatal en la economía, que implica la disminución de los subsidios a la colonización de los Territorios Ocupados. Paralelamente, reclama los cambios necesarios para no quedar apartada del circuito financiero internacional. El primero y más importante de estos cambios es solucionar el conflicto con los árabes para conseguir la estabilización de la región. Esta nueva elite coincide, en buena medida, con los sectores de la sociedad israelí que creen que el proceso de construcción del Estado judío ha llegado a su fin, y que Israel ha entrado en una etapa de post-sionismo en la que los valores de la sociedad colonial, como la colonización de nuevo territorio y el servicio militar largo, ya no tienen sentido²².

Ephraim Reiner, ex presidente del mayor banco de Israel, el Banco Hapoalim BM, lo expresaba claramente:

"Los empresarios de Israel saben muy bien por qué apoyan la paz. Como en cualquier otro sitio, quieren ampliar al máximo el volumen de los recursos de que disponen para el crecimiento del mercado y el bienestar de sus habitantes. En las condiciones políticas y militares que han caracterizado a Israel durante los años de su existencia, éste ha sido un deseo imposible de realizar. ¿Cómo se puede pedir lo que los economistas definen como "administración reducida", es decir, un gobierno que no requiera la mayor parte de la producción económica, en un lugar en el que estalla una guerra prácticamente cada diez años? (...) Una economía normal, cuyos recursos están dedicados al sector privado, puede darse únicamente en condiciones de paz.

El fin del estado de guerra entre los israelíes y los palestinos por una parte y entre los países árabes e Israel por otra, se convierte por lo tanto en el interés supremo de los focos de iniciativa, de inversión y de gestión de la sociedad israelí (...) De esta manera ha surgido en Israel una paradoja constructiva: la burguesía israelí que, como es tradicional, tendría que apoyar a la oposición de derechas (que se opone al proceso de paz), confiere un apoyo de la mayor importancia precisamente a un gobierno de izquierdas (...) "²³.

Sin embargo, otras capas de la sociedad, menos favorecidas económicamente y alejadas de la elite askenazi, ven como una amenaza la liberalización económica y la inclusión en el mercado global, de forma que se oponen al desmantelamiento del viejo aparato institucional creado por los socialionistas y a la desaparición del sistema ideológico y de valores que ha mantenido unido a Israel. Así, paradójicamente, el revisionismo sionista, al oponerse a un proceso de paz que supone la desaparición de estos valores, se ha convertido en el heredero moral e ideológico del socialionismo pionero en la colonización y fundador del Estado judío²⁴.

²² Shafir (1996: 32-33); Peled y Shafir (1996: 408-410).

²³ Reiner (2-12-1993: 7).

²⁴ Shafir (1996: 32-33); Peled y Shafir (1996: 408-410).

Esta controversia en la percepción del sionismo como ideología nace, también, de nuevas formas de relacionarse con los mitos fundacionales del sionismo y de Israel. Actualmente, ya hay importantes sectores de *sabras*, sobre todo descendientes de askenazis, que han nacido y crecido en un Israel legitimado internacionalmente, cada vez más aceptado por los Estados árabes y muy superior militarmente a sus enemigos. Para estas capas de población, los mitos fundacionales ya no son necesarios pues ni el sionismo ni Israel necesitan una justificación moral y psicológica al ser una realidad aceptada. Así, al perder el sionismo buena parte de su carga simbólica, la percepción que tienen del nacionalismo palestino también deja de ser de incompatibilidad y excluyente, y pueden adoptar un punto de vista más frío, desde una perspectiva de costes y beneficios que se refleja en la aceptación de la opción "Tierra por Paz"²⁵. Sin embargo, todavía hay amplias capas sociales que mantienen viva la mitología y toda la carga ideológica del sionismo, y que pueden ver esta nueva percepción como una traición a las esencias de Israel. Así, se está produciendo un importante fenómeno de polarización en la sociedad israelí que la divide ante la cuestión de la paz.

Estas tensiones en la sociedad y en la política israelíes se dejaron sentir con toda su fuerza durante la crisis del Golfo Pérsico en 1990-1991. La prohibición a Tel Aviv de participar en la alianza contra Iraq fue una muestra más de la incapacidad de Israel de formar parte del Norte político. El Estado judío se había convertido en una incomodidad para Europa y Estados Unidos, y estaba claro que no sería admitido en el núcleo del sistema mientras no terminara el conflicto árabe-israelí con una paz real. La marginalidad en el sistema implicaba, también, la desconfianza del capital internacional. Así, el mantenimiento del *statu quo* ya no servía.

No obstante, en Israel también juegan fuerzas contrarias a las que empujan hacia el centro del sistema. El peso diplomático internacional, la ayuda de Estados Unidos, la solidaridad de muchos sectores de la opinión pública y de la diáspora judía, todavía dependen del conflicto con los árabes y de la percepción exterior de un país pequeño y asediado. Con la paz, Israel debería definir su posición en la estructura internacional, con lo que quedaría situado en la marginalidad del centro en el ámbito económico y político, convirtiéndose en un país más de Oriente Medio. Un país potente, cierto, pero no hegemónico, ni política ni económicamente. Israel, como miembro del club atómico, tan sólo sería una potencia en Oriente Medio en el ámbito militar, y esto, en tiempos de paz y en un sistema global, pierde utilidad. Así, el conflicto con los árabes puede continuar manteniendo todo su atractivo para algunos sectores de la sociedad israelí, como aquellos más dependientes de la economía subsidiada e intervenida desde el Estado, el complejo militar-industrial²⁶, o el

²⁵ Hay que señalar la excepción de Jerusalén que, al mantener toda la carga simbólica, se ha convertido en el punto de consenso de la sociedad israelí al rechazar cualquier concesión en la negociación con los palestinos.

²⁶ En este caso con una importante ayuda del complejo militar-industrial norteamericano (ver Zunes (1996)).

revisión sionista y los nostálgicos de la política exterior militarizada y del Israel victorioso sobre el enemigo árabe²⁷.

En el nuevo contexto de globalización, el valor añadido que dé un peso preponderante a Israel en Oriente Medio sólo puede venir de su mayor capacidad de atracción para el capital internacional y su canalización hacia la región: por su mayor *know how*, por la proximidad cultural a Occidente, por los lazos con Estados Unidos y Europa, o por la solidaridad de la diáspora judía²⁸. Sin embargo, para conseguirlo, se debe pacificar la región e Israel tiene que asumir que forma parte de Oriente Medio. El debate sobre la naturaleza del poder en el nuevo sistema internacional²⁹ se expresa claramente en Israel, cuando cada vez son más las voces que defienden que el poder y la seguridad para los israelíes ante los árabes dependerá de las relaciones económicas y comerciales más que de la fuerza militar³⁰.

El debate sobre la seguridad en el nuevo sistema internacional se reflejó, en algunos sectores de Israel, en la devolución a su dimensión real de la paradoja de la seguridad israelí ante los árabes y los palestinos. Hasta principios de los años noventa, Tel Aviv había conseguido que la percepción subjetiva israelí de la seguridad se convirtiera en un elemento central del conflicto ante una posible solución política. Las necesidades de seguridad de Israel, según su propia definición, eran el punto de partida básico para iniciar

²⁷ Hay que señalar que estos mismos temores se dejan sentir en los vecinos árabes y en toda la región. Sobre todo se siente miedo de las consecuencias económicas de una posible desvalorización estratégica de la región (en este sentido, ver Blin y Fargues (1995)).

²⁸ Desde el mundo árabe también hay una clara percepción del interés de Israel por incrementar las relaciones económicas con Oriente Medio, pues el Estado judío es el que más sale ganando (entrevista con Nabil Amari -viceministro del Ministerio de Planificación jordano- (25 de febrero de 1997)).

²⁹ Ver Barbé (1995: 142-151).

³⁰ Shimon Peres nos ofrece un claro ejemplo de esta evolución en la concepción de la seguridad en Israel. Así, el hombre que en abril de 1996 lanzó la ofensiva *Uvas de la Ira* en el sur del Líbano, y justificó la masacre de 110 civiles en un bombardeo israelí sobre la ciudad libanesa de Qana para hacerse un lugar entre los halcones que le diera votos en las elecciones (que de todas formas perdió), dos años más tarde, escribiría:

"Pour assurer un avenir équitable, il convient que deux États soient fondés (...) Il est de l'intérêt d'Israël que l'État palestinien soit tout autant moderne, démocratique et prospère. (...) de nos jours, les frontières entre les États ont perdu une grande partie de leur valeur. Une frontière ne peut nous protéger contre les flux économiques, parce que l'économie est globale (...). Les marchés sont plus importants que les États, et la participation à ces marchés ne s'exerce que par le biais d'une concurrence irrespectueuse des frontières (...)" (Peres (1998: 4)).

Otro ejemplo lo tenemos en las palabras de Yehoshafat Harkabi, quien fue Jefe de la Inteligencia Militar israelí en los años cincuenta:

"In this present world order, competition is no longer primarily over territory and power but over economy and commerce" (Harkabi (1994: 228)).

una negociación³¹, lo que inmediatamente impedía cualquier avance pues la inseguridad la producía la propia política israelí de ocupación. En el laborismo, lentamente, se irá produciendo el cambio hacia la apreciación de que la amenaza árabe hacia Israel procedía del conflicto en sí, y que la forma de conseguir la máxima seguridad era afrontar la solución del núcleo de la disputa: el problema palestino.

En 1992, el primer ministro Rabin todavía afirmaba que el gobierno continuaría impulsando los asentamientos judíos a lo largo de las líneas de confrontación por razones de seguridad, pero al mismo tiempo llamaba a los israelíes "to shed their fears and sense of isolation and adapt to the new post-cold war world"³². En el mismo año, Rabin sólo ofrecía autonomía a los palestinos y aún no hablaba de negociaciones sobre el principio de "Tierra por Paz", aunque poco después el ministro de Asuntos Exteriores Shimon Peres empezaría a hacerlo³³. Dos años más tarde, tras haber firmado el Acuerdo de Oslo con la OLP, Yitzhak Rabin afirmaba ante la *Knesset*, después de enumerar los muertos y heridos israelíes y palestinos durante la Intifada:

"What are the possibilities which face us after 27 years of ruling -and I do not want to use other terms- a different entity than us religiously, politically, nationally, another people?"

The first possibility is to perpetuate the situation as it is, to make proposals with no partner -there never were, and there is no settlement without a partner, to try and eternalize the rule of another people; to continue on a course of never-ending violence and terrorism, which will bring about a political impasse.

The second option is to try and find a political solution"³⁴

Esta lenta evolución se apreciará, en primer lugar, en la aceptación de la OLP como interlocutora y, después, al admitir la posibilidad de un Estado palestino. La Intifada y la renuncia de Amman a Cisjordania no dejaba otra alternativa que la OLP en una posible negociación, ya que la opción jordana perdió toda credibilidad³⁵. Sin embargo, ante la opinión pública israelí, la OLP todavía era anatema y la percepción de los palestinos empeoró aún más con la Guerra del Golfo y la celebración en los Territorios Ocupados de los misiles iraquíes que caían sobre Israel. La negociación en Oslo, en 1993, se inició sin que hubiera habido un proceso de creación de confianza entre las dos partes, y fue secreta, entre otras razones, porque al gobierno laborista le era difícil justificar el diálogo con la OLP. La negociación fue un ejercicio de realismo, ya que todos eran

³¹ Cattan (1988: 222). Ver, por ejemplo, la afirmación de Joseph Alpher de que: "The interest of Israel in this process, and of Israel alone, can be defined almost exclusively in terms of security" (Alpher (1994: 229)). Es interesante comprobar como todavía se mantiene la autopercepción victimista israelí, en una negociación en la que deben participar tres Estados que han perdido territorio en guerras contra Israel y el pueblo palestino que está sometido a la ocupación del ejército israelí.

³² Jordan Times (14-7-1992) "Rabin takes over as Israeli premier".

³³ Mattair (1992-a: 136, 153).

³⁴ "Yitzhak Rabin, speech to Knesset, Jerusalem, 18 April 1994", en *Journal of Palestine Studies* (Autumn 1994: 141).

³⁵ Shamir (1988: 215).

conscientes de que se habían sentado alrededor de la misma mesa porque no podían hacer otra cosa: los israelíes no tenían otro interlocutor y los palestinos sabían, desde hacía mucho tiempo, que no tenían otra salida que negociar³⁶.

El estallido de la Intifada, el 8 de diciembre de 1987, marcó el inicio de una nueva etapa en la ocupación israelí de la Franja de Gaza, Cisjordania y Jerusalén Este. A partir de aquel momento Israel empezó a sentir los costes de la ocupación, que se reflejaron tanto en el interior, en el ámbito económico, político y anímico, como en la relación con el exterior occidental y árabe. La lucha de los jóvenes con piedras no se inició en el vacío, pues la tensión y los incidentes y revueltas eran viejos y habían ido en aumento en los años ochenta, pero supuso un salto cuantitativo y cualitativo impresionante, con la pérdida del control israelí sobre la población de los Territorios Ocupados³⁷.

La Intifada impactó en la opinión pública israelí, provocando un efecto paradójico de endurecimiento en las políticas a corto plazo -en lo referente a temas de seguridad, de represión y de negociación con la OLP-, pero también de moderación en la visión del conflicto a largo plazo -respecto a la necesidad de iniciar un proceso de paz y a las cesiones territoriales-. La inseguridad en los Territorios Ocupados volvió a dibujar la Línea Verde y mostró el fracaso de los gobiernos del Likud en su política de unión de Gaza y Cisjordania a Israel. Los israelíes que no formaban parte de las colonias dejaron de viajar a los Territorios Ocupados, que volvieron a aparecer ante la sociedad israelí como una entidad que no formaba parte de Israel. Al mismo tiempo, la Intifada polarizó a la sociedad israelí, separando todavía más a palomas y halcones en las opciones ante los Territorios Ocupados. A medida que avanzaba la revuelta, el debate se planteó incluso en términos de seguridad, ya que, al extenderse la inseguridad personal a uno y otro lado de la Línea Verde, perdió fuerza el argumento de que la ocupación era esencial para la seguridad israelí. Los brutales métodos represivos usados por el ejército israelí obligaron a la sociedad de Israel a encarar la realidad de la ocupación y del doble sistema legal a uno y otro lado de la Línea Verde. Los movimientos pacifistas ganaron fuerza, igual que había ocurrido tras la invasión de Líbano y las matanzas de Sabra y Shatila, y la opinión favorable a mantener el *statu quo* en los Territorios Ocupados bajó del 40% en 1987 al 25% en 1989³⁸.

³⁶ Beilin (1994: 28); Gazit (1992: 24).

³⁷ Entre 1968 y 1975 la autoridad militar israelí contabilizó una media de 350 incidentes al año; entre 1976 y 1982, se acercó al millar; entre 1982 y 1987 saltó a cerca de 3000; mientras que en los primeros seis meses de la Intifada se contabilizaron 42.355 incidentes (Kimmerling y Migdal (1994: 262)).

³⁸ Arian, Shamir y Ventura (1992: 319); Hirschfeld (1994: 104); Kaarbo (1996: 262); Peled y Shafir (1996: 406-407). El cambio de opinión ante la ocupación y la represión, sin embargo, no es el reconocimiento de los derechos de los palestinos ni un cuestionamiento moral, ya que en la mitología judía e israelí los judíos siempre son las víctimas, sino el resultado de un análisis realista. Es necesario cambiar el *statu quo* para poner fin a la inseguridad de los israelíes, al derramamiento de sangre israelí y a la amenaza a los jóvenes israelíes que cumplen el servicio militar. Para algunos también se trataba de terminar con la incomodidad que sentían por saber que israelíes y judíos podían estar haciendo aquellas barbaridades (Golan (1994: 63)). En otros sectores de la sociedad israelí, la ocupación ya provocó, incluso antes de la Intifada, una reacción contraria, ahondando en el racismo y el fanatismo para justificar la represión y la colonización. Esto creó un

La Intifada también hizo resurgir una vieja preocupación en Israel: el dilema demográfico que ya se planteó tras la invasión de 1967. La incorporación de la población de los Territorios Ocupados a Israel atacaría directamente la esencia del Estado judío y el mantenimiento de la ocupación debilitaba los principios democráticos del sistema político israelí, y más tras el inicio de la Intifada y la reacción represiva que provocó en el gobierno y el ejército israelíes. Durante muchos años el debate sobre el problema demográfico se mantuvo apagado, ante el miedo a la división en Israel o ante el temor a reflexionar sobre los efectos de la ocupación y de la administración dictatorial de otro pueblo en la sociedad israelí³⁹. Sin embargo, tanto el crecimiento de la población palestina⁴⁰ como la Intifada obligaron a Israel a decidir sobre el futuro de la ocupación y, con ello, sobre el problema demográfico.

La forma de afrontar el problema demográfico fue muy distinta en el laborismo y en el revisionismo sionista. En 1988, durante la campaña electoral, Shimon Peres ya defendió la necesidad de impulsar un acuerdo de paz para hacer frente al dilema demográfico. El programa laborista hacía hincapié en ello:

"To perpetuate the political deadlock would be to turn Israel into a binational Jewish-Arab state (...).

Israel's objectives in peace negotiations with Jordan and the Palestinians are:

- a. To maintain the existence of the State of Israel as a democratic Jewish state. A Jewish majority in most of the land is preferable to holding onto the entire land and thereby losing the Jewish majority".⁴¹

Los revisionistas, sin embargo, reaccionaron con diversas propuestas radicales. Los más fanáticos insistieron en impulsar la "transferencia" de población palestina de los Territorios Ocupados hacia Jordania.

nuevo malestar y un peligro real con el surgimiento de los grupos terroristas y de *vigilantes* israelíes (Seliktar (1986: 258-259)). Esta incapacidad de reconocer en otro el papel de víctima ha sido una constante en la percepción israelí de los árabes en general y de los palestinos en particular, lo que aún hoy supone grandes dificultades a la hora de negociar.

³⁹ Saunders (1985: 41, 45). Estas dudas no se planteaban en relación a los efectos sobre los palestinos, que no despiertan ninguna simpatía ni comprensión, sino sobre los propios israelíes.

⁴⁰ Las diferencias de crecimiento entre la población judía y la población palestina proyectan una equiparación de las dos poblaciones en la Palestina histórica antes del año 2020. Los nacimientos por 1000 habitantes entre los palestinos en 1989 eran de 40,6 en Cisjordania, de 53,8 en Gaza y de 34 entre los palestinos de Israel. En la población judía eran de 19,7. La pirámide por edades también muestra diferencias palpables, ya que entre los palestinos el 68% de la población era menor de 24 años, mientras que en la población israelí lo era el 46%. El crecimiento natural en las distintas comunidades era claramente dispar: 1,396% entre los judíos, 2,960% entre los palestinos de Israel, 3,446% entre los palestinos de Cisjordania y 3,811% entre los de la Franja de Gaza (Moore (1992: 92, 102)). De hecho, el crecimiento demográfico siempre fue visto por los palestinos como un arma que jugaba a su favor, de aquí un viejo slogan de los palestinos de Israel: "Hemos perdido ante Israel en la guerra, pero lo derrotaremos en nuestros dormitorios" (Nassar (1991: 180)).

⁴¹ "The Labor-Alignment Party Platform, 1988", en Lukacs (1992: 274).

Una minoría en el Likud empezó a pensar en la posibilidad de negociar con los palestinos, incluso con la OLP, pero pronto fue acallada por la voz de la mayoría y de la derecha más extremista. La mayoría del Likud mantuvo su política de anexión de los Territorios Ocupados y de autonomía administrativa para los palestinos, tal y como ya había planteado Begin ante la negociación de Camp David⁴².

El programa del Likud era claro a este respecto:

"The autonomy arrangements agreed upon at Camp David are a guarantee that there shall be no further territorial partition of the area of Western Eretz Israel, and that under no conditions shall a Palestinian state be there established. The autonomy agreed upon is neither state nor sovereignty nor self-determination (...) The Likud will resume the drive to settle all parts of Eretz Israel and will work to expand, develop, and fortify those settlements already established".⁴³

No obstante, el gobierno del Likud fue más allá y buscó en la inmigración la solución al problema demográfico, aprovechando la apertura soviética para impulsar una nueva *aliya*, y ahondando en el vuelco en los valores sionistas dado con la inmigración sefardita tras la creación del Estado: la relación entre Israel y la inmigración judía se invirtió, pasando a ser la diáspora y los inmigrantes los protectores del Estado judío, cuando los roles iniciales eran los contrarios.

"Aliyah is the spice of life for the State of Israel and the Jewish People. Our primary objective is to concentrate the majority of the Jewish People in the Land of Israel (...) An effort will be made to simplify the absorption process and to prevent yerida (emigration)".⁴⁴

Las restricciones a la emigración en la Unión Soviética habían limitado la salida de judíos, hasta los cambios introducidos por Mijail Gorbachov siguiendo el espíritu de la *perestroika*. El problema de la emigración judía era un engorro permanente en las relaciones soviético-norteamericanas, con presiones continuas desde Washington para que Moscú relajara su política de puertas cerradas. Sin embargo, cuando Gorbachov se decidió a quitar los obstáculos a la emigración, la Administración estadounidense se asustó ante la avalancha de inmigrantes que se avecindaba, así que, entonces, las barreras se colocaron en Estados Unidos⁴⁵. El destino preferido de la emigración judía soviética era el país norteamericano, pero las restricciones la desviaron hacia Israel, el único país dispuesto a recibirla con los brazos abiertos. Los emigrantes judíos de la Unión Soviética no huían por motivos ideológicos, pues Gorbachov había eliminado

⁴² Shamir (1988: 215).

⁴³ "The Likud Party Platform, 1988", en Lukacs (1992: 276).

⁴⁴ "The Likud Party Platform, 1988", en Lukacs (1992: 277).

⁴⁵ El gobierno de Shamir ya había presionado sobre Washington para que endureciera su política de refugiados para forzar el desvío de la emigración hacia Israel, pero la Administración norteamericana se negó a ello pues quebrantaba su política de libertad de elección. No obstante, la fuerza de los números consiguió lo que no pudo Tel Aviv, ya que la amenaza de una oleada masiva de inmigrantes decidió a Estados Unidos a cerrar sus puertas.

las políticas discriminatorias precisamente para frenar la emigración, sino por motivos económicos⁴⁶. Las estimaciones sobre la futura inmigración soviética a Israel se calcularon en cerca de un millón de nuevos israelíes. Entre 1990 y 1991 llegaron a Israel más de 300.000 inmigrantes soviéticos, pero, a partir de aquel año, la emigración descendió a causa de los problemas económicos, de paro y de vivienda en el Estado judío⁴⁷. Aun así, desde principios de los años noventa han entrado en el país más de 900.000 inmigrantes procedentes del este de Europa⁴⁸.

El gobierno israelí vio en la nueva *aliya* la solución para afrontar el dilema demográfico. Ante las diferencias de crecimiento natural con los palestinos, la única forma de impulsar el aumento de la población judía en Israel era la inmigración, y la única fuente importante de inmigrantes, tras muchos años de estancamiento e incluso de balanza migratoria negativa, era la Unión Soviética. Shamir, además, ligó la inmigración soviética directamente a la colonización de los Territorios Ocupados, al comentar que una gran inmigración requería que Israel también fuera grande, y que los Territorios Ocupados se debían retener ya que se necesitaba el espacio para alojar a todo el mundo (se entiende a los judíos)⁴⁹. Desde el laborismo, en cambio, se creía que los problemas planteados por la inmigración soviética se debían solucionar en el interior de Israel y que, para ello, era necesario hacer la paz con los árabes⁵⁰.

La *aliya* soviética no podía solucionar el dilema demográfico en Israel, pues incluso con las estimaciones más optimistas tan sólo conseguiría retrasar la equiparación de la población palestina a la judía al año 2030, y la inmigración de ninguna forma responde a este optimismo del Likud. Sin embargo, desde la perspectiva del partido ultranacionalista, la *aliya* era útil para su política de ganar tiempo y eternizar el *statu quo* para crear hechos consumados.

La colonización de los Territorios Ocupados y la Intifada también se dejaron sentir en los problemas económicos de Israel. Eran años de paro y de carestía de viviendas, agravados por la inmigración soviética. El coste de la construcción de asentamientos y de la represión en Gaza y Cisjordania suscitó cada vez más discusión⁵¹ y dudas sobre la capacidad de Israel de hacer frente a la absorción de los judíos soviéticos y a la

⁴⁶ Los inmigrantes soviéticos habrían de provocar problemas de adaptación en Israel, tanto por ser este país un destino de tercera preferencia (Estados Unidos y la Comunidad Europea estaban cerrados), como por la distancia ideológica, muy lejos del sionismo y de la ortodoxia judía, e, incluso, por las dudas sobre su judaísmo, ya que muchos de ellos eran "judíos marginales", provenientes de familias mezcladas con gentiles.

⁴⁷ Sobre la *aliya* soviética ver Moore (1992).

⁴⁸ Los datos sobre la demografía en Israel se pueden encontrar en el Central Bureau of Statistics: <http://www.cbs.gov.il/engindex.htm>

⁴⁹ Citado en Moore (1992: 99).

⁵⁰ Quandt (1993: 93).

⁵¹ El coste de la represión subió de 500 millones de dólares al año a 2.000 millones en poco tiempo (Mishal y Aharoni (1994: 47 -nota 12).

ocupación al mismo tiempo. Este debate se avivó cuando la Administración Bush ligó los avales para créditos para la construcción de viviendas en Israel a la congelación de la construcción de nuevas colonias en los Territorios Ocupados⁵². Según algunas voces de la izquierda, el problema no se planteaba en términos de necesidad de territorio para alojar a los nuevos israelíes, sino en términos de necesidad de recursos dentro de Israel para crear ocupación y construir alojamientos. Estos recursos sólo podían venir de la ayuda exterior y del presupuesto gastado en los Territorios Ocupados, y para poderlos dedicar a la crisis económica israelí se debía solucionar el conflicto con los árabes⁵³.

1.1 Israel ante la negociación

La sociedad israelí vivía un claro consenso en el mínimo denominador común respecto a los palestinos: Israel no podía continuar gobernando a los palestinos de los Territorios Ocupados⁵⁴. Esto, que ya se leía en los Acuerdos de Camp David y en el Plan Shamir y era la política del Likud desde Begin, significaba que el ejército israelí debería retirarse de parte de los Territorios Ocupados antes de la negociación del estatuto final. Según el punto de vista del Likud, que ha permanecido prácticamente inalterado hasta la actualidad, la autonomía era para la población, pero no para el territorio. Se separaban los derechos políticos del pueblo palestino de sus reivindicaciones territoriales⁵⁵. Se puede ver, pues, que lo que pareció un gran avance en la negociación de Oslo de 1993, al marcar una retirada parcial del ejército israelí, no era más que la consecuencia lógica de una política de mínimos aceptada, en este aspecto, incluso por el Likud.

Más allá de esta coincidencia de mínimos, las diferencias entre la izquierda y la derecha israelíes eran cada vez más importantes. Hasta finales de los ochenta esta divergencia se planteaba en un plano más teórico, ya que los laboristas convivían sin dificultad con un *statu quo* que ellos mismos habían construido. Sin

⁵² La Administración norteamericana utilizó el aval de un crédito de 10.000 millones de dólares para la construcción de viviendas en Israel para potenciar el proceso de paz. La ayuda económica a Israel para el problema de la vivienda se podía interpretar como un apoyo a los asentamientos judíos en los Territorios Ocupados, una de las cuestiones que obstaculizaba los esfuerzos estadounidenses para iniciar conversaciones de paz, por lo que el Presidente Bush anunció que inmovilizaría el crédito mientras el gobierno israelí no cambiara su política de colonización en Cisjordania. La Administración Bush-Baker fue vista desde las capitales árabes como algo más sensible a sus puntos de vista, en parte gracias a la presión que ejerció para congelar la construcción de asentamientos y para hacer avanzar el proceso de paz. Era la primera vez, y la última, que Estados Unidos presionaba a Israel mediante la ayuda económica. Finalmente, el crédito se desbloqueó en 1992, tras la victoria laborista en las elecciones de junio, cuando el nuevo gobierno frenó la construcción de asentamientos, aunque la colonización prosiguió en los alrededores de Jerusalén (Bannerman (1993: 145-146, 150, 154).

⁵³ Golan (1992: 42).

⁵⁴ Evidentemente no incluía a los palestinos de Jerusalén.

⁵⁵ Gottlieb (1989: 112, 115).

embargo, como hemos visto, el mantenimiento de la ocupación y del estado de guerra con los vecinos árabes se convirtió en una molestia creciente para sectores cada vez mayores de la sociedad israelí.

La posición del Likud ante el conflicto con los palestinos no había variado un ápice desde Camp David. Autonomía administrativa para los palestinos en *Eretz Israel*, sin ninguna cesión territorial, o, como lo resumía el diputado Ze'ev Begin:

"Our Zionist stand is based on the Zionist goal: the creation of a safe haven for the Jewish nation in the Land of Israel. It rests on two pillars: the right of the Jewish nation to the Land of Israel; and the right of the Jewish state to national security, to allow its sons and daughters to live in freedom", y más adelante añadía: "It should be stressed that the agreement between Egypt and Israel concerning Arab autonomy pertains not to the territory of Samaria, Judea and Gaza, but to its Arab inhabitants."⁵⁶

Los objetivos del Likud, ante las presiones para forzar una solución política al conflicto, consistían en proteger su reivindicación sobre toda Palestina, mantener la relación de privilegio con Estados Unidos y buscar la negociación de paces separadas con los Estados árabes. Al mismo tiempo, debía evitar el regateo entre estos tres objetivos en la negociación⁵⁷. La estrategia del Likud consistió en impulsar la colonización de los Territorios Ocupados para crear una situación irreversible. Por otra parte, intentó impedir que la dimensión palestina del conflicto se convirtiera en el núcleo de la solución y, para ello, se mantuvo fiel a su rechazo a dialogar con la OLP y a aceptar la posibilidad de ceder soberanía territorial en los Territorios Ocupados. Ante Estados Unidos, la política del Likud fue la de ceder a las presiones de la Administración norteamericana sólo cuando fuera inevitable.

La decisión del gobierno de Shamir de participar en la Conferencia de Madrid, de octubre de 1991, fue un poco la consecuencia de esta estrategia. Influyó también la presión de la opinión pública israelí que abogaba por la necesidad de una solución política al conflicto. Independientemente del tipo de solución que defendieran, eran cada vez más los sectores de la sociedad israelí que creían que se debía entrar en el proceso de paz. Este cambio en la opinión pública se explicaba, además de por los factores antes comentados, por la Guerra del Golfo y su repercusión en Israel.

La Guerra del Golfo provocó en Israel una momentánea percepción de que el apoyo estadounidense estaba en entredicho, lo que repercutió en las dudas que planteaban los cambios en el sistema internacional. Tras la

⁵⁶ Begin, Ze'ev (1991: 21). Samaria y Judea es la denominación que dan los israelíes a Cisjordania, sin Jerusalén.

⁵⁷ Telhami (1992: 51).

crisis del Golfo, se asentó la impresión de que el Estado judío debería contar sólo con sus propias fuerzas⁵⁸. Los cambios en las alianzas estadounidenses en Oriente Medio, la pérdida de peso estratégico de Israel ante Washington y las presiones de Bush y Baker para que Tel Aviv congelara la colonización de los Territorios Ocupados, se sintieron en Israel como factores de debilidad. Además, la crisis del Golfo forjó un consenso internacional para hacer respetar las resoluciones de las Naciones Unidas, e hizo crecer la presión sobre Israel para que acatara las que le afectaban⁵⁹. En este contexto, el gobierno del Likud no pudo soslayar las presiones de Washington para que Israel participara en el proceso de paz y acudiera a la Conferencia de Madrid⁶⁰.

Sin embargo, la Administración Bush sólo pudo presionar para obligar a Israel a sentarse a la mesa, no para que se decidiera a negociar realmente. Había una conciencia clara, incluso en el laborismo israelí que llegó a solicitar una mayor presión desde Washington, de que sólo Estados Unidos podía forzar al Likud a romper el estancamiento del proceso, pero la Administración republicana no quiso tensar más la relación con Tel Aviv. Como ya hemos mencionado, a su llegada al poder, los demócratas, tradicionalmente más cercanos al *lobby* judío, declararon que la ayuda a Israel era incondicional, con lo que levantaron la poca presión que se ejercía sobre Israel⁶¹ y devolvieron toda la fuerza a Tel Aviv, tanto para la negociación como para la intransigencia.

Según la visión del Likud, se debía mantener el *statu quo* para crear los hechos consumados que hicieran irreversible la ocupación de toda Palestina. Así, desde la perspectiva de Shamir no había ninguna razón para avanzar en el proceso de paz, pues el tiempo jugaba a su favor y los incentivos de la paz no compensaban la

⁵⁸ Marcus (1992: 704); Mattair (1992-a: 145). Como hemos visto, esta percepción era claramente subjetiva y no respondía a la realidad, ya que el apoyo norteamericano, tanto económico como militar, se mantuvo sin fisuras. Tan sólo hubo algunas presiones a nivel político para forzar la participación de Israel en el proceso de paz, pero incluso estas presiones desaparecieron con la llegada al poder de Clinton (ver los artículos ya citados de Zunes y Stork).

⁵⁹ Telhami (1992: 49).

⁶⁰ El Secretario de Estado Baker colocó a Shamir entre la espada y la pared al aceptar la lista de nombres de la delegación conjunta jordano-palestina. Era conocido el rechazo del gobierno del Likud a los delegados palestinos, pues habían manifestado que seguirían las consignas de la OLP, pero el visto bueno norteamericano trasladaba a Tel Aviv toda la responsabilidad del fracaso. Como le diría Baker a Shamir: "la pelota está en su tejado" (Citado en Mendo (29-10-1991: 11)). El analista estadounidense William Pfaff iría más allá al afirmar que: "Al gobierno israelí lo ha traído a Madrid, principalmente, el chantaje económico de Estados Unidos" (Pfaff (31-10-1991: 6)). A pesar de todo, Tel Aviv también consiguió algunas ventajas al acudir a la cita de Madrid: reestableció las relaciones diplomáticas con la URSS, consiguió el reconocimiento *de facto* de la mayoría de Estados árabes (Bannerman (1993: 151)), trasladó las conversaciones inmediatamente a un marco bilateral que convenía a la política israelí, y sin que ello implicara el reconocimiento de la OLP. De hecho, la convocatoria de la conferencia de paz ni tan siquiera mencionaba los derechos legítimos del pueblo palestino, lo que era un claro paso atrás desde la declaración conjunta de Estados Unidos y la URSS en 1977. Además, planteaba un calendario y un punto de partida muy similar a los Acuerdos de Camp David ("Carta de invitación a la conferencia de Madrid de 18 de octubre de 1991", en Badía y Saura (1996: 33-36)).

⁶¹ Telhami (1992: 55); Zunes (1996: 95).

devolución de los Territorios Ocupados y la posible creación de un Estado palestino vecino⁶². El gobierno del Likud continuó impulsando la construcción de nuevos asentamientos en Cisjordania y, en su política de ganar tiempo, paralizó el proceso de paz con cuestiones de procedimiento⁶³. Sin embargo, se había iniciado un proceso del que no se conocía el resultado y que escapaba al control de los implicados.

El cambio de gobierno en Tel Aviv, el 23 de junio de 1992, trajo consigo la victoria de aquellos que creían que el *statu quo* ya no servía a los intereses de Israel. El gobierno laborista, decidido a avanzar en el proceso de paz, aprovechó su posición de fuerza y la debilidad de la dirección palestina de la OLP para forzar un acuerdo que los palestinos habían rechazado en circunstancias anteriores. El Acuerdo de Oslo, en 1993, no contenía grandes concesiones israelíes. Era una mezcla de los Acuerdos de Camp David, con la autonomía administrativa para la población palestina, y un Plan Allon recortado. La retirada del ejército israelí se limitaba a una amplia zona de la Franja de Gaza y a los estrechos límites de Jericó, en Cisjordania, por lo que ni siquiera se devolvía a los palestinos el territorio marcado en el Plan Allon. El autogobierno era muy restringido y de ninguna forma se podía hablar de soberanía palestina⁶⁴.

Sin embargo, la negociación de Oslo suponía importantes novedades en el proceso de paz. Era la primera ocasión que el gobierno israelí y la OLP abrían un diálogo oficial. El reconocimiento israelí de la organización palestina sólo fue posible por el desarrollo en secreto de las conversaciones, ya que el contacto con la OLP todavía era anatema para una gran mayoría de la opinión pública y, hasta enero de 1993, incluso estuvo prohibido por ley. Como se pudo apreciar en el resultado y en las negociaciones posteriores de desarrollo del acuerdo, la posición israelí fue de extrema dureza. Incluso dos años más tarde, en el acuerdo que se conoció bajo la denominación de Oslo B, el resultado continuaba siendo más parecido a los postulados del Likud que a las propuestas teóricas del laborismo. En este convenio provisional se negoció la retirada del ejército israelí de las zonas más pobladas de Cisjordania, con lo que el resultado seguía la pauta del Likud de autogobierno para la población sin prácticamente ninguna devolución territorial⁶⁵. No obstante, tal como comentaría uno

⁶² Telhami (1992: 52); Zartman (1992: 66); Harkabi (1994: 227).

⁶³ Durante la campaña electoral de 1992, Shamir manifestó que unos pocos años más de gobierno del Likud asegurarían que nunca podría emerger un Estado palestino ("Shamir rules out Palestinian state", *Jordan Times* (5-5-1992: 1)). Y, una vez perdidas las elecciones, afirmó que había seguido una política que habría mantenido las conversaciones durante diez años más (Nermeen Murad (4-11-1992: 1) "Najjab: No progress in peace talks unless Israel changes its attitude", *Jordan Times*).

⁶⁴ "Declaración de principios sobre las disposiciones relacionadas con un gobierno autónomo provisional de 13 de septiembre de 1993", en Badia y Saura (1996: 37-49).

⁶⁵ "Acuerdo provisional entre Israel y Palestina sobre la Franja de Gaza y la Ribera Occidental (Acuerdo interino de 28 de septiembre de 1995)", en Badia y Saura (1996: 71-119). La devolución de buena parte de la Franja de Gaza se entiende porque se había convertido en una molestia que cualquier gobierno israelí se querría sacar de encima: Gaza es la zona con la mayor densidad de población del mundo, extremadamente pobre, con una gran población de refugiados y el centro neurálgico de la Intifada y de Hamas. La devolución del territorio cisjordano era muy diferente. La retirada del ejército israelí se limitó al perímetro de las ciudades más pobladas (Janin, Nablus, Tulkarem, Qalqilya, Ramallah y Belén, además de Jericó), con el caso aparte de

de los arquitectos israelíes del proceso de paz, la novedad estaba en que, por primera vez, las dos partes hablaban más o menos de la misma paz y de la misma solución⁶⁶. En la mente de todos estaba que al final del proceso esperaba algún tipo de entidad política palestina cercana a la forma de Estado⁶⁷.

El camino hacia la admisión laborista de un Estado palestino es largo y aún no se ha terminado de recorrer. En una concepción clásica de la seguridad, el peligro siempre procede del exterior y, por esta razón, los palestinos sólo se convertirían en una amenaza para la seguridad nacional si establecían un Estado propio⁶⁸. Así, el debate sobre la nueva seguridad facilitó la aceptación de un posible Estado palestino. Como hemos visto, en 1992 Rabin todavía hablaba de autonomía para los palestinos y, en los acuerdos de Oslo de 1993, se evitó cuidadosamente cualquier mención a un futuro Estado en el estatuto final. En 1995, Shimon Peres ya preveía la posibilidad de un Estado palestino limitado a la Franja de Gaza, mientras que para Cisjordania proponía una soberanía compartida entre la Autoridad Palestina e Israel⁶⁹. Tres años más tarde, ya apartado de la responsabilidad del Partido Laborista pero dando una muestra de la política oficiosa del laborismo, no sólo defiende la existencia de un Estado palestino, sino que la ve como una cuestión de seguridad para Israel. En el mismo artículo de 1998 mencionado anteriormente dice:

"(...) la question palestinienne -prétexte des attaques contre Israël- constitue jusqu'à nos jours le danger principal qui pèse sur sa sécurité. (...) Sans deux Etats séparés, un Etat binational sera formé, à la grande frustration des deux peuples. Une tragédie binationale surviendra qui, le temps passant, obligera Israël à demeurer armé face aux Palestiniens, dont l'amertume pourrait conduire au renouveau du terrorisme".⁷⁰

Sin embargo, a pesar de las declaraciones de algunos sectores del laborismo afirmando el acuerdo con la creación de un Estado palestino, el debate todavía no está cerrado y las propuestas de diseño territorial de dicha entidad hacen dudar que la aceptación no sea meramente retórica. En un documento conjunto de diputados de la derecha y la izquierda israelí, Yossi Beilin, el artífice del Acuerdo de Oslo, se manifestó partidario de: "Teniendo en cuenta las restricciones impuestas a la entidad palestina (...) se reconoce a la entidad palestina en su condición de 'Estado independiente'", sin embargo, la derecha era partidaria de

Hebrón que necesitó un acuerdo especial y terminó con una retirada parcial israelí a causa del asentamiento de 400 colonos judíos de Gush Emunim en la ciudad. De todas formas, en prácticamente todas estas ciudades el ejército israelí continúa manteniendo su presencia militar con la excusa de proteger algún lugar sagrado para los judíos. Estos puestos del ejército se convierten en los puntos de fricción cuando hay protestas palestinas. Se puede apreciar, pues, que la devolución territorial en Cisjordania todavía es más una ilusión que una realidad.

⁶⁶ Beilin (1994: 28).

⁶⁷ Ya en septiembre de 1993 algunas voces israelíes, como Itamar Rabinovich, entonces embajador en Washington, lo manifestaron así (*Jordan Times* (7-9-1993: 1) "Palestinian state is possible -Rabinovich").

⁶⁸ Simons (1991: 151).

⁶⁹ "Settlements in the 'Final Status'", en *Journal of Palestine Studies* (Summer 1995: 130).

⁷⁰ Peres (1998: 4).

reconocerla como "un autogobierno extenso"⁷¹. Está claro que, con una u otra etiqueta, ambos hablan de soberanía limitada. Aunque, el ejemplo más claro de esta ambigüedad lo encontramos en la oferta presentada por Barak en Camp David en julio de 2000.

La oferta que Clinton y Barak presentaron a Arafat en Camp David tenía mucho más de los viejos planes laboristas inspirados por Allon que de la resolución 242 del Consejo de Seguridad de la ONU. El partido laborista, durante los años noventa, había tenido que ir olvidando la solución jordana, pues la renuncia del rey Hussein a los territorios palestinos la hacía imposible. Sin embargo, el dibujo de la oferta de Camp David no escondía su parecido con el viejo plan Allon y la opción jordana. El mapa sobre el cual se esbozaba un posible Estado palestino continuaba siendo el mismo y con la misma intencionalidad: ceder el control de la población pero no del territorio; un Estado palestino débil y de difícil viabilidad que debiera terminar unificándose con Jordania; mantener la anexión de Jerusalén, al menos en sus demarcaciones primitivas⁷²; mantener el control territorial sobre zonas estratégicas como el Valle del Jordán, las áreas de recarga de los acuíferos y los alrededores de Jerusalén; evitar el desmantelamiento de los principales asentamientos de colonos; controlar el espacio aéreo.

Según la propuesta presentada en Camp David, en lo referente al territorio, Israel debía anexionarse cerca del 10 por ciento, y otro 10 por ciento, a lo largo del Jordán, debía ser arrendado a largo plazo. La propuesta sobre Jerusalén suponía un pequeño progreso, pues aceptaba la doble capitalidad, si bien la mayor parte de Jerusalén Este continuaba en manos israelíes. Los territorios palestinos de Cisjordania quedarían divididos en tres partes por dos grandes bloques de colonias anexionados a Israel⁷³. El futuro Estado tendría una soberanía limitada en aspectos como la política exterior, la seguridad y el control de las fronteras en manos israelíes. Por otra parte, los laboristas no aceptaron dialogar sobre los refugiados, problema sobre el cual no se planteó ninguna solución⁷⁴.

Esta oferta, claramente insuficiente para los palestinos, fue presentada como generosa y la mejor posible por parte de Israel. Esto significaba el fin del proceso de paz tal y como se había estado desarrollando hasta el momento. El gobierno laborista israelí no fue capaz de ofrecer una solución final basada en el derecho internacional y las aspiraciones básicas palestinas. En Camp David se demostró que el laborismo israelí no

⁷¹ Beilin y Eitan (1997: 87-88).

⁷² Israel amplió la municipalidad de Jerusalén para justificar la anexión de un mayor territorio. La oferta de devolución a los palestinos se centró principalmente en algunos de estos nuevos barrios de Jerusalén que habían sido pueblos independientes, sin volver a la Línea Verde de 1948.

⁷³ Ver mapa "Propuesta israelí presentada en Camp David en julio de 2000".

⁷⁴ Ver Álvarez-Ossorio (2001: 281-289) y Alain Gresh (septiembre 2001: 14) "Comment la paix a été manquée", *Le Monde Diplomatique*.

estaba dispuesto a arriesgar su permanencia en el poder para imponer una solución del problema palestino a una sociedad israelí que no estaba preparada para una paz justa.

La negociación separada del Acuerdo de Oslo con los palestinos supuso un golpe mortal para la estrategia árabe de negociación conjunta, y levantó las constricciones sobre los gobiernos para abrir conversaciones bilaterales. La iniciativa unilateral de Arafat hirió de muerte a la política de Damasco de control de las negociaciones, y el rey Hussein de Jordania la aprovechó inmediatamente para iniciar la negociación de la paz con Israel. Esta fue rápida y fácil, dado el consenso general en Israel sobre la paz con Jordania⁷⁵, y, el 26 de octubre de 1994, justo un año después de la firma del Acuerdo de Oslo, Israel y Jordania sellaron el tratado de paz en Washington.

La ambigüedad de las conversaciones de Oslo, al dejar pendientes prácticamente todos los contenciosos básicos⁷⁶, tenía la ventaja de permitir la firma del acuerdo, pero implicaba que la negociación sería larga y dura, y se vería sometida a toda clase de peligros. Los laboristas afrontaron el período transitorio como una prueba de respeto a los acuerdos que debían salvar tanto los palestinos como los propios israelíes, pero el sector ultranacionalista israelí lo veía como un examen sólo para la OLP⁷⁷, ya que el Likud no estaba dispuesto a respetar lo acordado⁷⁸. De esta forma, la polarización israelí ante el proceso de paz se convirtió en una clara amenaza para el futuro de la negociación y del propio proceso⁷⁹.

⁷⁵ *Jordan Times* (18-10-1994: 1) "Rare consensus in Israel over peace accord with Jordan".

⁷⁶ El artículo V del Acuerdo de Oslo ("Período de transición y negociaciones sobre el estatuto permanente") expresaba que:

"2. El Gobierno de Israel y los representantes del pueblo palestino iniciarán cuanto antes las negociaciones sobre el estatuto permanente, a más tardar al comenzar el tercer año del período provisional.

3. Queda sobrentendido que las negociaciones versarán sobre las cuestiones restantes, incluidas las siguientes: Jerusalén, los refugiados, los asentamientos, cuestiones de seguridad, fronteras, relaciones de cooperación con otros países limítrofes y otras cuestiones de interés común" ("Declaración de principios sobre las disposiciones relacionadas con un gobierno autónomo provisional de 13 de septiembre de 1993", en Badia y Saura (1996: 40-41)).

⁷⁷ Menahem Klein en el seminario *Estabilidad y conflictos en el Mediterráneo* (Fundación CIDOB, Barcelona, 9 y 10 de mayo de 1997).

⁷⁸ Benjamín Netanyahu, sucesor de Shamir en el Likud y Primer Ministro israelí tras las elecciones de mayo de 1996, repitió en distintas ocasiones que no respetarían lo firmado por los laboristas (entrevista en el *International Herald Tribune* (5 de enero de 1994), citada en Rozsa (1994: 77); o entrevista en *El País* (29 de mayo de 1996)).

⁷⁹ La oposición al proceso de paz dividió aún más a la sociedad israelí, y adquirió tintes dramáticos con el asesinato del primer ministro Yitzhak Rabin, en noviembre de 1995, a manos de un ultranacionalista israelí. De hecho, la política del Likud de impulso del movimiento de colonos judíos en los Territorios Ocupados terminó convirtiéndose en un problema de seguridad, no sólo para los palestinos, sino también para los israelíes. Como dijo Shlomo Gazit, un antiguo jefe de los servicios de inteligencia israelíes, al comentar el problema de seguridad que suponían los colonos: "The worst thing is the [Israeli] lunatics. I don't know of 130.000 Arabs that would have weapons" (citado en Mattair (1993: 35)).

Las conversaciones se habían iniciado porque el gobierno laborista de Israel, la parte más fuerte en el conflicto, percibió el mantenimiento del *statu quo* como negativo para sus intereses. La única presión exterior sobre Tel Aviv para que aceptara negociar era la Intifada, y ésta terminó con la firma del Acuerdo de Oslo. En estas condiciones, la llegada al poder de un gobierno israelí con otra percepción sobre las ventajas de la paz podía suponer el fin del proceso, y así ocurrió con la victoria del Likud en 1996. La oposición del Likud a la negociación con los palestinos no era tanto por el resultado inmediato que, como hemos visto, se ajustaba bastante a sus propios planteamientos, sino porque podía conducir a la devolución de Cisjordania y a la creación de un Estado palestino. La política del gobierno de la derecha, ante el proceso de paz, se dirige pues a evitar o minimizar la devolución tanto de territorio como de soberanía, para lo cual sigue la misma estrategia de estancamiento del proceso y de hechos consumados en la colonización que ya ideó Yitzhak Shamir.

La política de hechos consumados del Likud se centra en los eslabones más débiles del proceso: los asentamientos de colonos y Jerusalén. El gobierno de Israel, en el nuevo contexto regional e internacional, tan sólo puede sentir presión para negociar desde su propia opinión pública o desde Washington. Estados Unidos no sólo no presiona a Israel, sino que parece apoyar su política de asentamientos y de anexión de Jerusalén, como se demostró al vetar una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que pedía que se detuviera la construcción de nuevos asentamientos en Jerusalén Este, tras la decisión del gobierno israelí de crear una nueva colonia en el monte de Abu Ghneim, separando Jerusalén Este de Belén, en febrero de 1997⁸⁰. El *lobby* judío ha conseguido una fuerza enorme en todos los eslabones de la carrera política norteamericana, con lo que su influencia abarca todos los peldaños, desde los Estados hasta la Presidencia. De la misma forma, la mayoría de nombres que forman el núcleo de la política hacia Oriente Medio, han trabajado con instituciones cercanas al *lobby* judío⁸¹. Así, es extremadamente difícil que un Presidente o un Secretario de Estado, aún queriendo (que no es ni fue el caso) ose enfrentarse al *lobby* judío y sus partidarios por una cuestión que está cada vez más alejada del interés nacional estadounidense.

La construcción de nuevos asentamientos y la política de anexión y entreverado forzoso de Jerusalén Este con la zona judía de la ciudad se ha convertido en la mayor amenaza para la continuidad del proceso de paz. El Likud, con esta táctica, pretende utilizar el problema de Jerusalén, sobre el que hay un amplio consenso en la sociedad israelí para impedir la división de la ciudad, para sabotear el proceso de paz y minimizar la

⁸⁰ Lamis Andoni (*Jordan Times* (16-3-1997: 1,7) "U.S. finds limited options in effort to resume Israeli-Palestinian talks"). En realidad, el apoyo a Israel en la política norteamericana ya había aumentado desde los años ochenta, pues se extendió con fuerza en los dos partidos mayoritarios y entre los sectores fundamentalistas cristianos. Por ejemplo, el vicepresidente Gore, o los influyentes republicanos Helms, Dole y Gingrich (cuya esposa trabaja para un *lobby* orientado a fomentar la inversión en Israel), son reconocidos partidarios incondicionales de Israel (Zunes (1996: 95)).

⁸¹ Lewis (1988: 218); Zunes (1996: 95); Stork (1994: 98-100).

devolución territorial en Cisjordania⁸². La Administración estadounidense no sólo ha renunciado a ejercer algún tipo de presión real sobre Israel, sino que parece dirigir su política a conseguir que los palestinos acepten la asimetría de poder que los propios Estados Unidos han ayudado a crear⁸³. Así, una vez más, el conflicto palestino-israelí se encuentra en una situación en la que los objetivos de las dos partes son incompatibles y el equilibrio de fuerzas, totalmente favorable a Israel, permite que el gobierno ultranacionalista de Tel Aviv se vuelva a instalar en la intransigencia.

Se puede apreciar, pues, que el principal obstáculo a salvar por el proceso negociador es el sistema político israelí, e Israel el actor más inestable del sistema árabe-israelí. La polarización de la sociedad y de los partidos ante la paz con los palestinos provoca que la dinámica de las conversaciones esté sometida a los vaivenes electorales y a las alianzas para formar gobierno debilitadas por la proporcionalidad del sistema electoral israelí. En este contexto político, los partidos mayoritarios intentan mantenerse en el poder pactando un mínimo denominador común en relación con los Territorios Ocupados que es totalmente inaceptable para los palestinos, lo que sitúa las negociaciones en un callejón de difícil salida.

2. LA RENDICION DE ARAFAT

El levantamiento palestino en los Territorios Ocupados culminó el resurgimiento político de la población palestina del interior. La radicalización fue una consecuencia de la frustración ante la falta de soluciones diplomáticas al conflicto. Tras años de renuncias en las demandas y de moderación en la acción reivindicativa, los intentos de negociación chocaban, una y otra vez, contra la intransigencia de los gobiernos israelíes. En contraste, la ocupación se endurecía con el tiempo, y la colonización estaba llevando a la anexión irreversible de los Territorios Ocupados a Israel. La cumbre entre Reagan y Gorbachov, a principios de diciembre de 1987, no había producido ningún tipo de iniciativa para abrir un proceso de paz. El fin de la Guerra Fría estaba facilitando la solución de otros conflictos en el Sur, como en Namibia o Sudáfrica, pero en el caso de Palestina ocurría lo contrario, pues la apertura de la URSS permitió la emigración de los judíos e impulsó más aún la colonización de Cisjordania. Incluso para los gobiernos árabes, divididos y ocupados en la guerra entre Irán e Iraq, el problema palestino había pasado a un lugar secundario en la agenda⁸⁴.

La frustración estalló en el estrato más desesperado de la sociedad palestina: la juventud. La valiente entrada en la lucha de las nuevas generaciones provocó una fuerte conmoción tanto en la sociedad como en la

⁸² Lustick (1993: 55).

⁸³ Mattair (1992-a: 132); Lieber (1991: 24); Zunes (1994) y (1996); Stork (1994).

⁸⁴ Hart (1994: 469-470); Corm (1991: 351); Sahliyah (1988-a: 90).

política palestinas. Una organización social estructurada en segmentos clánicos bajo la autoridad de los *shuyukh* -los jeques, los ancianos-, difícilmente podía soportar sin perturbaciones que el peso y la responsabilidad de la resistencia al ejército ocupante recayeran en la juventud. De la misma forma, el liderazgo político también se vio afectado por la nueva generación que pasó a dirigir la revuelta⁸⁵.

El liderazgo palestino nacionalista antes del estallido de la Intifada estaba en manos de las personalidades políticas ligadas a la representación institucional o a profesiones con influencia, como alcaldes, miembros de cámaras de comercio y sindicalistas, o periodistas, profesores universitarios y abogados. Muchos de ellos, además, encajaban en las estructuras jerárquicas clánicas tradicionales. En contraste, de la Intifada surgieron unos nuevos dirigentes que no formaban parte de los círculos de poder establecidos. La juventud radical se erigió en protagonista, la revuelta se extendió en un juego de emulación de hazañas y de mártires, e hizo oír su voz en las organizaciones que respondieron a su llamada. La espontaneidad inicial del levantamiento pronto se vio conducida por los dos movimientos ideológicos preponderantes en los Territorios Ocupados: el nacionalismo palestino cercano a la OLP y el islamismo de los Hermanos Musulmanes⁸⁶.

Los grupos nacionalistas palestinos con más implantación en los Territorios Ocupados (Fatah, FDLP, FPLP y Partido Comunista) se unieron en la Dirección Nacional Unificada. Esta manifestó desde su nacimiento sus lazos con la OLP y su voluntad de liderazgo unitario del levantamiento. El primer comunicado, del 8 de enero de 1988, decía:

"We affirm the need to achieve further cohesion with our revolution and our heroic masses. We also stress our abidance by the call of the PLO, the Palestinian people's legitimate and sole representative (...)"⁸⁷

La respuesta de la OLP a la Intifada no se hizo esperar, y en una reunión del Comité Central en enero de 1988, cuando ya estaba claro que la revuelta no era un hecho esporádico, decidió crear un comité especial para el levantamiento y procurar los medios necesarios para mantenerlo. En la declaración de la OLP se puede apreciar una cierta sorpresa ante la amplitud de la rebelión que, a pesar de ser el resultado de la política de la organización desde inicios de los años ochenta, estalló con una dinámica propia a la que la OLP tuvo que adaptarse. También se podía ver el esfuerzo en mantener los lazos con el interior de los Territorios Ocupados, y que en la dirección de Túnez se tenía una conciencia clara de la importancia de la revuelta para la lucha palestina:

"The PLO Central Council held an extraordinary session in Baghdad from 7 to 9 January, 1988 (...). The PLO Executive Committee Chairman has submitted a comprehensive and detailed report to the council on our people's all-encompassing uprising and the situation in the occupied homeland (...). This great uprising has revealed the gigantic energies of our valiant people in the occupied homeland as a glowing and sublime

⁸⁵ Sahliyeh (1988-a: 90-91); Majdi al-Malki (1994).

⁸⁶ Majdi al-Malki (1994: 117); Mishal y Aharoni (1994: 29-30).

⁸⁷ "Communique of the Intifada N° 1, 8 January, 1988", en Lukacs (1992: 390-391).

link in our people's continuous national struggle under the PLO, their sole and legitimate representative (...). This uprising constitutes the beginning of a new stage of confronting the Zionist-imperialist settlement onslaught. The major characteristic of this uprising is that it is continuous and comprehensive. Its waves will continue to escalate until liberation".⁸⁸

Las octavillas de la Dirección Nacional Unificada dejaban claro que las directrices también venían de la OLP y estaban firmadas por los dos órganos. Todas ellas comenzaban diciendo: "No voice can overcome the voice of the uprising, no voice can overcome the voice of the Palestinian people -the people of the PLO"⁸⁹. La dirección clandestina del levantamiento rompió la normalidad de la ocupación no sólo en el orden público, sino también en la vida administrativa e institucional, al ordenar la dimisión de muchos cargos públicos y de agentes palestinos de la administración civil israelí, y en la vida económica, con las continuas huelgas y el boicot a los productos israelíes. Sus directivas también se dejaron sentir en la acción exterior, como en el boicot a emisarios estadounidenses de visita en Jerusalén. Los líderes institucionales y la dirección de la OLP en Túnez se vieron marginados en el proceso de toma de decisiones y se tuvieron que limitar a interpretar y difundir las directivas que emanaban de la Dirección Nacional Unificada, lo que provocó tensiones entre los tres estamentos⁹⁰. A finales de 1988, la dirección de la OLP recuperó la iniciativa y el protagonismo con la proclamación del Estado palestino por el Consejo Nacional Palestino reunido en Argel y con el nuevo impulso dado a la vía diplomática al iniciar los contactos con Estados Unidos. Más tarde, con la crisis del Golfo, fue el liderazgo institucional del interior el que marcó distancias con la Dirección Nacional Unificada, al emitir un comunicado distinto, crítico con Bagdad, respecto a la crisis desatada por la invasión iraquí de Kuwait⁹¹.

Los Hermanos Musulmanes, competidores ideológicos de la OLP, también se implicaron en el levantamiento y crearon una nueva organización con voluntad de dirigir la Intifada: Hamas⁹². El movimiento de los Hermanos Musulmanes mantuvo una actividad básicamente social y religiosa en los Territorios Ocupados, sobre todo en competencia con el nacionalismo laico de la OLP, por lo que el ejército israelí interfirió poco en su actividad. Los Hermanos Musulmanes, que consiguieron ampliar su implantación en los años ochenta, con el crecimiento del islamismo en todos los países árabes, dudaron en un primer momento ante el estallido

⁸⁸ "Statement by the PLO Central Committee, 9 January, 1988", en Lukacs (1992: 391-395).

⁸⁹ Mishal y Aharoni (1994: 27).

⁹⁰ Las diferencias entre unos y otros eran básicamente tácticas, pues la posición de unos y otros ante la solución del conflicto era la misma: retirada del ejército israelí y establecimiento de un Estado palestino en los Territorios Ocupados (ver "The Uprising Leadership's Message to the Arab Summit in Algiers, 7 June, 1988", en Lukacs (1992: 395-396)).

⁹¹ Legrain (1993: 226, 235-236); Mishal y Aharoni (1994: 29-30).

⁹² Hamas es el acrónimo de *Harakat al-Muqawama al-Islamiyya* (Movimiento de Resistencia Islámica), y en lengua árabe también significa celo, fervor.

de la Intifada. No obstante, los miembros más jóvenes de la Hermandad participaron en el levantamiento y obligaron a la dirección islamista a implicarse en la revuelta. Así, los líderes de los Hermanos Musulmanes decidieron crear una nueva organización que les permitiera escapar a la represión israelí y mantener su política apartada de la revuelta si la Intifada fracasaba, y, al mismo tiempo, reclamar los beneficios si tenía éxito. El resultado fue que Hamas, gracias a su acción de resistencia contra la ocupación, pronto superó en seguidores e influencia a la organización madre, terminando prácticamente por suplirla. El éxito de Hamas fue tal que pudo tratar de igual a igual a la Dirección Nacional Unificada en el liderazgo de la Intifada, y se convirtió en un serio competidor de la OLP en los Territorios Ocupados⁹³.

Hamas adoptó una línea de acción más radicalizada que la OLP, y extendió su reivindicación a toda la Palestina histórica. Durante años la OLP había criticado a los Hermanos Musulmanes por su pasividad ante la ocupación y por no apoyar la lucha armada de los grupos guerrilleros palestinos. La respuesta de Hamas fue el enfrentamiento con la OLP por sus renuncias y por seguir el camino de la solución diplomática:

"The Islamic Resistance Movement believes that the land of Palestine is an Islamic Waqf (Trust) consecrated for future Moslem generations until Judgement Day. It, or any part of it, should no be squandered: it, or any part of it, should not be given up. Neither a single Arab country or all Arab countries, neither any king or president, nor all kings and presidents, neither any organization nor all of them, be they Palestinian or Arab, possess the right to do that (...).

Initiatives, and so-called peaceful solutions and international conferences, are in contradiction to the principles of the Islamic Resistance Movement. Abusing any part of Palestine is abuse directed against part of religion (...).

There is no solution for the Palestinian question except through Jihad. Initiatives, proposals and international conferences are all a waste of time and vain endeavors. The Palestinian people know better than to consent to having their future, rights and fate toyed with (...)"⁹⁴

Tras años de esfuerzo para asentar su representatividad y de renuncias hacia posiciones moderadas, tanto en la reivindicación como en la lucha, la OLP vio como una nueva organización discutía su liderazgo con un programa que suponía un retorno a su posición de veinte años atrás. No es extraño, pues, que su aparición se sintiera como un peligro para el proceso de paz, tanto por los sectores moderados palestinos como por los israelíes partidarios de la solución pacífica.

La Intifada tuvo un efecto importante en las relaciones de la OLP con los regímenes árabes. La revuelta de los Territorios Ocupados trasladó la lucha al interior, lejos de las capitales árabes, y dio nueva fuerza al

⁹³ Abu-Amr (1993: 10-12).

⁹⁴ "The Covenant fo Hamas, 18 August, 1988", en Lukacs (1992: 400-403). *Jihad* no se debe entender sólo como Guerra Santa, sino también como el esfuerzo militante por la extensión del Islam, por lo que el llamamiento de Hamas no impide la acción armada, pero tampoco se limita a ella.

movimiento de liberación palestino. La OLP, apoyada en un levantamiento que los gobiernos árabes no podían controlar, consiguió una mayor independencia que se manifestó en el campo de la negociación y en la reafirmación de la dimensión palestina del conflicto ante Jordania. La decisión de Arafat de acudir a una negociación separada con los israelíes, enfrentándose a Siria y Jordania, sólo se puede explicar porque tenía el amparo de la Intifada y los palestinos de los Territorios Ocupados.

La revuelta palestina fue fundamental en la decisión del rey Hussein de Jordania de renunciar a Cisjordania. Tras el fracaso de las conversaciones con Arafat a mediados de los ochenta y de la propuesta con Shimon Peres en el documento de Londres de 1987, el papel de Jordania en la negociación del futuro de los Territorios Ocupados había quedado reducido a figurante. La OLP, sintiéndose fuerte con la Intifada, había rechazado participar en una delegación conjunta jordano-palestina según proponía el Plan Shultz. Ante los nuevos esfuerzos estadounidenses para abrir un proceso de paz, la organización palestina presionó sobre el gobierno de Jordania para que renunciara a la orilla occidental del Jordán e hiciera inevitable el reconocimiento israelí y estadounidense de la OLP. La influencia de Amman en Cisjordania también había menguado por la pérdida de poder de las elites tradicionales más cercanas al régimen hachemí, y por la competencia de la OLP en las redes de clientelismo creadas con la administración de la ayuda económica internacional. Además, la población cisjordana estaba cada vez más alejada de la otra orilla del Jordán, ya que, tras veinte años de ocupación israelí, sólo una tercera parte de los palestinos de Cisjordania había vivido bajo el gobierno de Amman. En esta situación, un autócrata como el rey Hussein prefirió distanciarse de un levantamiento popular que muy bien podía contagiar a su país y desestabilizar al régimen hachemí⁹⁵.

La fuerza de la Intifada y su repercusión internacional permitieron tomar la iniciativa política a la dirección de la OLP. El 15 de noviembre de 1988, el Consejo Nacional Palestino proclamó la creación de un Estado palestino⁹⁶. Este gesto simbólico expresaba la voluntad inalienable de la OLP de representar al pueblo palestino en una negociación. La proclamación del Estado palestino también era el paso necesario para que la opinión pública palestina aceptara el reconocimiento de Israel. La aceptación del Estado judío era una concesión a la que la OLP se había resistido incluso tras adoptar la política de un Estado palestino en los Territorios Ocupados. En 1977, Arafat afirmaba que no podía jugar la carta de la aceptación de la resolución 242 y el reconocimiento de Israel porque era su última baza:

"I cannot play it and get nothing in return but the right of a dialogue with the Americans. That is all I have been offered up to now. The Americans want me to accept the right of Israel to exist as a state in the

⁹⁵ Pappé (1994: 84-85); Sahliyah (1988-b: 313-314); "Address by King Hussein on Jordan's Disengagement from the West Bank, 31 July, 1988", en Lukacs (1992: 520-525)). La renuncia a los Territorios Ocupados reconcilió al rey con la dirección de la OLP, pero no fue suficiente para evitar que, en la primavera de 1989, hubiera una revuelta del pan en Jordania, siguiendo el ejemplo de la Intifada, que obligó al gobernante hachemí a iniciar un proceso de democratización del régimen.

⁹⁶ "The Palestinian Declaration of Independence, Algiers, 15 November, 1988", en Lukacs (1992: 411-415).

Middle East, but the Americans and the Israelis are not prepared to say that we Palestinians have the right to exist as a state".⁹⁷

Sin embargo, en 1988, Arafat creyó que, teniendo la carta de la Intifada y el apoyo internacional que había suscitado, podía jugar la del reconocimiento de Israel, y así lo hizo de forma implícita y explícita. Además, con el fin de la Guerra Fría, el apoyo de la URSS pesaba mucho menos en la balanza y Estados Unidos se había convertido en la única voz que se hacía oír en Oriente Medio. La OLP, por tanto, y pese a su desconfianza⁹⁸, no tenía otra salida que buscar su reconocimiento en Washington.

El Consejo Nacional Palestino, al proclamar el nuevo Estado, también estableció sus límites -cosa que Israel todavía no ha hecho con sus fronteras- al pedir la retirada israelí de los territorios ocupados en 1967, lo que suponía reafirmar la aceptación implícita del Estado de Israel⁹⁹. Esto no era suficiente para la Administración norteamericana, aún ligada a los compromisos de Kissinger en el memorándum de 1975, que exigía un reconocimiento explícito de Israel¹⁰⁰. Éste se daría un mes más tarde, ante la Asamblea General de Naciones Unidas reunida en Ginebra¹⁰¹, el 13 de diciembre de 1988¹⁰². Aunque Arafat todavía tuvo que dar una conferencia de prensa al día siguiente, reafirmando y haciendo explícito su discurso ante la Asamblea General, pues para Washington aún era demasiado ambiguo:

"In my speech yesterday, I referred to UN Resolution N° 181 [partición de Palestina] as a basis for Palestinian independence. I also referred to our acceptance of Resolutions 242 and 338 as a basis for negotiations with Israel within the framework of the international conference.

⁹⁷ *Arab Press Service Recorder*, 18 October 1977 (citado en Nassar (1991: 200)).

⁹⁸ En 1988, un ex-diplomático norteamericano todavía decía que los palestinos no podrían aceptar a Estados Unidos como un "honest broker" debido a sus lazos con Israel (Parker (1989: X)).

⁹⁹ "Palestine National Council, Political Communique, Algiers, 15 November, 1988", en Lukacs (1992: 425-420).

¹⁰⁰ La respuesta del Departamento de Estado a las resoluciones del Consejo Nacional Palestino fue clara: "After reviewing the outcome of the Palestine National Council, there are signs that there are Palestinians who are trying to move the PLO in a constructive way (...). But measured against the requirements of the negotiating process, more movement on key issues will be required (...). The reference to Resolutions 242 and 338 is an advance over previous efforts by the PNC. Nevertheless, it is ambiguous both in its placement in the text and its meaning. Possibly implied or indirect reference to Israel's right to exist is not sufficient. Recognition must be clear and unambiguous. And the statement on terrorism is a restatement of previous positions. It's still performance that counts" ("Statement by State Department Spokesman Charles Redman on the Resolutions of the 19th Palestine National Council, 16 November, 1988", en Lukacs (1992: 115)).

¹⁰¹ La sesión se celebró en Ginebra porque Estados Unidos no concedió el visado de entrada a Yasser Arafat acusándole de estar implicado en acciones terroristas antiestadounidenses ("Statement by the State Department on the Rejection of PLO Chairman Yasser Arafat's Visa Application to the US, 26 November, 1988", en Lukacs (1992: 115-117)).

¹⁰² "Address by Yasser Arafat to the UN General Assembly, Geneva, 13 December, 1988", en Lukacs (1992: 420-433).

Our PNC accepted these resolutions at the Algiers session. Also in my speech yesterday, it was clear that we mean our people's rights to freedom and national independence in accordance with Resolution N° 181 as well as the right of all parties concerned with the Middle East conflict to exist in peace and security, including -as I said- the State of Palestine, Israel, and other neighbors in accordance with Resolutions 242 and 338"¹⁰³.

El 16 de diciembre se inició el diálogo entre la OLP y la Administración estadounidense en Túnez. Fue el inicio de un camino difícil y con interrupciones, pero un paso importante para que Israel se viera obligado a negociar con la organización palestina.

Como ya hemos visto, la dirección de la OLP, con la Intifada, se sintió con fuerza para entrar en una negociación con el gobierno israelí, y aceptó el Plan Baker en 1989, pero, nuevamente, chocó con el rechazo israelí. Paradójicamente, al final sería la debilidad la que llevaría a la OLP a negociar, y la que obligó a Arafat a las nuevas renuncias que satisficieron a los laboristas israelíes pero que serían mal recibidas incluso en los Territorios Ocupados.

La Intifada supuso una importante inyección de moral y autoestima entre los palestinos, pero no podía perseverar sin afectar gravemente a la sociedad de los Territorios Ocupados. La represión y la paralización de la vida económica empobrecieron una economía que ya estaba en crisis, creando unas condiciones de vida cada vez más difíciles¹⁰⁴. Tras la renuncia de Amman a Cisjordania, el comité conjunto jordano-palestino que administraba la distribución de los fondos de resistencia cedió su gestión a los partidos políticos de la Dirección Nacional Unificada, con lo que éstos consiguieron un poder político y económico que, por primera vez, creó una sensación de gobierno paralelo a la autoridad israelí en los Territorios Ocupados. Sin embargo, la ayuda exterior no era suficiente para paliar las consecuencias de la Intifada y, por añadidura, la crisis del Golfo la mermó considerablemente.

La crisis del Golfo y el apoyo popular palestino a Iraq provocaron las represalias tanto de Israel como de los países árabes productores de petróleo del Golfo Pérsico. La reacción israelí se hizo sentir con un incremento de las medidas represivas que tenían especial incidencia en la vida económica, como las expropiaciones de tierra, la disminución de los permisos de trabajo en Israel, los toques de queda, los impedimentos a la movilidad y los obstáculos a la exportación de productos agrícolas, a lo que se unían los castigos como las detenciones, las demoliciones de casas, el arrasamiento de frutales y la prohibición de cultivos o el cierre de pozos. Los países del Golfo, Arabia Saudí y Kuwait principalmente, respondieron al apoyo palestino a Saddam Hussein con un importante recorte de la ayuda económica a Jordania y a los palestinos. Además, la

¹⁰³ "Yasser Arafat's Geneva Press Statement, 14 December, 1988", en Lukacs (1992: 434).

¹⁰⁴ Sobre la economía de los Territorios Ocupados y las consecuencias económicas de la Intifada ver Gatti (1991); World Bank (1993); Conférence Internationale du Travail (1991); UNCTAD (1989-a); UNCTAD (1989-b).

expulsión de cerca de 300.000 palestinos que vivían en Kuwait suprimió las transferencias de los emigrantes a las familias que permanecían en Palestina, otra valiosa fuente de recursos exteriores¹⁰⁵.

La disminución de recursos no sólo repercutió en las condiciones económicas de los palestinos, tanto del interior como del exterior, sino que también tuvo consecuencias políticas. Arafat y la dirección de la OLP en Túnez habían asegurado el control de la organización y su liderazgo con la gestión directa de la mayor parte de los recursos que llegaban del exterior. El recorte de esta financiación debilitó los lazos clientelares que habían creado, con lo que las estructuras palestinas alejadas de Túnez, sobre todo en los Territorios Ocupados, consiguieron una mayor independencia¹⁰⁶. Además, con su ambiguo posicionamiento durante la crisis del Golfo, la OLP rompió los vínculos especiales con Arabia Saudí y Kuwait, que siempre apoyaron a la organización palestina en las relaciones con los países del frente y con Estados Unidos.

La posición de difícil equilibrio adoptada por la dirección de la OLP durante la crisis del Golfo se entiende por el apoyo mayoritario en la opinión pública palestina a Iraq. En los Territorios Ocupados, tras tres años de Intifada, empezaba a cundir el desánimo. Israel no sólo había rechazado las iniciativas de Baker y de Mubarak, sino que había añadido el escarnio del plan de Shamir y el amenazante impulso de la colonización con la inmigración soviética. Las renuncias palestinas no conducían a ninguna parte. Las protestas de la Intifada y la represión, unidas a la frustración, tensaron el clima en los Territorios Ocupados, y la violencia fue apareciendo en las dos partes. La escalada de ataques y represalias, entre los soldados y colonos israelíes y los palestinos, fue creciendo en violencia¹⁰⁷. En este contexto, la opinión palestina saludó a Saddam Hussein como el último apoyo real que les quedaba, el último bastión de un cierto contrapeso militar ante Israel. Bagdad adoptó una inteligente política al ligar el conflicto de Kuwait al de Palestina, primero reclamando el cumplimiento de todas las resoluciones de Naciones Unidas y, después, con los lanzamientos de misiles sobre Israel. Arafat, como el rey Hussein en Jordania, no pudo enfrentarse a la corriente de simpatía hacia Saddam Hussein e intentó mantener un perfil equidistante, sin un pronunciamiento claro. Sin embargo, para la alianza contra Iraq sólo era bueno el alineamiento explícito, por lo que al final de la guerra los palestinos se encontraron en el campo de los derrotados. Tras años de esfuerzos para hacerse aceptar por la comunidad internacional, se volvía al punto de partida.

La postura de Arafat durante la crisis del Golfo provocó críticas a su liderazgo en algunos sectores de la organización. Arafat controlaba los principales resortes de la OLP de una forma totalmente personalizada,

¹⁰⁵ Gatti (1991: 38-44). La expulsión de los palestinos de Kuwait, en un razonamiento similar al del sionismo original, se sintió en la OLP como una nueva muestra de la necesidad de un Estado que pudiera proteger a la población palestina, tanto del interior como de la diáspora.

¹⁰⁶ Steinberg (1994: 120). Sobre el clientelismo en la organización social y política palestina ver Muslih (1993).

¹⁰⁷ Legrain (1993: 233-234).

desde la política a las finanzas, y más a medida que los fundadores de Fatah e íntimos colaboradores iban siendo asesinados por los israelíes o por facciones rivales palestinas y no eran sustituidos¹⁰⁸. Por otra parte, en Occidente cada vez se escuchaba más la voz de los líderes institucionales de los Territorios Ocupados, quienes se habían distanciado del apoyo de la Dirección Nacional Unificada a Saddam Hussein¹⁰⁹. La apertura del proceso de paz en Madrid, con la participación de estos líderes, fortaleció aún más su posición en la OLP. Desde Túnez, se veía con temor que el protagonismo del liderazgo institucional del interior pudiera desplazar a la dirección histórica de la OLP¹¹⁰.

La posición crítica de las personalidades públicas de los Territorios Ocupados ante Iraq y su alejamiento de la Dirección Nacional Unificada también era expresión de dos estrategias distintas. Los primeros apostaron totalmente por la vía diplomática, mientras que la dirección de la Intifada creía más conveniente continuar con la lucha e intensificarla. La convocatoria de la Conferencia de Madrid, y el papel estelar de los líderes institucionales del interior en el proceso de paz que se inició en la capital española, sometieron la revuelta palestina y su dirección al servicio de la negociación con el apoyo de la dirección de Túnez¹¹¹. Arafat, en Oslo, fue más allá y renunció totalmente a la Intifada.

La débil OLP que amaneció tras la Guerra del Golfo no pudo hacer otra cosa que aceptar las condiciones impuestas por Estados Unidos para acudir a Madrid. Arafat y la dirección de Túnez tenían que recuperar su posición ante la población palestina y la comunidad internacional. Ante la población palestina se imponía una iniciativa que devolviera la esperanza en una solución política y detuviera el proceso de colonización judía de Cisjordania, coincidiendo, en este aspecto, con el liderazgo institucional del interior. Ante la comunidad internacional, el aislamiento de la OLP se podía romper adoptando una posición flexible hacia la propuesta norteamericana de conferencia internacional. En realidad, la organización palestina aceptó unas condiciones que había rechazado tres años antes con el Plan Shultz: una delegación conjunta jordano-palestina, aprobada por Israel, y sin mención de la OLP¹¹². La delegación palestina acudió a Madrid confiando en Estados Unidos y en la coordinación con los Estados del frente que también fueron a la

¹⁰⁸ Mattair (1992-b: 74-75).

¹⁰⁹ El 15 de agosto de 1990, ocho personalidades del interior, que después participarían en las negociaciones del proceso de Madrid, firmaron una declaración en la que proclamaban la ilegitimidad de la adquisición de un territorio por la fuerza, y comparaban la ocupación israelí de los territorios árabes con la invasión iraquí de Kuwait. De esta forma, se distanciaron de la posición adoptada por la Dirección Nacional Unificada -más sensible al sentir popular-, a pesar de coincidir en la oposición a la intervención de fuerzas extranjeras en conflictos interárabes. Tras haber marcado sus distancias con Iraq, la mayoría de los líderes institucionales del interior mantuvieron un perfil bajo, respecto a la crisis del Golfo, para no chocar con la opinión pública palestina y con la Dirección Nacional Unificada, claramente proiraquíes (Legrain (1993: 226-228)).

¹¹⁰ Williams (1993: 164).

¹¹¹ Legrain (1993: 226); Williams (1993: 164)

¹¹² Hirschfeld (1994: 104); Abu-Amr (1992: 27).

cita¹¹³. Sin embargo, la Administración norteamericana no respondió a las expectativas y ni siquiera fue capaz de detener la construcción de nuevos asentamientos. Y, por otra parte, fueron los propios palestinos, ayudados por Jordania, los que rompieron el consenso con Siria y Líbano, que querían mantener una posición de mayor dureza en la negociación¹¹⁴.

Las negociaciones que se iniciaron en Madrid y prosiguieron en Washington chocaron con la política del Likud. El proceso de paz no avanzaba, pero la construcción de nuevos asentamientos en Cisjordania sí lo hacía. La negociación sin la suspensión de la colonización judía no tenía sentido. Para los palestinos la congelación de los asentamientos no era sólo una medida de creación de confianza, era una cuestión básica, pues debían asegurar que ni el proceso ni los acuerdos provisionales condicionaran la solución final. La negociación con renuncias y concesiones sólo por parte palestina, mientras los israelíes continuaban con su política de hechos consumados, debilitaba a la OLP, tanto del interior como de Túnez¹¹⁵. La negociación de Madrid se desarrollaba sin medidas de creación de confianza, en un diálogo entre enemigos que se reducía a cuestiones de procedimiento a causa de la estrategia de Tel Aviv¹¹⁶.

El proceso de Madrid colocó a la dirección de Túnez en una situación aún más difícil. Mientras recibía todas las críticas por las concesiones, el protagonismo y el prestigio de un posible éxito recaían en la delegación formada por personalidades de los Territorios Ocupados. Las censuras palestinas al proceso de paz no se hicieron esperar. En noviembre de 1991, el PFLP anunció su separación del Comité Ejecutivo de la OLP para no ser corresponsable de la política del liderazgo de la organización¹¹⁷. En marzo del año siguiente, 170 personalidades palestinas, la mayoría pertenecientes al Consejo Nacional Palestino, reprobaron las condiciones impuestas por Israel y Estados Unidos en las negociaciones, afirmando que el autogobierno palestino limitado sólo serviría para mantener la ocupación¹¹⁸. Sin embargo, la mayor oposición a la participación en la negociación abierta en Madrid llegó desde fuera de la OLP: desde Hamas. Así, la dirección de la OLP se encontró en una situación perdedora. Si las conversaciones no avanzaban Hamas se

¹¹³ Mariam M. Shahin (*Jordan Times* (10-11-1991: 2)) "US assured Palestinians of end of occupation". La portavoz de la delegación, Hanan Ashrawi, afirmó que: "The US has given us guarantees that there will be an end to Israeli occupation at the end of this peace process" (citada en el mismo artículo).

¹¹⁴ Hirschfeld (1994: 104).

¹¹⁵ Abu-Amr (1992: 31, 34-35); Golan (1992: 37).

¹¹⁶ Aggestam (1995: 15). Egipto propuso la congelación de la colonización a cambio del levantamiento del boicot económico árabe a Israel, pero el gobierno del Likud lo rechazó. Es interesante señalar que no hubo ninguna voz árabe contraria a la propuesta de El Cairo (Gazit (1992: 22)).

¹¹⁷ *Jordan Times* (7-11-1991: 2) "PFLP freezes its membership in PLO Executive Committee".

¹¹⁸ Sana Atiyeh (*Jordan Times* (16-3-1992: 1)) "Palestinian personalities urge Arafat to seek improved conditions of negotiations".

aprovecharía, y si se llegaba a un acuerdo sería la delegación palestina del interior la que recogería los laureles¹¹⁹.

El cambio de Administración en Washington debilitó todavía más a los palestinos ante Israel. Como ya se ha mencionado, el equipo decisor sobre Oriente Medio estaba formado por colaboradores del *lobby* judío¹²⁰, con prejuicios contra la OLP mayores incluso que los de los laboristas israelíes¹²¹. Así, Arafat y la dirección de la OLP en Túnez, aislados internacionalmente, sin absolutamente ninguna capacidad de presión militar -ni propia, ni ajena-, debilitados política y económicamente en las estructuras palestinas e impotentes ante la fuerza del *lobby* judío en Washington, en un mundo unipolar y un Oriente Medio dominado por Estados Unidos, decidieron hacer un ejercicio de pragmatismo y de supervivencia.

Las negociaciones en Washington se habían estancado a causa de las posiciones encontradas y las distintas estrategias, tanto de Israel y de los palestinos como de Estados Unidos. Por otra parte, la publicidad que rodeaba al proceso abierto en Madrid no permitía hacer las concesiones que Arafat estaba dispuesto a plantear al gobierno israelí. La dirección de Túnez, además, necesitaba hacerse imprescindible para evitar perder su legitimidad en beneficio de la delegación negociadora, por lo que abrió un canal de comunicación secreto con los laboristas, al tiempo que ralentizaba las conversaciones en Washington¹²². Los laboristas también necesitaban la discreción de la negociación en Oslo para poder hacer su única concesión: el reconocimiento de la OLP como interlocutora¹²³. La dirección de la organización palestina, sin bazas ante Tel Aviv, se decidió por retomar una vieja propuesta de Shimon Peres y dar un último paso en las renuncias. Con el diálogo directo, además, Arafat cedió la carta de la negociación conjunta con los Estados árabes.

La idea de *Gaza y Jericó primero* respondía a la antigua aspiración laborista de deshacerse del gran problema en que se había convertido la Franja de Gaza¹²⁴. El pequeño enclave palestino en la costa mediterránea, superpoblado, mísero, rebelde y cuna de la Intifada y de Hamas, era un incordio para Tel Aviv,

¹¹⁹ Algunos analistas, como Daniel Williams, llegaron a afirmar que si las negociaciones del proceso de Madrid tenían éxito los palestinos del interior se convertirían en los líderes políticos de los Territorios Ocupados (Williams (1993: 164)).

¹²⁰ Ver Stork (1994).

¹²¹ Martin Indyk, encargado de Oriente Medio en el Consejo Nacional de Seguridad, en el verano de 1991 escribía que se podía prescindir de la OLP en los acuerdos que se negociaran tras la Guerra del Golfo (Stork (1994: 99)). La estrategia de la Administración Clinton todavía apostaba por un acuerdo de Israel con los Estados del frente que marginara a los palestinos (de la Gorce (1993: 8)).

¹²² Steinberg (1994: 125, 128); Aggestam (1995: 16).

¹²³ Hasta enero de 1993 no se abolió la ley israelí que prohibía los contactos con la OLP.

¹²⁴ Peres (1995: 376-381).

que todavía agravaba la situación con su política represiva, tanto del Likud como de los laboristas¹²⁵. Como reconoció el propio Shimon Peres:

"(...) the 'Gaza first' concept (...) was most definitely in the interest of Israel: an overwhelming majority of Israelis wanted to get out of the teeming, terror-ridden Gaza Strip".¹²⁶

Los palestinos se mostraron dispuestos a negociar sobre la base de la retirada del ejército israelí de Gaza y de algún fragmento de Cisjordania y, tras el acuerdo, la dirección de la OLP desactivó la Intifada unilateralmente. Finalmente, la negociación conducida por Yasser Arafat dio la razón a su viejo rival George Habash cuando afirmaba que el proceso de paz arrebataría a los palestinos las dos armas que les quedaban: la Intifada y las resoluciones de Naciones Unidas¹²⁷. Se ve la debilidad de la OLP en la negociación en que las únicas garantías para los palestinos en la Declaración de Principios, y el objetivo final de su estrategia, fueran las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que durante tanto tiempo habían rechazado por insuficientes:

"Artículo I. (...) Queda sobreentendido que las disposiciones provisionales formarán parte integrante del proceso de paz en su conjunto y que las negociaciones sobre el estatuto permanente tendrán como resultado la aplicación de las resoluciones 242 (1967) y 338 (1973) del Consejo de Seguridad".¹²⁸

El Acuerdo de Oslo fue recibido con esperanza en la opinión pública de los Territorios Ocupados, pero también con una gran dosis de escepticismo¹²⁹. Al mismo tiempo, suscitó la oposición de los sectores más radicalizados de la sociedad palestina, de la diáspora e incluso de los grupos de individuos moderados que no formaban parte del círculo íntimo de Arafat¹³⁰. Para los opositores a los acuerdos palestino-israelíes del

¹²⁵ Sobre la situación en Gaza ver Said (1995-b: 45-52) y Roy (1994).

¹²⁶ Peres (1995: 385)). Para entender la situación de Gaza sirve un chiste que circuló cuando surgió la propuesta de *Gaza primero*. A la oferta israelí de Gaza como un inicio, los palestinos respondían: "Muy bien, pero ¿qué nos darán a cambio?".

¹²⁷ *Jordan Times* (26-1-1993: 1,5) "Arafat challenges Rabin to be 'brave' and make peace".

¹²⁸ "Declaración de principios sobre las disposiciones relacionadas con un gobierno autónomo provisional de 13 de septiembre de 1993", en Badia y Saura (1996: 39)).

¹²⁹ El apoyo de la población de los Territorios Ocupados al acuerdo en septiembre era del 64%, pero bajó al 41% en diciembre del mismo año, mientras que los contrarios al acuerdo subieron del 28% al 38% (Kristianasen (febrero 1994: 21)). La posición de la opinión pública ante el desarrollo del proceso de paz es volátil y varía según los acontecimientos, pero se mantiene una mayoría que apoya los acuerdos y el proceso de paz, aunque con algunas dudas (ver: Jerusalem Media and Communication Centre (1997) *Public Opinion Polls on Palestinians Attitudes Towards Politics. N° 1-16 (1993-1996)*, Jerusalén: JMCC).

¹³⁰ El poeta Mahmud Darwish y Shafiq al-Hout, los últimos independientes que quedaban en el Comité Ejecutivo de la OLP dimitieron en protesta por el acuerdo. Otro ejemplo paradigmático, lo encontramos en Edward Said, uno de los padres de la propuesta de dos Estados y uno de los mediadores entre la Administración Carter y la OLP, que se convirtió en un opositor acérrimo del Acuerdo de Oslo. Incluso se distanciaron del acuerdo hombres que habían formado parte del grupo fundador de Fatah, como los

13 de septiembre de 1993 y del 28 de septiembre de 1995, éstos significaban que Arafat y la OLP renunciaban a la Intifada y se hacían responsables del orden público y de la represión de la resistencia palestina a la ocupación israelí, a cambio de una administración autónoma de los palestinos de los Territorios Ocupados que se había rechazado en Camp David. El fin de la Intifada y el gobierno limitado de la Autoridad Palestina en los bantustanes de Gaza y las principales ciudades de Cisjordania eliminó los costes de la ocupación para Israel. Arafat había olvidado a la diáspora palestina¹³¹ y cedido incluso en la cuestión territorial de Gaza, Cisjordania y Jerusalén Este a cambio de una "Presidencia" palestina menguada, aplazando *sine die* las principales reivindicaciones palestinas: la soberanía de un Estado en los Territorios Ocupados en 1967 con capital en Jerusalén Este, la solución del problema de los refugiados, la descolonización de los Territorios Ocupados y la recuperación de los recursos hídricos de Cisjordania. Un manifiesto de 100 personalidades resumía los argumentos de la oposición a los acuerdos:

"1. The draft (...) declaration of principles maintains complete silence about Jewish settlement in the Palestinian territories occupied since 1967. This means the Israeli government has been given a free hand to continue its settlement activities (...).

2. (...) makes no mention of the Fourth Geneva Convention in terms of its applicability to the occupied Palestinian territories (...) This gives Israel the chance to argue that the occupied Palestinian territories are disputed territories.

3. There has been a servile acceptance of the Israeli-US request to exclude holy Jerusalem from the territories subject to self-government. Thus, Jerusalem is no longer considered occupied territory (...).

4. The Palestinian leadership has resigned itself to the argument that sovereignty over the occupied territories is a disputed issue (...) This runs counter to all international conventions, which stipulate that sovereignty over occupied territories is invested in the people living under occupation.

5. (...) Gaza-Jericho First option (...) amounts to a Palestinian endorsement of more partitioning of Palestinian territories that have already been partitioned. This is a fragmentation of the territorial unity of the occupied territories, already fragmented by the building of Israeli settlements.

6. [La Declaración de Principios es] a blow to the Palestinian Arab people's firm and inalienable rights represented in:

* The right to self-determination on Palestinian soil.

hermanos Hassan, o personas con cargos en la OLP como Abdallah Hourani y Faruk Kaddumi, entonces "ministro de exteriores" de la organización. Todos ellos habían insistido desde bastante antes en la reforma de la dirección de OLP, que se personalizaba cada vez más alrededor de Arafat (Rabbani (1994: 23-24)).

¹³¹ Sobre como se recibió el acuerdo de paz en la diáspora ver, por ejemplo, los testimonios recogidos en *Nación Árabe* (invierno 1998: 67-71). La situación es especialmente difícil para los palestinos en Líbano (más de 350.000 personas). Desde 1982 la comunidad palestina en Líbano se ha visto marginada de forma proporcional a su pérdida de fuerza militar. El Acuerdo de Oslo dejó a los refugiados sin futuro en un país que no les quiere y en el que las propuestas de transferencia masiva de la población palestina no son nuevas (Sayigh (octubre 1994: 20-21)).

* The right to establish a Palestinian state on Palestinian territory with Jerusalem as its capital.

* The refugees right to return home." 132

Sin embargo, la oposición nacionalista palestina a Arafat y al resultado de las negociaciones no se atrevió a enfrentarse a las consecuencias de un sabotaje del proceso de paz¹³³, por lo que la movilización y el prestigio de la resistencia contra las concesiones y contra la permanencia de la ocupación israelí quedaron, sobre todo, en manos de los islamistas. Estos adoptaron una política de resistencia contra la ocupación y el proceso de paz, pero evitando siempre el enfrentamiento directo con la Autoridad Palestina, en una actitud de espera y paciencia ante el propio desgaste de Arafat y Fatah que le evite el descrédito de provocar choques entre palestinos¹³⁴.

Las renuncias palestinas se hicieron bajo la esperanza, que no la promesa, de la "buena fe" israelí en la negociación¹³⁵ y que la Declaración de Principios abría un proceso imparable que conduciría al Estado palestino, sin tener en cuenta que Israel siempre se ha enfrentado al conflicto con los árabes y los palestinos desde una óptica de poder. Netanyahu entendió esto inmediatamente, y así lo manifestó en la primera discusión del acuerdo en la Knesset:

"(...) Still, Mr. Prime Minister, a policy is not built only on hope. Policy is not built on faith alone. It is built on hope and faith too, but primarily, above all else, policy is built on reality and on the foundations of reality (...).

(...) in the introduction to the agreement which says it all, or almost everything, and I quote: The government of the State of Israel and the Palestinian team representing the Palestinian people agree to recognize

¹³² "Palestinian notables, statement opposing 'Gaza-Jericho First', Amman, 1 September 1993", en *Journal of Palestine Studies* (invierno 1994: 130-131). Sobre las críticas palestinas a los acuerdos de Oslo y Oslo B, ver Said (1995-b).

¹³³ Abu-Amr (1992: 28). En octubre de 1991 se habían coordinado diez grupos que se oponían a las negociaciones. Tras el Acuerdo de Oslo, apoyados por Damasco, intentaron dar un nuevo impulso a la oposición a los acuerdos. Sin embargo, sólo cuatro de ellos tenían un peso significativo en los Territorios Ocupados: Hamas, Jihad Islámica, el FPLP y el FDLP. La mezcla de grupos islamistas y nacionalistas de izquierda pronto se manifestó en tensiones y en políticas independientes de los distintos grupos, con los nacionalistas dispuestos a entrar en la vida política de la nueva entidad palestina desde la oposición a Arafat, y los islamistas partidarios de una acción más contundente contra Israel (Kristiansen (febrero 1994: 21)).

¹³⁴ *Journal of Palestine Studies* (1995: 81-88) "Hamas: waiting for secular nationalism to self-destruct. An interview with Mahmud Zahhar" (portavoz de Hamas en Gaza). Sobre Hamas y su papel opositor en la entidad palestina, ver Monshipouri (1996).

¹³⁵ Arafat era consciente de que no tenía garantías de la "buena fe" israelí. Cuando algunos asesores le recomendaron que la OLP no firmara la Declaración de Principios sin garantías israelíes o internacionales de que Tel Aviv respetaría el espíritu y la letra de la resolución 242, la respuesta de Arafat fue: "You may be right. I might be making a terrible mistake in putting my good faith in Israel and the international community. But in all circumstances as they are, I still insist that we have no choice but to put Israel to the test of negotiations" (Hart (1994: 538)).

their mutual legitimate and political rights. Mr. Prime Minister, what are the legitimate and political rights of any nation? A state."¹³⁶

Evidentemente, la conclusión de Netanyahu y el Likud era hacer lo posible para impedir que el proceso avanzara y se confirmara su predicción. En el proceso de paz iniciado en los años noventa, cuando Israel se encontraba en una situación de superioridad ante los árabes como nunca en su historia, no había ninguna razón para que cambiara su política. Los gobiernos de Tel Aviv avanzaban en el proceso y concedían más o menos a los palestinos en función de lo que creían que era mejor para Israel, no en función de una negociación entre iguales. Así, cuando los ultranacionalistas recuperaron el poder, Arafat y la Autoridad Palestina se enfrentaron de nuevo a la intransigencia y a la colonización sin tener recursos para forzar progresos en el proceso de paz.

3. LOS ESTADOS ARABES Y EL "PROCESO DE PAZ"

La política árabe en Oriente Medio, desde mediados de los años ochenta hasta principios de los noventa, se fue alejando del Mediterráneo hacia el Golfo Pérsico. La guerra entre Irán e Iraq, primero, y la invasión iraquí de Kuwait, después, desplazaron el foco de interés del conflicto árabe-israelí hacia el petróleo y los enfrentamientos interárabes. También la política internacional centró su atención en el Golfo Pérsico, incluso en el ámbito militar, con patrullas occidentales de protección del tránsito del petróleo durante la guerra Irán-Iraq, y con la coalición contra Iraq liderada por Estados Unidos en 1991.

El estallido de la Intifada provocó un ligero resurgir del interés por la causa palestina, pero también tuvo el efecto contrario al palestinar todavía más el conflicto con Israel. Con la Intifada, la política árabe ante Israel se centró en el apoyo a la revuelta de los palestinos de los Territorios Ocupados y en continuar reclamando, sin mucha convicción, una conferencia internacional con participación de la OLP¹³⁷. La vía militar había sido desechada muchos años antes, y la solución diplomática defendida por los árabes en el conflicto con Israel pasaba por afrontar el núcleo de la disputa: la cuestión palestina, en la cual la interlocutora ineludible era la OLP. Esto permitió a los gobiernos árabes desentenderse, en gran medida, del conflicto y traspasar la responsabilidad a la organización palestina.

La debilidad militar árabe se expresaba en el boicoteo israelí a las propuestas de negociación, tanto árabes como norteamericanas, y en hacer caso omiso a las tibias demandas internacionales de que se detuviera la colonización de los territorios ocupados. Siria no pudo mantener su política de paridad estratégica con Israel. La crisis económica desde mediados de los ochenta y los cambios en la Unión Soviética obligaron a

¹³⁶ "Binyamin Netanyahu, statement to Knesset on Israel-Palestinian Declaration of Principles, Jerusalem, 21 September 1993", en *Journal of Palestine Studies* (invierno 1994: 141).

¹³⁷ "Resolutions of the Arab League Summit Conference, Algiers, 9 June, 1988", en Lukacs (1992: 518-520).

Damasco a modificar sus objetivos. Tan sólo Iraq, al salir reforzado de la guerra con Irán, con un ejército poderoso y con armamento moderno, actuaba como contrapeso militar de Israel y discutía su hegemonía en Oriente Medio. Y fue eliminado con la Guerra del Golfo.

La respuesta occidental a la invasión de Kuwait impactó en la opinión árabe, que no entendió el doble rasero usado para medir a Iraq y a Israel. Saddam Hussein supo explotar esta contradicción al ofrecer la retirada de Kuwait si Israel hacía lo mismo de los territorios ocupados en 1967, lo que provocó la indignación occidental y nuevas incomprensiones en una población árabe que pedía el respeto de todas las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, incluidas la 242 y la 338. El apoyo popular a Iraq se reflejó en las dificultades de algunos regímenes para distanciarse de Bagdad y acercarse a la coalición occidental. Así, la crisis del Golfo provocó extrañas alianzas. Paradójicamente, fueron los Estados árabes que habían iniciado procesos de democratización y que, por tanto, eran más sensibles a sus opiniones públicas, los que tuvieron que mantenerse alejados de Estados Unidos. Jordania¹³⁸ y Túnez, dos regímenes históricamente cercanos a Occidente, no pudieron condenar a Iraq y se esforzaron en buscar una salida árabe a un conflicto que también era interárabe. Sin embargo, Egipto y Siria impidieron que la Liga Árabe mediara una solución del conflicto y se implicaron en la alianza contra Iraq¹³⁹.

La crisis del Golfo se sintió en el sistema árabe como un nuevo golpe a las aspiraciones de unidad. La guerra interárabe por el respeto de las fronteras de un Estado artificial como Kuwait fue la reafirmación del sistema de Estados árabes ante el viejo panarabismo que pretendía superarlo. Sin embargo, la reacción popular ante la invasión de Kuwait también fue un signo de que la idea de la unidad permanecía viva en el ideario árabe¹⁴⁰. La Guerra del Golfo debilitó el sistema árabe en Oriente Medio como nunca había ocurrido antes. Por primera vez, las principales potencias en la región eran tres Estados no árabes: Israel, Turquía e Irán, y la principal riqueza árabe estaba controlada directamente por la potencia imperialista por antonomasia: Estados Unidos, con el permiso y el agradecimiento de los regímenes del Golfo.

El fin de la Guerra Fría y la Guerra del Golfo dejaron al mundo árabe totalmente desamparado ante una negociación con Israel. La Unión Soviética ya había apostado mucho tiempo atrás por una solución pacífica al conflicto, pero la nueva política de Gorbachov fue más allá al suspender el apoyo a Siria en su pretensión de conseguir la paridad estratégica con Israel para poder negociar de igual a igual. La URSS, y Rusia después, mantuvieron una clara continuidad en sus objetivos en Oriente Medio, pero la pérdida de poder condujo a la ex superpotencia a un fracaso rotundo. El diseño soviético-ruso para la región tras la Guerra del Golfo proponía un sistema de seguridad regional -en el que se potenciaría el papel de Siria, su principal

¹³⁸ En el caso de Jordania también jugó un papel importante la dependencia económica de Amman respecto a Bagdad y la histórica tensión entre saudís y hachemís, que se vio reanimada con la crisis.

¹³⁹ Corm (1991: 355-356).

¹⁴⁰ Dessouki (1991: 51, 52); Gazit (1992: 20).

cliente-, la limitación de la presencia militar exterior en el Golfo Pérsico y que ésta dependiera de Naciones Unidas y fuera realmente internacional, y evitar la escalada de armamento¹⁴¹. Es evidente que el objetivo continuaba siendo limitar la presencia de Estados Unidos en la región, o al menos evitar su monopolio. Sin embargo, la seguridad del nuevo Oriente Medio se basó en las garantías estadounidenses y en la presencia directa de las tropas norteamericanas, y conoció una importación masiva de armamento -básicamente estadounidense- como nunca antes se había visto¹⁴². El papel de la URSS tan sólo se reconoció en la convocatoria de la conferencia de paz de Madrid, como concesión a los árabes a cambio de la marginación total de las Naciones Unidas y para asegurar la presencia de Siria y Líbano en la capital española. Poco después, con el proceso ya iniciado, Rusia desapareció de la escena y Washington se apropió definitivamente del papel protagonista.

El esfuerzo de la Administración Bush para iniciar el proceso de paz era un reflejo de la necesidad de mantener la estructura de alianzas norteamericanas en Oriente Medio. La presencia de Estados Unidos en la región se basaba en su compromiso con Israel, Egipto y las petromonarquías. La estabilidad de la región y las alianzas con los Estados árabes podían alterarse si la situación de *paz fría* entre Egipto e Israel derivaba a una guerra fría en la que se vería implicado el resto del mundo árabe. La presencia militar estadounidense en el Golfo y los pactos de seguridad con los Estados árabes aliados suponían un fuerte coste político para los regímenes, que difícilmente podrían soportar en el caso de nuevas tensiones con Israel. Se imponía impulsar un proceso de paz, una *Pax Americana*, que impidiera el estallido de nuevas crisis en la región. La debilidad árabe y la marginación de la Unión Soviética, junto a la presencia militar estadounidense y el control occidental de la ayuda económica y de los recursos necesarios para el desarrollo de la región, permitían diseñar una solución al conflicto a la medida de Estados Unidos. La estrategia de Washington en la negociación coincidía con las pretensiones de Tel Aviv de llegar a acuerdos de paz previos a la retirada israelí de los territorios ocupados, que se debería negociar posteriormente. La posición árabe era la contraria: la paz, la única baza ante Israel, llegaría tras la devolución de la tierra¹⁴³. Sin embargo, como ya se ha mencionado, fue Arafat quien rompió la estrategia conjunta de los Estados árabes.

Egipto fue el único Estado árabe que se atrevió a romper el consenso ante Israel y emprender una negociación separada. Sólo el régimen de El Cairo creyó que valía la pena correr el riesgo. En Madrid, y después en Washington, hubo tensiones entre Siria y Líbano por un lado, y entre palestinos y jordanos por el otro, porque éstos no cedieron a las intenciones de Damasco de congelar el proceso ante la intransigencia

¹⁴¹ Lieber (1991: 16); Derkowski (1991: 2-3).

¹⁴² Entre 1983 y 1990, Estados Unidos suministró armamento a la región de Oriente Medio y Norte de Africa por valor de 35.000 millones de dólares corrientes. Entre el fin de la Guerra del Golfo y diciembre de 1991, las ventas de armamento norteamericano sólo a Oriente Medio ya eran de 19.000 millones de dólares (Navias (1993: 128, 130)).

¹⁴³ Quandt (1993: 98, 91); Stork (1994: 97-98); Zunes (1996: 101); Evron (1994: 220).

israelí, pero se mantuvo una cierta estrategia conjunta en la negociación¹⁴⁴. Sin embargo, las conversaciones multilaterales fueron boicoteadas por Damasco y Beirut sin tener en cuenta la asistencia del resto de actores árabes. De todas formas, las mesas multilaterales instituidas en el proceso de paz abierto en Madrid para ayudar a la creación de medidas de confianza y facilitar el progreso de las negociaciones bilaterales¹⁴⁵, no tuvieron el peso suficiente como para que la ausencia de Siria y Líbano afectara seriamente al proceso y al consenso árabe.

Siria tenía un gran interés en el proceso de paz y en controlar su desarrollo. La vieja estrategia siria ante Israel naufragó con el fin de la Guerra Fría. En 1987, Gorbachov anunció a Hafez al-Assad que no continuaría apoyando su política de paridad estratégica con Israel y que los suministros de armamento, a partir de entonces, serían básicamente defensivos. A finales de los ochenta, Siria se hallaba tremendamente aislada, tanto en el mundo árabe -por su apoyo a Irán durante la guerra con Iraq-, como internacionalmente, al flaquear el apoyo soviético y mantenerse el enfrentamiento con la Administración Reagan, que continuaba situando al régimen de Damasco en la lista negra. Uno de los principales temores en Damasco era quedar marginado en un proceso negociador árabe-israelí, tal como había intentado Washington en sus últimas propuestas de paz, por lo que impulsó una nueva política de aproximación a Estados Unidos¹⁴⁶.

Hafez al-Assad fue uno de los primeros políticos de la región que supo interpretar las señales del fin de la Guerra Fría. Ya en mayo de 1989, el líder sirio inició la aproximación a Egipto al no poner objeciones al regreso de El Cairo a la Liga Árabe en la cumbre de Casablanca. Y, a finales del mismo año, se volvieron a establecer relaciones entre los dos países. A través de Egipto inició los contactos con la Administración Bush, menos ideologizada que la anterior y con una perspectiva más de *realpolitik*. No obstante, fue la invasión de Kuwait la que rompió el aislamiento de Siria. El régimen de Damasco fue el primero entre los árabes en condenar a Iraq y en manifestar su disposición a participar militarmente en la coalición contra Iraq, con lo que mejoró sus relaciones con Occidente¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Hirschfeld (1994: 104); Bannerman (1993: 143-144).

¹⁴⁵ Peters (1996: 2). Las conversaciones multilaterales debían tratar cuestiones no políticas y del futuro de Oriente Medio para abrir frentes de cooperación entre todas las partes, por lo que se dividieron en cinco cestas: recursos hídricos, medio ambiente, refugiados, control de armamento y seguridad regional, y desarrollo económico regional. Desde un punto de vista funcionalista, se pretendía crear interdependencias que forzaran a apartar las viejas rivalidades políticas e ideológicas. Sin embargo, pronto se vio que sin solucionar los contenciosos centrales en el conflicto árabe-israelí, era iluso esperar que surgieran grandes proyectos de cooperación. A las conversaciones multilaterales, que se inauguraron en Moscú en enero de 1992, estaban invitados Estados Unidos, Rusia, Líbano, Siria, Jordania, los palestinos en una delegación conjunta con los jordanos, Israel, Egipto, Argelia, Túnez, Marruecos, Mauritania, Arabia Saudí, Kuwait, Bahrein, los Emiratos Arabes Unidos, Qatar, Omán, Yemen, Turquía, Canadá, Japón, China, un representante de la EFTA y la Comunidad Europea (sobre las conversaciones multilaterales ver Peters (1996)).

¹⁴⁶ Lieber (1991: 16); Ma'oz (1994: 163-164); Muslih (1994: 148).

¹⁴⁷ Reid y Zunes (1994: 361); Ma'oz (1994: 164, 166); Muslih (1994: 148); Kienle (1993: 251, 254).

Tras la Guerra del Golfo, la Administración Bush incluyó a Siria en su estrategia negociadora, ya que era necesaria para asegurar la estabilidad regional. El gobierno sirio, confiando en un papel activo de Estados Unidos a favor del cumplimiento de la resolución 242 que finalmente no se cumplió, y con más margen de maniobra al no estar presionado por Bagdad, acudió a Madrid y aceptó las propuestas de Washington. Esto suponía el abandono de sus demandas de una conferencia internacional en el marco de las Naciones Unidas y de un compromiso previo de Israel de retirada de los territorios ocupados en 1967. Siria, ante la debilidad de la OLP y Jordania tras la crisis del Golfo, esperaba imponer su política en la representación árabe en el proceso, pero no consiguió convertirse en el interlocutor árabe principal ya que el protagonismo recayó en la delegación palestina. Era evidente que si no se avanzaba en el núcleo del conflicto -la cuestión palestina- los Estados árabes no podrían negociar la paz con Israel¹⁴⁸. De esta forma, el papel de Siria, Jordania y Líbano se desdibujó y la OLP consiguió marcar la pauta en la parte árabe, aunque el ritmo de la negociación fuera el de Israel¹⁴⁹.

La aceptación siria de la invitación a Madrid y su permanencia en el proceso, a pesar de sus reticencias ante la política de Tel Aviv, dejó claro el interés de Damasco en el proceso negociador, pero no en una paz a cualquier precio. Las reivindicaciones de Siria no variaron: la principal seguía siendo la devolución del Golán, pero también se extendían a los frentes libanés y jordano y a la cuestión palestina. La política siria de negociación coordinada se dirigía a evitar el aislamiento en el proceso, así como a apoyar a la OLP en sus demandas, que siempre se habían sentido muy cercanas tanto por la politizada sociedad siria como por el régimen ba'azí. Hafez al-Assad buscaba una solución honorable desde una posición de fuerza, lo que le llevó, ya antes del Acuerdo de Oslo, a criticar las concesiones que hacía Arafat sin conseguir nada a cambio. El régimen sirio no tiene prisa en la negociación, pues el estado de guerra con Israel juega como factor de legitimación y es un elemento más a favor de su presencia en Líbano. En Israel, la devolución del Golán se ve principalmente como una cuestión de seguridad. En este sentido también ha habido una clara evolución en la posición laborista, desde el rechazo absoluto a la devolución hacia la posibilidad de retiradas parciales a cambio de garantías totales de seguridad. No obstante, un gobierno de la izquierda que se mostrara dispuesto a retirarse del Golán, debería enfrentarse al Likud, que se opone a ello, y al poderoso grupo de los colonos que, jugando la carta de la seguridad, tiene un gran ascendiente en la opinión pública. Mientras, Siria juega la carta de la guerrilla en el sur de Líbano para mantener la presión sobre Israel y fortalecer su posición en los movimientos previos a la negociación¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Rabin, en la campaña electoral de 1992, llegó a afirmar que eran necesarias unas negociaciones continuas con los palestinos hasta llegar a un acuerdo y que, mientras, no valía la pena negociar con Jordania o Siria porque éstos esperarían el resultado de las conversaciones con los palestinos, y tampoco con Líbano porque era un protectorado sirio (*Jordan Times* (8-6-1992: 1,7) "Rabin urges continuous talks with Palestinians").

¹⁴⁹ Heisbourg (1991: 33); Muslih (1994: 148); Reid y Zunes (1994: 366); Ma'oz (1994: 166-167); Kienle (1993: 254).

¹⁵⁰ Ma'oz (1994: 172, 168-170); Kodmani (1991:57); Muslih (1994: 155-156, 152); Heller (1994: 37-38).

Por otra parte, la posición de Siria ante la negociación con Israel y en el control de Líbano va más allá de la recuperación del Golán. El régimen ba'azí no quiere aceptar un Medio Oriente dominado por Tel Aviv y, en la misma medida, reconoce que no es posible el dominio árabe. Damasco espera poder construir un sistema regional basado en el equilibrio entre Israel y Siria. Para ello necesita que Estados Unidos reconozca que su voz es imprescindible en las decisiones sobre el futuro de la zona¹⁵¹. Por esta razón, el régimen sirio se esforzó en ser borrado de la lista negra "terrorista" de Washington, y se queja del doble rasero con que se le juzga comparado con Israel. A su parecer, se tolera la intransigencia israelí, pero a Siria se la trata de radical cuando se opone a la resolución 242 y se la sigue tratando igual cuando reclama su cumplimiento¹⁵².

La posición de Jordania, el otro Estado árabe con un papel central en la negociación, estaba ligada a la cuestión palestina y al difícil equilibrio entre Israel y Siria. Dada la tradicional disponibilidad del régimen hachemí para una solución negociada, parecía bastante claro, ya antes del Acuerdo de Oslo, que sin el problema palestino sería fácil conseguir la paz jordano-israelí. Hasta el momento, el rey Hussein no se había atrevido a negociar separadamente la cuestión palestina pues habría amenazado los otros dos objetivos básicos del régimen: la supervivencia de la monarquía hachemí y la modernización económica. La política de Amman hacia el proceso de paz coincidía con la de Damasco en oponerse a una negociación bilateral OLP-Israel, que marginaría a Jordania de los acuerdos sobre Cisjordania y Jerusalén y, como señaló el primer ministro Ben Shaker, debilitaría la posición árabe¹⁵³. En 1988, el rey Hussein tomó la decisión de la separación de Cisjordania como una concesión a la OLP para crear el clima de confianza necesario para una relación más equilibrada, pero esto no significaba su renuncia a influir sobre la política de la orilla occidental del Jordán. Así, el proceso negociador de Madrid y Washington, con el marco de la conferencia internacional y la delegación conjunta jordano-palestina, se adecuaba a la estrategia del hachemí. El temor a una solución final que desvinculara las dos orillas no era sólo una cuestión de reivindicación histórica. También influía el miedo a perder la capacidad de intervenir en una cuestión que trasciende el territorio palestino y forma parte de la política interior jordana. Además, se añadía el peligro de que la ayuda económica internacional y la inversión árabe y palestina se desviarán hacia la Palestina independiente. Ante estas aprensiones, la apuesta de la monarquía hachemí desde principios de los ochenta se centró en una confederación jordano-palestina, pero la paz separada de Arafat cambió esta visión en muchos sectores de la política de Amman¹⁵⁴.

¹⁵¹ Esto llevó a Shimon Peres a comentar que "el Presidente Assad quería el Golán y la paz...con Estados Unidos" (citado en Gresh (abril 1994: 15)).

¹⁵² Gresh (abril 1994: 15); Reid y Zunes (1994: 356-357).

¹⁵³ *Jordan Times* (28-10-1992: 1) "Jordan reaffirms quest for comprehensive peace".

¹⁵⁴ Bannerman (1993: 155); Susser (1994: 192); Sahliyah (1988: 281); Tal (1993: 52-53)

El Acuerdo de Oslo entre palestinos e israelíes fue mal recibido tanto en Damasco como en Amman. La paz separada de la OLP quebró la política de unos y otros por una negociación conjunta. La negociación secreta en Noruega sorprendió desagradablemente al rey Hussein, ya que anulaba su estrategia y le dejaba sin voz en los asuntos de la orilla occidental del Jordán. Además, el hachemí, que no fue consultado por Arafat, consideró que la actitud del palestino demostraba una falta de confianza que podía afectar a las relaciones futuras. No obstante, presionada por las necesidades económicas y por Estados Unidos, Jordania aceptó el Acuerdo de Oslo¹⁵⁵. Aunque, para mantener algo de su influencia y los lazos con Cisjordania, Amman criticó el acuerdo conseguido por Arafat y reclamó su papel en Jerusalén¹⁵⁶. La paz separada palestino-israelí puso sobre la mesa nuevamente la cuestión de la confederación jordano-palestina. Esta opción, que había sido defendida desde Amman durante mucho tiempo, tras el Acuerdo de Oslo pasó a ser vista con más dudas. Ante el desarrollo de la negociación de Arafat con Tel Aviv, la nueva posición de Jordania es la de esperar a ver qué forma adopta la nueva entidad palestina en la solución final. En Amman hay un claro temor a mezclarse en posibles conflictos intrapalestinos, y, en algunos círculos nacionalistas jordanos, cada vez se ve con más reticencias la asociación con una Palestina que puede debilitar al régimen hachemí¹⁵⁷. Por otra parte, se cree conveniente esperar al final de la negociación y a que se haya creado un Estado palestino, pues si la unión de Palestina y Jordania se negociara con Israel el Likud lo podría aprovechar para reforzar su argumento de que la patria de los palestinos es Jordania¹⁵⁸.

La división árabe y las negociaciones iniciadas por palestinos y jordanos anularon la principal carta que tenían los árabes para negociar con Israel: la normalización de las relaciones. Como comentaba en Amman Taher Kanaan, un político ligado al régimen hachemí y ex ministro en varios gobiernos de Jordania, el hecho de negociar y normalizar las relaciones de forma separada sólo favorece a Tel Aviv. La opinión de Kanaan, de que la posición de Siria y Líbano de negociación integrada daría más fuerza a los árabes para defender los

¹⁵⁵ Nashashibi (1994: 186).

¹⁵⁶ Así, ya en septiembre de 1993, el príncipe heredero Hassan comentó que Jordania no había renunciado a Cisjordania para se aprovechara Israel, y añadió que nadie, ni siquiera los palestinos, podía monopolizar la cuestión de Jerusalén (*Jordan Times* (9-9-1993: 1) "Regent reaffirms support for independent Palestinian choice"). Tanto la casa real como el gobierno jordano insistieron en más de una ocasión en esta cuestión, que era importante para la legitimidad de los hachemís y su ascendencia en el mundo islámico tras haber perdido la custodia de la Meca. En julio de 1994, el gobierno jordano declaró:

"Jordan's firm position is support of the PLO's efforts to gain political and geographic sovereignty over all Arab Palestinian Lands, including holy Jerusalem (...) but Jordan will not relinquish its historic role in exercising its religious jurisdiction over Islamic shrines in Jerusalem" (*Jordan Times* (30-7-1994: 1) "Jordan backs PLO's quest for Jerusalem sovereignty. Kingdom's role as the guardian of Islam holy shrines will continue").

¹⁵⁷ Munther Haddadin, que fue miembro del gobierno jordano entre 1997 y 1998, pedía además que la posible confederación fuera aprobada por referéndum en Palestina y Jordania para evitar posibles conflictos y que tenía que ser con un Estado totalmente soberano, pues las cesiones de soberanía palestina a Israel se convertirían en cesiones de soberanía jordana (entrevista personal (Amman, 24-2-1997)).

¹⁵⁸ Susser (1994: 194); Tal (1993: 54).

intereses de todo el conjunto, era compartida por la mayoría de políticos e intelectuales reunidos en un seminario en Amman en agosto de 1994, mientras se estaba negociando el acuerdo jordano-israelí¹⁵⁹.

La reacción jordana ante el Acuerdo de Oslo fue muy distinta de la siria, pues aceleró sus conversaciones con Israel e hizo buena la predicción de una paz fácil. Al día siguiente de la firma de la Declaración de Principios palestino-israelí, Israel y Jordania acordaron una agenda para las futuras negociaciones y, el 26 de octubre del año siguiente firmaron el tratado de paz¹⁶⁰. El planteamiento de éstas fue muy distinto del proceso iniciado en Oslo por los palestinos. Amman y Tel Aviv trataron los temas más difíciles en primer lugar, y usaron los acuerdos en estos aspectos como medidas de creación de confianza para justificar la firma del tratado de paz ante la opinión pública jordana, que veía la paz con Israel con desconfianza¹⁶¹. Así, se negociaron primero las cuestiones de seguridad, pequeños contenciosos territoriales, acuerdos de cooperación económica y, sobre todo, la apertura de la frontera entre los dos países y la cuestión del agua¹⁶². Jordania, débil ante Israel en la negociación, usó la baza más querida por Tel Aviv, el

¹⁵⁹ Jamil Jreisat, George Corm, Ribhi Abulhaj, Taher Kanaan, Ghada Karmi, Gamil Mattar (quien insistió en el factor negativo de la descoordinación árabe) y Muhammad Sid Ahmed, entre otros. Seminario "The Arab World preparing for the 21st Century", celebrado en Amman, los días 24-26 de agosto de 1994 (comunicaciones no publicadas).

¹⁶⁰ "Israeli-Jordanian Common Agenda, Washington, DC, 14 September 1993", en *Journal of Palestine Studies* (invierno 1994: 125-126). El acuerdo hubiera podido ser más rápido todavía, pero el rey Hussein prefirió esperar a que avanzaran los contactos sirio-israelíes para evitar fricciones con Damasco (Spencer (1995: 8)).

¹⁶¹ *Jordan Times* (18-7-1994: 1) "Jordan, Israel open talks today in southern desert".

¹⁶² *Al-Ray* (9-8-1994: 1) "Ifitah al-ma'bara al-hududy baina al-Urdun ua Israil" (Apertura del paso fronterizo entre Jordania e Israel). *Al-Dustur* (20-7-1994: 1) "Israil ta'tarif bihuquq al-Urdun fi-l-miyah" (Israel admite los derechos de Jordania sobre las aguas).

reconocimiento y la paz con un segundo Estado árabe desde los acuerdos de Camp David, para regatear unas concesiones que, aún así, muchos consideraron menores¹⁶³.

¹⁶³ Ben Wedeman (28 julio - 3 agosto 1994: 1) "Many Jordanians prefer a different peace", *Star* (Amman), vol. 5, nº 14. Sobre la oposición en Jordania al proceso de normalización de las relaciones con Israel se puede ver: Martín Muñoz (1999: 33-39), Oliván (Verano 2001), Scham y Lucas (September 2001).

A MODO DE CONCLUSION DE LA PRIMERA PARTE

Claves para entender la evolución de las posiciones políticas de los distintos actores en el conflicto árabe-israelí

En un sistema anárquico, el primer objetivo de los Estados es sobrevivir y mantener la posición, para lo cual el poder es un instrumento esencial, aunque no el único. Por esta razón, la maximización del poder ocupa un lugar preponderante, tras la supervivencia, en la agenda de los Estados. En la competición para maximizar el poder, siempre medido con relación a los otros actores del sistema, la intención del débil es equilibrar y superar el poder del fuerte, con medios internos o externos. Así, el propio sistema, y no la autocontención, se convierte en un instrumento de moderación y de estabilización¹. Bull tenía una idea más matizada del concepto, según la cual no se podía partir de la premisa de que todos los Estados tienden a la maximización del poder, sino que constantemente deben escoger hacia qué objetivos destinan sus recursos, pudiendo ser otros que el poder².

Por otra parte, Morgenthau proponía diversos significados para el concepto de equilibrio de poder, distinguiendo entre una política que persigue un determinado estado de cosas, un estado actual de las cosas, una distribución aproximadamente igual de poder y cualquier distribución de poder. También añadía que, en un modelo de oposición directa, el equilibrio de poder resulta directamente del deseo de cada nación de ver prevalecer su política sobre las políticas del otro y, por tanto, cualquier estabilidad que consiga el equilibrio será precario y estará sometida a perpetuos ajustes conforme a los cambios que se produzcan³.

Como se ha visto, ante el conflicto y la búsqueda de una solución negociada, las posiciones de los distintos actores han evolucionado con los cambios en el sistema internacional y los subsistemas árabe-israelí y árabe. A continuación analizaremos algunas de las claves útiles para entender esta evolución.

Política israelí de maximización del poder

La evolución del sistema árabe-israelí se puede analizar desde una óptica en la que la política de poder se manifiesta en su forma más cruda. El conflicto árabe-israelí ha estado marcado por la política maximizadora de Israel. La actitud de Tel Aviv ante el conflicto parece apoyar la teoría de que ningún actor se sentará a negociar si los beneficios de la mejor alternativa a la negociación son mayores que las ganancias negociadas.

¹ Waltz (1979: 126).

² Bull (1977: 111).

³ Morgenthau (1990: 119, 128-129).

El análisis del proceso del conflicto y de las posiciones de las distintas partes deja claro que la percepción israelí siempre fue que fuera de la negociación se podía conseguir una mayor aproximación a los objetivos establecidos. El instrumento más eficiente desde esta perspectiva era el mayor poder relativo en el sistema y la capacidad para usarlo. Y, ante la política de maximización del poder del Estado más fuerte, el resto de actores del sistema se vieron obligados a seguir políticas reactivas y a escoger entre las siguientes estrategias:

Seguir la misma política de maximización del poder. Esta se puede manifestar en distintos objetivos, la búsqueda de la supremacía, el equilibrio o la mera contención para asegurar la supervivencia. Como hemos visto y comentaremos a continuación, Israel en todo el proceso, y los Estados árabes (excepto Transjordania) hasta la derrota de 1948, buscaron la supremacía sobre el otro. Posteriormente, tras cada una de las guerras, la política de maximización del poder en los árabes se dirigió hacia los objetivos de regreso al *statu quo ante* y de contención de la política expansionista israelí. Solamente Siria, entre los Estados del frente con Israel, intentó mantener esta política mientras fue posible e incluso más allá. El panarabismo del régimen ba'azí sirio y la rivalidad con el iraquí, el posicionamiento político de la sociedad siria, y la voluntad de asumir el liderazgo del mundo árabe o, al menos, del Frente de la Firmeza, obligaron a Damasco a mantener la competición con Israel e intentar equilibrar su poder. Sin embargo, la relación de fuerzas era favorable a Tel Aviv y el gobierno sirio era perfectamente consciente de ello. Por esta razón, y al igual que Nasser hasta junio de 1967, Damasco debía controlar la dinámica del conflicto, como mínimo la que marcaban los actores árabes, si no quería verse arrastrado a una nueva guerra. Además, el liderazgo sirio en el enfrentamiento con Israel implicaba la defensa de la causa palestina, por lo que Hafez al-Assad debía controlar los posicionamientos políticos de la OLP para que no entraran en contradicción con sus propios intereses. Una y otra causa llevaron a enfrentamientos repetidos entre la organización palestina y el gobierno sirio, que en ocasiones se resolvieron en el campo de batalla libanés y en otras se solucionaron con pactos endebles e inestables. La política de Siria no pasaba por la ilusión de la victoria militar, sino por conseguir un mínimo de paridad estratégica que permitiera negociar con garantías. Estas pretensiones se vieron rotas por la llegada de Gorbachov al poder y el fin de la Guerra Fría, que llevaron a la Unión Soviética a suspender el apoyo a la política siria de paridad estratégica. La OLP fue el otro actor que siguió el camino de la competición con Israel. En su caso era la única estrategia posible para ser aceptada como actor en el sistema árabe-israelí, ya que ninguna otra era válida o viable. Sin embargo, tal y como se demostró tras el Acuerdo de Oslo de 1993, no era una política que tuviera objetivos de superación, ni de paridad con Israel, ni tan siquiera defensivos. El objetivo central de la competición con Israel en el ámbito del poder era forzar la aceptación como interlocutora en el sistema por parte de todos los demás actores, incluido Tel Aviv. A medida que se cumplía este objetivo, la propia OLP acabó con los instrumentos que le permitían hacerse un lugar en el equilibrio de poder del sistema, desde las guerrillas hasta la Intifada.

Establecer alianzas con otros actores del sistema para equilibrar el poder del más fuerte.

Las alianzas árabes contra el sionismo y contra el expansionismo israelí se expresaron tanto en el campo de batalla político como en el militar. Tenemos ejemplos del primero en el debate sobre la partición y el voto contrario a la resolución 181 de la Asamblea General de Naciones Unidas; en la consolidación de la Liga Árabe con el enfrentamiento con Israel y la solidaridad con los palestinos como uno de los factores de cohesión; en la expulsión de Egipto de la Liga Árabe por actuar de forma unilateral ante el enemigo común; y en la coordinación de los participantes árabes en el proceso negociador iniciado en Madrid en 1991, hasta el Acuerdo de Oslo en 1993. También podemos encontrar ejemplos de conjunción árabe en el campo militar, como en la guerra de 1948 y en la de 1973. Sin embargo, como veremos más adelante, la política de alianzas ante Israel estuvo siempre sometida a las tensiones domésticas del sistema árabe, llegando a anularla en muchas ocasiones y a situarla en un lugar secundario, tanto respecto a los equilibrios interárabes como al interés nacional de cada Estado. Por esta razón, ningún gobierno árabe pudo basar su estrategia en la confianza en el sistema de alianzas, debiendo desarrollar otros caminos propios.

Retirarse del sistema. La política de Egipto con Sadat fue la de renunciar a la competición con Israel. Egipto, si quería afrontar sus necesidades de desarrollo, no podía seguir pagando el precio del enfrentamiento con los israelíes. Sin embargo, dada su posición en el sistema árabe y la ocupación israelí del Sinaí, El Cairo no se podía permitir ni una retirada incondicional, ni negociar la paz desde la derrota. La política de Sadat se dirigió a hacer posible una retirada honrosa, para lo cual, en primer lugar, necesitaba recuperar el Sinaí. El fracaso en los intentos de negociación, a principios de los setenta, por la negativa israelí a hacer concesiones, obligó a Sadat a preparar la guerra para poder hacer la paz. La guerra de octubre de 1973 y las negociaciones que la siguieron sirvieron a los propósitos del presidente egipcio, pero el precio que tuvieron que pagar tanto él como Egipto fue muy alto. Sadat pagó con la vida, Egipto con la marginación del sistema árabe. El beneficio para Egipto de la paz con Israel fue su retirada del sistema árabe-israelí y su inclusión en la periferia subvencionada del bloque occidental.

Adoptar una política de pasividad ante los conflictos, pasando a ser más objetos que sujetos del sistema.

El reconocimiento de las propias limitaciones y debilidad, y la imposibilidad de retirada del sistema, llevan a buscar la protección en la huida del conflicto mediante renunciaciones. Jordania, a partir de 1967, inició el camino en esta dirección. El enfrentamiento con la guerrilla palestina en el Septiembre Negro y la negativa a participar en la guerra de octubre de 1973 junto a Egipto y Siria llevaron a la marginación de Jordania de los procesos de decisión sobre la dinámica del sistema árabe-israelí. La política jordana de huida ante el conflicto con Israel suponía ceder la iniciativa y la interlocución en la defensa de los intereses palestinos a la OLP, renunciando a los territorios y a las aspiraciones del reino hachemí del emir Abdallah. La fragilidad del régimen, la población palestina en Jordania, incluso la opinión pública propiamente jordana y la debilidad en el sistema árabe impedían al rey Hussein dar un paso más allá y, como Egipto, hacer la paz con Israel. Una paz que debía ser todavía más fácil por cuanto las renunciaciones de Amman habían eliminado la mayoría de puntos de fricción grave entre los dos países. Sin

embargo, Jordania no era lo bastante fuerte para hacer una paz separada y arrostrar las consecuencias, y se vio obligada a esperar que la negociación unilateral de Arafat con el gobierno israelí rompiera las constricciones que impedían el acuerdo entre Amman y Tel Aviv.

Actuar como aliado incondicional de potencias exteriores que tengan suficiente influencia en el sistema como para ser una garantía de seguridad. Todos los actores siguieron esta política, casi inevitable en el contexto de Guerra Fría, y el más favorecido fue Israel al recibir el apoyo prácticamente incondicional de Estados Unidos. No obstante, sólo Amman se refugió en esta estrategia ante la imposibilidad de competir con los otros actores del sistema. Jordania, en consonancia con su política de pasividad y renuncia, buscó la seguridad en el alineamiento con Estados Unidos, lo que condicionó su política exterior y su política doméstica. El aval de Washington se reveló útil durante el Septiembre Negro y como garantía de que Israel no atacaría el territorio jordano si Amman mantenía su pasividad. Sin embargo, tras la guerra de octubre de 1973 se demostró que el apoyo estadounidense quizás era suficiente para mantener el *statu quo*, pero no lo era para negociar con Israel. Las Administraciones norteamericanas no estaban dispuestas a ejercer la presión necesaria para arrancar concesiones a Tel Aviv en aspectos que los israelíes consideraban prioritarios. Israel sólo se sentó a negociar ante una demostración de fuerza militar en la que Jordania no quiso participar y, posteriormente, la interlocutora de la causa palestina pasó a ser la OLP, por lo que Amman tampoco pudo aprovechar la presión que se ejerció desde los Territorios Ocupados.

Aliarse con el Estado más poderoso del sistema. Esta última opción se podría plantear si el único objetivo fuera la maximización del poder, pero, como comenta Waltz, la política de alianzas de los Estados secundarios tiende hacia los más débiles, pues la amenaza viene del más poderoso. La tendencia es pues hacia el equilibrio, ya que subirse al carro del más fuerte supone una amenaza para la supervivencia y el mantenimiento de las posiciones conseguidas, que son los objetivos esenciales de un Estado⁴. Además, en el caso del sistema árabe-israelí esta opción también es prácticamente imposible por las constricciones a las que se ven sometidos los actores del sistema árabe. Una muestra de la interrelación entre los sistemas la vemos en la influencia de las constricciones ideológicas en el sistema árabe sobre el sistema árabe-israelí que impiden las alianzas de un actor árabe con Israel. La fuerza de estas constricciones se expresa incluso en dinámicas más ligeras que las alianzas, como la imposibilidad jordana de llegar a una paz separada con Israel, el ostracismo al que se ve sometido Egipto en el subsistema árabe tras la paz de Camp David, o los asesinatos de Abdallah y Sadat a causa de las negociaciones de paz con Israel.

⁴ Waltz (1979: 126-127).

Equilibrio de poder en el sistema árabe-israelí y sus conexiones con el sistema internacional y el sistema árabe.

La aplicación de unas pautas basadas en el realismo y en el concepto de equilibrio de poder, entendido ahora como una política que persigue una situación concreta y que tiene la función de dar estabilidad al sistema y preservar las unidades que lo conforman⁵, también nos ayuda a comprender algunas de las dinámicas del sistema árabe-israelí y algunas de las actuaciones de los distintos actores. Por otra parte, se debe tener en cuenta que no podemos analizar el sistema árabe-israelí como un todo aislado, sino que hay que verlo como un subsistema enmarcado en un sistema internacional global y con intersecciones con otros subsistemas, básicamente el árabe. Los distintos actores son unidades de diferentes sistemas, y su conducta depende de todos ellos, pudiendo ser pequeños los espacios de independencia en cada uno de los sistemas.

Así, las alianzas árabes se nos aparecen con otra perspectiva más allá de la solidaridad y la afinidad ideológica. Esto nos debe ayudar a entender la movilidad en las alianzas, pues éstas no se dan en un sistema aislado sino en subsistemas que evolucionan de forma independiente pero que se relacionan. Alianzas distintas, que conducen a equilibrios específicos en cada subsistema, pero que debido a las intersecciones entre ellos y al marco global se ven influidas por las demás. De esta forma, la estabilidad de una alianza y, por tanto, del equilibrio en un subsistema, depende de la estabilidad de las alianzas y equilibrios en los otros subsistemas y el sistema global. Para los actores árabes, la competencia, los equilibrios y las alianzas en el sistema árabe fueron prioritarios en muchas ocasiones a los del sistema árabe-israelí, lo que explica los enfrentamientos en el sistema árabe, y las divisiones y poca cohesión en las alianzas árabes ante Israel.

Aún antes de la formación del Estado de Israel, la rivalidad por la Gran Siria marcó las relaciones interárabes en Oriente Medio. La competencia entre Siria y Transjordania por el control de este espacio, en el que se incluía Palestina, y las desconfianzas palestinas, saudíes y egipcias a las aspiraciones de los hachemíes, marcaron las políticas de unos y otros hacia Palestina, los sionistas y los planes de partición. Así, en la decisión de los miembros de la Liga Árabe de rechazar la partición de Palestina, pesaba tanto la oposición al sionismo como el temor a una Transjordania hachemí fortalecida por la anexión de la parte árabe de Palestina resultante de la partición, y la desconfianza entre los gobiernos les llevó a participar en la guerra más para contrarrestar las intenciones de los otros aliados árabes que para defender los intereses de los árabes palestinos. Por las mismas razones, Abdallah de Transjordania podía aceptar la creación de un Estado judío siempre que ello supusiera el fortalecimiento de la monarquía hachemí en el sistema árabe mediante la anexión de la zona árabe de la partición, por lo que no dudó en llegar a acuerdos con los sionistas.

Por otra parte, la independencia palestina era una amenaza tanto para Abdallah como para el futuro Estado sionista, y los debilitaba a ambos en los dos subsistemas, árabe y árabe-israelí, por lo que esta coincidencia

⁵ Barbé (1990: XLVIII, XLIX)

de intereses también fortaleció el acuerdo. La derrota de 1948 se ajustó a los intereses israelíes y, hasta cierto punto, también a los transjordanos, por lo que la negociación de un posible acuerdo de paz entre los dos Estados no hubiera sido difícil. Sin embargo, la *Catástrofe* estuvo en la raíz de los cambios que sufriría el sistema árabe y que situaron a la estructura ideológica del sistema como una constricción casi insalvable para los gobiernos. La paz con Israel basada en el *statu quo* resultante de la guerra se convirtió en un objetivo imposible, aunque fuera del máximo interés para los regímenes gobernantes, y la muerte de Abdallah fue una muestra ejemplificante de esta nueva situación. La transformación del conflicto palestino-sionista en una conflagración internacional supuso la casi desaparición, hasta junio de 1967, de los árabes palestinos como actores con voz en el nuevo sistema árabe-israelí.

El mundo árabe en los años 50 y 60 es el producto de las tensiones hacia la unión y la diversidad. El nacionalismo panárabe se convirtió en una fuerza ideológica a la que no podía escapar ningún actor del sistema árabe, pero mientras que unos regímenes lo usaban como un instrumento de su política interior y exterior, otros lo sentían como una amenaza. La tensión unionista también se percibió con temor en Israel y en las potencias exteriores con influencia en la región. Estas tensiones se dejaron sentir en alianzas y enfrentamientos, dentro y fuera del sistema árabe, dejando en un plano secundario el enfrentamiento con Israel. Un ejemplo de la fuerza de esta dinámica del sistema árabe de búsqueda de equilibrios y de miedo a las hegemonías lo tenemos en el fracaso de la unión de Egipto y Siria en la República Árabe Unida, que debilitó la posición árabe ante Israel y facilitó la derrota de junio de 1967. El objetivo prioritario de Siria fue su supervivencia antes que la maximización del poder ante Israel y antes que la realización de los principios ideológicos panarabistas, y, al verse amenazada por la alianza con un actor más fuerte, reaccionó como lo haría un Estado secundario, buscando alianzas con actores más débiles que equilibraran su posición ante Egipto en el sistema árabe.

La dinámica del sistema árabe debilitaba la posición árabe ante Israel, cuando no entraba directamente en contradicción con sus necesidades. Así, el Pacto de Bagdad debe verse no sólo como un producto de la Guerra Fría, sino también como un intento de equilibrar el peso del Egipto naserista en el sistema árabe que impidió la construcción de un sistema de seguridad panárabe. El fracaso de la unión sirio-egipcia en la RAU, las tensiones entre Siria y Egipto y los choques entre Arabia Saudí y Egipto en Yemen también se deben enmarcar en esta perspectiva. Evidentemente, también se actuó contra El Cairo desde fuera del sistema árabe, y el acontecimiento que mejor muestra el temor ante el Egipto de Nasser y el panarabismo, y la voluntad de debilitarlo, es la guerra de 1956, con la alianza de las tres potencias coloniales en la región: Israel, Francia y Gran Bretaña. La misma guerra que condujo a la retirada de las periclitadas potencias coloniales europeas y a la entrada de las dos superpotencias en Oriente Medio.

El panarabismo también influyó en el futuro de las alianzas de los actores de la zona con las superpotencias. La incompreensión norteamericana hacia los intereses egipcios y el miedo al liderazgo de Nasser en el mundo árabe llevaron a la Administración estadounidense a una política de apoyo a las fuerzas que podían

equilibrar el peso de Egipto en el sistema árabe y en el sistema árabe-israelí. Así, la incapacidad de Estados Unidos de acercarse a Egipto, que se manifestó en asuntos como el apoyo al Pacto de Bagdad, la negativa a venderle armas, la retirada de la financiación de la presa de Asuán o el apoyo a Israel, terminó conduciendo a El Cairo y a los regímenes nacionalistas árabes hacia la órbita soviética. La Guerra Fría se instaló en Oriente Medio con líneas que no separaban únicamente el subsistema árabe-israelí, ya que también se dejaban sentir en el sistema árabe separando a los regímenes nacionalistas, apoyados por la Unión Soviética, de las monarquías, apoyadas por Estados Unidos. Sin embargo, los esfuerzos de la Unión Soviética para mantener las políticas de coexistencia pacífica y de distensión con Estados Unidos, y el menor interés en la región, hicieron que la presencia norteamericana en Oriente Medio fuera mucho más activa que la soviética, lo que se reflejaría en la mayor capacidad de Washington de incidir en las dinámicas de los sistemas árabe-israelí y árabe. A medio plazo, esto condujo a una aproximación de la mayoría de los regímenes árabes hacia la superpotencia occidental en busca de los apoyos políticos y económicos que no encontraban en la Unión Soviética.

La lucha por el poder en el sistema árabe-israelí llegó al punto culminante en la guerra de junio de 1967. El equilibrio árabe-israelí sufrió una terrible sacudida con la fulminante victoria del ejército de Israel y estableció un nuevo *statu quo* todavía más inaceptable para los árabes. Al igual que la *Catástrofe* de 1948, el Desastre de 1967 también se dejó sentir en el sistema árabe con una crisis que fue militar, política e ideológica. La crisis militar condujo a una nueva escalada de armamento. Las crisis política e ideológica se tradujeron en inestabilidad interna y cambios en algunos regímenes, y en la sustitución del Egipto panarabista por la Arabia Saudí conservadora y prooccidental en el liderazgo del mundo árabe. El petróleo se convirtió en una fuente de ayuda a los Estados árabes del frente, y de influencia sobre ellos. De forma que incluso Nasser aceptó acatar las directrices de Riad, tanto en políticas domésticas como en política exterior, y renunció al discurso panarabista. El panarabismo perdió fuerza como restricción en las políticas exteriores de los gobiernos árabes, lo que les permitió adoptar posiciones más pragmáticas en el conflicto árabe-israelí y más duras contra el radicalismo palestino. Por otra parte, el alejamiento de Egipto de la política árabe, que llegó a su cenit con Sadat, significó un debilitamiento aún mayor de los árabes ante Israel.

El sucesor de Nasser centró su estrategia en el desarrollo egipcio, aun a costa de la capitalidad de El Cairo en el mundo árabe. Las condiciones indispensables para la nueva política eran abandonar la competencia militar con Israel y acercarse a Occidente. Una de las lecciones que extrajo Sadat de la derrota de 1967 fue que Egipto no podía seguir manteniendo su papel de potencia en el sistema árabe-israelí y tampoco podía someterse a la dinámica del conflicto sin ningún control por su parte. Como hemos visto, esto significaba que debía salir del sistema árabe-israelí y, para ello, antes se imponía la recuperación del Sinaí. La guerra de octubre de 1973 fue un espejismo que, por unos pocos días, permitió creer a los árabes que se había conseguido un nuevo equilibrio y que se podría llegar a una paz honorable. Sin embargo, la política de El Cairo y las negociaciones con Tel Aviv, mediadas por Estados Unidos, pronto dejaron claro que la intención de Sadat era otra. El proceso de paz egipcio-israelí que finalizó en Camp David decantó definitivamente

la relación de poder hacia Israel. La nueva situación permitió a Tel Aviv desplazar las zonas de fricción con los árabes más allá de las fronteras israelíes, dentro de los propios países árabes, como en Líbano. Además, Israel se sintió con fuerzas suficientes para profundizar en su política de hechos consumados en los territorios ocupados, acentuando la colonización de la Franja de Gaza y de Cisjordania, y anunciando la anexión de los Altos del Golán.

La paz de Camp David afectó tanto a los subsistemas regionales como al equilibrio bipolar en Oriente Medio. El sistema árabe-israelí se caracterizó por la superioridad militar de Israel, puesta de manifiesto en el bombardeo de la central nuclear iraquí, en la anexión del Golán y, sobre todo, en las invasiones de Líbano. La salida de Egipto del sistema árabe lo dividió más que nunca, pues dejó las puertas abiertas a la lucha por el liderazgo a todos aquellos países que habían aspirado a él, y llevó al enfrentamiento principalmente entre Siria e Iraq, con los países secundarios cambiando de aliados según las circunstancias y con Arabia Saudí ejerciendo de árbitro. Los años ochenta, con las crisis en el Golfo Pérsico, supusieron también el desplazamiento del interés hacia la zona del petróleo, quedando en un segundo plano el conflicto árabe-israelí. Los cambios en Egipto decantaron definitivamente hacia Estados Unidos la capacidad de influencia en Oriente Medio de las dos superpotencias. Washington había conseguido como aliados a las principales potencias regionales, militar (Israel), económica (Arabia Saudí) y política (Egipto), mientras que la Unión Soviética sólo mantenía como aliado fiel a Siria.

El fin de la Guerra Fría y la crisis provocada por la invasión iraquí de Kuwait tuvieron graves repercusiones en los sistemas árabe-israelí y árabe en el sentido de pronunciar las tendencias ya apuntadas en los años ochenta. La influencia de Estados Unidos fue en aumento, al igual que el desplazamiento del interés internacional y estadounidense hacia el Golfo Pérsico y los pozos de petróleo. Esto no significó un menor apoyo a Israel, pero sí una cierta exigencia de estabilidad en la región, lo que implicaba afrontar el problema palestino. La división y la debilidad árabes fueron más evidentes que en cualquier otro momento, así como la dependencia de Estados Unidos, que se aceptó como la única estrategia posible pues otra equivalía a la marginación y casi expulsión de la comunidad internacional y regional (véase Iraq). La globalización, la otra gran transformación del sistema internacional, también repercutió en el sistema árabe-israelí, básicamente por el efecto producido en la percepción de una parte de la sociedad israelí sobre sus necesidades nacionales e internacionales.

Como se puede apreciar, en los tres sistemas analizados se dieron tendencias que favorecieron a la posición de Israel. En el sistema árabe-israelí, por su propia dinámica y ayudado por las dinámicas árabe e internacional, se evidencia la tendencia a una creciente superioridad de Israel en el equilibrio de poder. En el sistema árabe, la división siempre en incremento y la prioridad de los propios equilibrios interárabes antes que con Israel, debilitaron en todo momento la posición árabe en el sistema árabe-israelí. En el sistema internacional, el menor interés soviético por la región, la creciente preponderancia estadounidense tanto en Oriente Medio como a escala global, y el apoyo incondicional de Washington a Israel también

fueron bazas que jugaron a favor de Tel Aviv. Y, sin embargo, se inició el proceso de negociación a pesar del gobierno israelí y con clara renuencia por su parte. Para explicarlo es necesario tener en cuenta otros elementos añadidos. El equilibrio de fuerzas y la interrelación entre los sistemas nos servirán de punto de partida para entender la evolución de los intereses y objetivos de los distintos actores, hasta llegar a niveles de incompatibilidad menores que permitieron el inicio de las negociaciones.

Incompatibilidad de objetivos: una lectura compleja.

La lucha entre árabes e israelíes nos ofrece un claro ejemplo de cómo un conflicto puede evolucionar, sobre todo, a partir de los cambios en la relación de poder entre las partes implicadas. La incompatibilidad en los objetivos de cada uno de los actores, que conduce al conflicto, es relativa y coyuntural, pues los fines buscados por unos y otros dependen directamente del poder para conseguirlos. Así, vemos que una solución pacífica del conflicto sólo puede llegar a través de cambios en la relación de poder entre los actores, pues es en función de ella que las distintas partes se plantean los objetivos a buscar; o de cambios en la estructura del sistema internacional o de los otros subsistemas relacionados con el primero que conduzcan a modificaciones en los objetivos de alguno de los actores, de forma que dejen de ser incompatibles con los de los otros.

La incompatibilidad en los objetivos de los distintos actores enfrentados en el conflicto árabe-israelí es manifiesta desde el origen del conflicto. Sin embargo, no se ha dado siempre en el mismo grado ni por los mismos motivos. Los intereses defendidos por unos y otros se adecuaron no sólo a los presupuestos ideológicos sino también a la relación de poder, de forma que la percepción de superioridad en la capacidad militar y diplomática se reflejaba en la posición de cada uno en el conflicto. La debilidad de los árabes se fue convirtiendo en renuncias en sus reclamaciones, y la superioridad israelí se plasmó en la búsqueda de objetivos cada vez más ambiciosos y en el rechazo a la vía negociada si significaba concesiones en lo conquistado.

Las posiciones de partida de unos y otros se expresaron en el debate sobre el plan de partición propuesto por la UNSCOP a la Asamblea General de Naciones Unidas, donde se pudo ver que los intereses de los judíos sionistas y los de los árabes palestinos chocaban en los tres aspectos esenciales: el territorio, el equilibrio demográfico y la formación del Estado judío.

La corriente socialsionista, más pragmática que la revisionista, centró sus esfuerzos diplomáticos en la consecución de un Estado judío, aunque fuera sólo en parte de Palestina, y en el incremento de la inmigración para modificar la realidad demográfica de la región. La delimitación definitiva de las fronteras territoriales y del equilibrio de la población árabe y judía en el futuro Estado de Israel se dejaba abierta al futuro, adoptando así una perspectiva posibilista que impregnó la política de los gobiernos laboristas

desde el nacimiento de Israel: pragmatismo en los objetivos y adecuación del *statu quo* a los propios intereses en función del poder coyuntural para modificarlo. El revisionismo sionista, en contraste, manifestó su ambición sobre todo el territorio palestino, por lo que el esfuerzo se debía centrar en conseguir una mayoría judía en lo que llamaron *Eretz Israel*.

La posición mayoritaria palestina, abanderada por Amin al-Husseini, defendía la creación de un Estado propio en toda la Palestina histórica y el respeto de los derechos de mayoría de los árabes palestinos. Este objetivo se enfrentaba a los proyectos de partición y de creación de un Estado judío, a la inmigración judía en la región y a las ambiciones anexionistas del emir Abdallah de Transjordania. Otro sector minoritario, liderado por los Nashashibi, estaba próximo a la unión con la orilla este del Jordán y aceptaba la partición de Palestina. Sin embargo, para la mayoría de los árabes palestinos, la partición suponía unas renunciaciones, tanto de soberanía como de territorio, que no se podían aceptar pues no se correspondían de ninguna forma con la realidad demográfica y de ocupación del suelo en Palestina.

Los Estados árabes respondieron a la propuesta de partición con políticas en las que pesaban más los intereses propios y los enfrentamientos interárabes que los principios de solidaridad con los palestinos y de anticolonialismo. La partición de Palestina y la creación de un Estado judío era una nueva expresión del colonialismo europeo inaceptable en el contexto de solidaridad árabe, de descolonización y de construcción de los Estados independientes. Así, los Estados árabes rechazaron la resolución de partición de Naciones Unidas y se mostraron dispuestos a luchar por Palestina. Sin embargo, tras los principios se escondían los intereses particulares de las distintas capitales y la rivalidad por la Gran Siria y por el liderazgo del mundo árabe. El emir Abdallah había aceptado la partición en sus conversaciones secretas con los sionistas, con el objetivo de anexionarse el territorio destinado a la creación del Estado árabe palestino. Siria, temerosa ante las ansias expansionistas de Transjordania y enfrentada a Amman en la lucha por liderar la Gran Siria, se sentía más amenazada por los hachemís que por los sionistas. Egipto veía con gran desconfianza los intentos de unión en el Creciente Fértil, pues ello supondría una amenaza a su centralidad y liderazgo del mundo árabe y, por esta razón, desde El Cairo se apoyaron las aspiraciones palestinas a la independencia.

Los intentos de salida negociada al conflicto entre judíos y árabes palestinos fueron infructuosos ante el rechazo de éstos últimos a hacer concesiones en territorio y soberanía que chocaban directamente con sus propios intereses. No obstante, era evidente para todas las partes que el *statu quo* no se podía mantener, pues no satisfacía a nadie. El dominio británico negaba las ansias de independencia tanto de los judíos como de los árabes palestinos, y era una rémora en los procesos de descolonización de los jóvenes Estados árabes que todavía estaban bajo la influencia británica. Incluso para Londres, el mandato en Palestina se había convertido en un problema militar al que cada vez era más difícil hacer frente. Pero los distintos actores discrepaban en la forma de modificar la situación. Los árabes deseaban entrar en un proceso descolonizador similar al que habían seguido los Estados árabes del Creciente Fértil recién creados, y en esta estrategia el movimiento sionista se convertía en el principal obstáculo. La estrategia sionista, por el contrario, se

adecuaba al traslado de la decisión a Naciones Unidas, donde su influencia era superior a la árabe.

El enfrentamiento entre las distintas partes no se produjo directamente, sino en las presiones sobre los que tenían la capacidad de decisión: el Reino Unido, primero, y los miembros de Naciones Unidas, más tarde. De esta forma, la primera batalla entre árabes y judíos se dio en el campo diplomático, resolviéndose a favor de los sionistas cuando la arena se desplazó a Naciones Unidas. La relación de fuerzas entre sionistas y árabes estaba más igualada en Londres que en Nueva York, pues en la sede de Naciones Unidas las reivindicaciones de los sionistas recibían el apoyo de Estados Unidos y de la Unión Soviética. Por esta razón, el plan de partición no fue el resultado de una negociación entre las distintas partes, sino el resultado de un combate incruento en el que fueron determinantes tanto el poder de las partes enfrentadas para influenciar las decisiones de terceros, como los cambios en el sistema internacional, en el que las nuevas superpotencias arrinconaron a las antiguas potencias coloniales europeas. En este contexto, el choque físico entre las dos comunidades esperó a que la decisión estuviera tomada, pero era inevitable ya que, dados los objetivos encontrados de unos y otros, la resolución de la Asamblea General no podía satisfacer a la vez las demandas de judíos y árabes palestinos, ni encontrar una salida de compromiso que contentara a las dos partes. Por otra parte, la implicación militar de los Estados árabes en el conflicto debía esperar a la retirada de los británicos, ya que de otra forma los habría opuesto a Londres, que todavía era el principal aliado de los regímenes de Amman y El Cairo.

El choque sobre el plan de partición ya se produjo en términos de poder y no de negociación, por lo que el resultado se adecuó a la relación de fuerzas favorable a los sionistas en el campo de batalla de Naciones Unidas. Solamente se pudo negociar el conflicto entre los sionistas y Transjordania, pues los intereses de Amman y de la Agencia Judía no eran incompatibles y en algunos aspectos, como el rechazo a un Estado palestino, eran coincidentes. Así, tras la adopción de la resolución 181 en la Asamblea General de Naciones Unidas, el conflicto árabe-israelí continuó abierto pues los objetivos de unos y otros continuaban siendo incompatibles. Además, la situación no satisfacía realmente a nadie, pero las direcciones en las que lo querían modificar los árabes palestinos y la Liga Árabe, por una parte, e Israel y Transjordania, por otra, eran claramente opuestas. El resultado fue una extraña guerra en la que los contendientes árabes, teóricos aliados, actuaron divididos y con intereses no coincidentes.

Al día siguiente de la adopción de la resolución estalló el conflicto armado entre las dos comunidades. Los objetivos de los sionistas y de los árabes palestinos eran los mismos que anteriormente, pero la relación de fuerzas, basada ahora en el poder militar, permitió a los sionistas ir más allá de lo que habían conseguido en el campo diplomático de Naciones Unidas. Los intereses sionistas se dirigieron a la conquista del máximo territorio posible y a la homogeneización de su población para poder construir un Estado judío. Los objetivos de palestinos y árabes, tras el voto de la resolución de partición, pasaron a ser básicamente defensivos, y se centraron en impedir la consecución de los planes sionistas. Transjordania, que había pactado con anterioridad el reparto de territorio con la Agencia Judía, desarmó a los palestinos y sólo se

enfrentó a los israelíes en Jerusalén, ya que a consecuencia de su internacionalización según la resolución 181, el emir Abdallah y los dirigentes sionistas no habían podido llegar a un acuerdo sobre la ciudad.

La guerra entre las comunidades judía y palestina, igual que la de los Estados árabes con Israel, fue la consecuencia de la incapacidad de negociar, dada la incompatibilidad de los intereses de sionistas y árabes. El reparto de Palestina que se produjo con la guerra fue el resultado directo de la relación de fuerzas imperante entre los distintos actores. La superioridad militar israelí fue manifiesta. Sólo las presiones británicas y el acuerdo con el emir Abdallah impidieron la conquista de toda Palestina. En 1948, los sionistas crearon el Estado de Israel, ampliaron sus fronteras mucho más allá de lo acordado por Naciones Unidas, expulsaron a la gran mayoría de sus habitantes árabes y, en los años siguientes, consiguieron promover un movimiento inmigratorio judío suficiente para ocupar gran parte del territorio conquistado y en el que se había llevado a cabo una verdadera "limpieza" étnica. Transjordania, por su parte, obtuvo la anexión de Cisjordania y Jerusalén Este al reino hachemí, cumpliendo unas expectativas que se ajustaban bastante fielmente a las de Abdallah.

Los intentos de solución negociada que siguieron a la guerra de 1948 chocaron nuevamente con la incompatibilidad de los objetivos de los distintos actores. Por otra parte, la nueva situación sólo satisfacía a Amman, y tanto los árabes como los israelíes querían modificarla. Pero, mientras los primeros aceptaban la vía negociada para cambiar el *statu quo*, los segundos preferían recurrir a la vía militar, ya que los objetivos que buscaban no se podían conseguir pacíficamente y su superioridad militar permitía conquistarlos por la fuerza.

Los intereses habían cambiado. La voz de los palestinos se había apagado y sus reivindicaciones sólo eran escuchadas según la conveniencia de los regímenes árabes. Los Estados árabes manifestaron su disposición a aceptar la resolución 181 como punto de partida para una negociación, pero, en la nueva situación, Israel no sentía ninguna presión para ceder parte del territorio conquistado o aceptar el retorno de la población palestina expulsada. La incompatibilidad en los objetivos se mantenía, pero éstos ya no eran los iniciales, pues, mientras que los árabes admitían lo que habían rechazado un año antes, los israelíes se planteaban la consecución del ideal del revisionismo: un Estado judío en toda Palestina, en toda *Eretz Israel*. Por esta razón, no era conveniente para Tel Aviv que se dibujaran las fronteras definitivas de Israel. Además, la superioridad israelí, tanto militar como en apoyos internacionales, eliminaba cualquier necesidad de transigir en sus objetivos, conseguidos o por conquistar.

Superioridad israelí: negociación imposible

La guerra de junio de 1967 estableció una situación que sólo se adecuaba a los intereses de Israel, mientras que para todos los árabes era insostenible. Sin embargo, la percepción israelí y estadounidense de

superioridad militar hizo creer en Tel Aviv y en Washington que era posible mantener el *statu quo* a pesar de la oposición árabe y soviética. En el marco de la coexistencia pacífica, la URSS quería evitar una escalada violenta en Oriente Medio que pudiera conducir al choque de las superpotencias y amenazara el nuevo clima de distensión, por lo que su apoyo a los Estados árabes siempre estuvo matizado por este temor, evitando una implicación directa como en la guerra de 1956. Sin embargo, sí ayudó a los árabes en el proceso de rearme que les permitió buscar un cierto equilibrio con el poder israelí.

Los objetivos de unos y otros tras la guerra de 1967 también cambiaron. Israel centró sus esfuerzos en la anexión de Jerusalén y en la colonización de los territorios ocupados, para asegurar la expansión territorial. Jordania aceptó la resolución 242 del Consejo de Seguridad y limitó sus reivindicaciones a los territorios jordanos ocupados en la guerra de junio: Cisjordania con Jerusalén Este. Egipto también reclamó el cumplimiento de la resolución 242 y, sobre todo, la retirada del Sinaí. De esta forma, dos de los principales actores árabes pasaban a plantear como objetivos básicos de su política el regreso a un *statu quo ante* que no habían aceptado hasta las pérdidas territoriales de 1967. Damasco, con un gobierno más radical que las otras capitales del frente y por su voluntad de liderazgo del mundo árabe, junto a la necesidad de recuperar el Golán, mantuvo su apoyo a las reivindicaciones palestinas y su rechazo a la existencia del Estado de Israel.

El objetivo de las organizaciones palestinas, por su parte, se centró en relanzar el nacionalismo palestino y en dotarlo de una organización fuerte e independiente de los regímenes árabes, que pudiera imponer su voz en cualquier proceso de solución del conflicto. La OLP, en este período, mantuvo su rechazo al Estado israelí, al que se añadió la oposición a la resolución 242 que marginaba a los palestinos y sus derechos políticos. Por esta razón, los objetivos de la OLP no sólo eran incompatibles con los de Tel Aviv, sino también con los de Amman y de El Cairo, que habrían aceptado firmar la paz con Israel sobre la base de la devolución de los territorios ocupados en 1967, aparcando definitivamente la posibilidad de crear un Estado palestino y de hacer cumplir el derecho al retorno de los refugiados de 1948. Los objetivos encontrados y la vía de la lucha revolucionaria adoptada por los palestinos en estos años para defender sus intereses, les enfrentó tanto a los israelíes como a los árabes, conduciendo a la guerra civil en Jordania y, posteriormente, en Líbano.

La percepción israelí de superioridad absoluta, tanto en el campo militar como en los apoyos internacionales, además de su satisfacción con el *statu quo* resultante de la guerra de junio de 1967, hacían extremadamente difícil cualquier tipo de solución negociada al conflicto. Esto era así a pesar de que los objetivos de Amman y El Cairo cada vez eran menos incompatibles con los de algunos sectores israelíes. Sin embargo, para que se abriera la negociación era imperativo que la sociedad israelí sintiera la necesidad de cambiar la situación en la misma dirección que los árabes y, además, que percibiera un mayor equilibrio en la relación de poder con ellos. Para ello debió estallar la guerra de 1973 y aparecer en escena el petróleo como arma diplomática.

El ataque árabe de octubre de 1973 rompió la percepción de invulnerabilidad en Israel, demostrando que la relación de poder entre árabes e israelíes ya no era la misma que la de junio de 1967, y que la política

israelí debía cambiar para adecuarse al nuevo *statu quo* o modificarlo según los nuevos objetivos. Los gobiernos israelíes, tanto laboristas como del Likud, debieron jerarquizar los intereses de Israel. Para unos y otros la ocupación territorial continuó siendo el centro de sus políticas. La seguridad, el segundo elemento esencial, desde el nacimiento de Israel se había convertido en una variable dependiente de este primer objetivo. A partir de 1973, era posible la paz con los Estados árabes, incluida Siria, que aceptó la resolución 242 tras la guerra de octubre, a cambio de la devolución de los territorios ocupados en junio de 1967. Ello hubiera supuesto la resolución del problema de seguridad y, probablemente, el desarme de la oposición palestina, que se habría convertido, básicamente, en un problema de orden interno para Jordania. Sin embargo, el objetivo principal para los israelíes no era la paz, sino el mantener la máxima ocupación territorial. El laborismo, más pragmático, estaba dispuesto a renunciar a las zonas más pobladas de Cisjordania, excepto Jerusalén Este, para solucionar el conflicto llegando a un acuerdo con Jordania. El revisionismo sionista, más ideologizado, defendía el derecho a colonizar la totalidad de Palestina, aunque ello supusiera mantener el estado de guerra con los vecinos.

Así, para las dos corrientes del sionismo se trataba de adecuar el *statu quo* a sus necesidades, haciendo el mínimo de concesiones posibles para recuperar la superioridad militar y evitar la negociación sobre los territorios palestinos y, sobre todo, sobre el derecho de los palestinos a la autodeterminación. Una vez más, en Israel, el futuro se leyó en términos de relación de fuerza y de mantenimiento del *statu quo* favorable, y el ejercicio de buscar salidas que garantizaran la paz y la seguridad a largo plazo, aunque ello supusiera transigir en algunas conquistas territoriales y en algunos presupuestos ideológicos, sólo lo practicaron unos pocos que no pudieron hacer oír su voz.

El gobierno egipcio, tras la guerra de 1973, pudo adecuar sus objetivos a la política de Sadat. La menor incompatibilidad con los objetivos de Israel hizo posible la negociación de los acuerdos de separación de fuerzas y de la paz de Camp David. El interés central de El Cairo, con la llegada de Sadat al poder, se trasladó al desarrollo de Egipto, aunque hubiera que sacrificar el papel de liderazgo del mundo árabe jugado por Nasser. No obstante, antes se debía zanjar el conflicto con Israel que, desde una perspectiva puramente egipcia, se centraba en la recuperación del Sinaí. De esta forma, los nuevos objetivos de Egipto ante Israel -la recuperación del Sinaí y la paz- coincidieron en buena medida con los objetivos de los israelíes, pues, al hacer la paz con el país del Nilo, aseguraban la hegemonía en la relación de poder ante el resto de Estados árabes y conseguían mantener la ocupación de toda Palestina. Tel Aviv recuperó así su superioridad ante los árabes, lo que le permitió rechazar cualquier propuesta que significara concesiones territoriales en Palestina o dialogar con la OLP, al tiempo que su posición de práctica invulnerabilidad militar hizo posible aventuras como la invasión de Líbano o la intensificación de la colonización de Cisjordania.

El primer interés sirio en el conflicto continuaba siendo la recuperación del Golán, pero no a cualquier precio: Damasco no quería renunciar ni a su influencia en el mundo árabe ni a Líbano. Por otra parte, Siria centró su estrategia en evitar nuevas paces separadas que pudieran aislarla y debilitarla ante Israel, al tiempo

que intentó equilibrar las fuerzas con Tel Aviv apoyándose en la URSS. La posición de Damasco se moderó al aceptar la resolución 242, aunque con la matización de que debía ir acompañada por el respeto de los derechos palestinos. La situación establecida en el Golán y en el sur de Líbano encajaba con los intereses de Israel, a pesar de mantener el estado de guerra con los dos países, pues el precio que Damasco ponía por la paz era la devolución territorial y el respeto a los palestinos, algo que chocaba frontalmente con los objetivos israelíes.

Jordania no participó directamente en la guerra de 1973, lo que la marginó del proceso negociador que la siguió. Tel Aviv no tenía ninguna necesidad de entrar en conversaciones sobre lo que constituía su principal interés: Cisjordania y Jerusalén Este. La guerra de 1973 había demostrado que la política del conflicto árabe-israelí estaba directamente ligada a la relación de fuerzas entre las partes, por lo que la débil Jordania perdió el poco peso que le quedaba como interlocutora de Israel. Sólo la creciente legitimación de la OLP, tanto en el seno de la sociedad palestina como en la comunidad internacional, daba algún valor a Amman, ante Israel, para hacer de contrapeso y debilitar a la organización palestina en una negociación. Sin embargo, durante los años ochenta se puso de manifiesto que el régimen hachemí no tenía fuerza suficiente ni en los Territorios Ocupados, ni en la Liga Árabe, y ni siquiera en la propia Jordania, como para poderse comprometer en un acuerdo separado con Israel.

El duro camino seguido por la OLP para afianzar su posición como única representante del pueblo palestino pasaba por la moderación y por las renunciaciones a muchas de sus reivindicaciones. Los años que siguieron a la guerra de octubre fueron de éxitos palestinos en el objetivo de la legitimación internacional, y de cambios en los objetivos territoriales y políticos por el futuro de Palestina. De la reclamación de un Estado laico y democrático en toda Palestina se pasó al objetivo de un Estado palestino en los Territorios Ocupados en 1967. Esto suponía que la política palestina y la lucha contra Israel se trasladaba de la diáspora al interior de Palestina, y que el objetivo del retorno de los refugiados quedaba relegado a un segundo plano. Sin embargo, el rechazo israelí a dialogar con la OLP y a reconocer los derechos de los palestinos, pues lo contrario habría implicado renunciar a la colonización de *Eretz Israel*, hacían imposible la negociación. No sería hasta el estallido de la Intifada, cuando la sociedad israelí empezó a sentir los costes de mantener el *statu quo*, que, en algunos sectores, la reflexión conduciría hacia plantear la necesidad de negociar con los palestinos.

Fin de la Guerra Fría y globalización económica: oportunidad para la negociación

El fin de la Guerra Fría y el proceso de globalización económica, pero también política y de valores como la democracia y el respeto a los derechos humanos, provocó nuevos cambios en los intereses de algunos sectores israelíes. El conflicto con los palestinos y con los Estados árabes se había convertido en un claro obstáculo en el objetivo, de importantes sectores de la economía israelí, de integrarse en el mercado

global y en los circuitos financieros internacionales. Además, en el nuevo contexto, la ocupación territorial y la simbología nacionalista del sionismo más radical perdían gran parte de su sentido, pues la soberanía, la seguridad y el poder se desplazaban a ámbitos que no dependían del territorio y la fuerza militar, y la ideología se convertía en una rémora que impedía la consecución de los nuevos objetivos.

Estas capas de población interesadas en no verse marginadas en el proceso de globalización están representadas, sobre todo, por el laborismo. Ante la necesidad de hacer la paz con los Estados árabes y los palestinos, estos sectores están dispuestos a transigir en aspectos que con anterioridad parecían intocables. Así, la izquierda israelí se muestra dispuesta al diálogo con la OLP e, incluso, a aceptar la existencia de un Estado palestino en parte de la Franja de Gaza y de Cisjordania. La sociedad israelí está dividida ante la posición a adoptar en el conflicto con los palestinos, ya que otras capas de la población de Israel, con una percepción amenazadora del proceso de globalización y una visión clásica del poder, aún se aferran a los viejos objetivos sionistas, el principal de los cuales continúa siendo colonizar el máximo de territorio posible de la Palestina histórica.

El principal objetivo de Amman en el nuevo contexto se centró, por una parte, en la consecución de la paz con Israel sin que esto amenazara la estabilidad del régimen hachemí y, por otra parte, en evitar que se rompieran totalmente los lazos entre las dos orillas del Jordán. No obstante, ante la inestabilidad creada por la Intifada en los Territorios Ocupados palestinos, Jordania adoptó una política más distante a la espera de los acontecimientos. Por esta razón, incluso en la actualidad, el régimen hachemí prefiere que, antes de definirse definitivamente sobre la relación final entre Palestina y Jordania, se normalice la situación en la futura entidad palestina y esté claro su estatuto final.

Los objetivos de Siria continuaban siendo los mismos que durante los años ochenta. La recuperación del Golán, el control de Líbano y la posición de Damasco en el seno del mundo árabe eran el centro de los intereses sirios, y su estrategia ante Israel y los aliados árabes era evitar negociaciones separadas que pudieran marginar y debilitar a Siria ante Tel Aviv. El fin de la Guerra Fría implicó un mayor distanciamiento de Moscú respecto de Oriente Medio y un importante cambio en el sistema de alianzas, que se reflejó en la crisis del Golfo Pérsico de 1990-1991. Damasco supo reaccionar ante la nueva coyuntura internacional y acercarse a Estados Unidos, lo que le permitió afianzar su posición en Líbano pero no rindió mayores beneficios en el conflicto con Israel.

El objetivo principal de la OLP todavía es la creación de un Estado palestino en los Territorios Ocupados. La aceptación de la vía negociada para conseguirlo y los cambios en el sistema internacional, conducían la estrategia hacia conseguir el reconocimiento de Estados Unidos y de Israel, pues era el primer paso ineludible para poder sentarse en las mesas de negociación. Por otra parte, la dirección de la OLP también tenía que hacer frente a una creciente crisis de legitimidad y apoyo en el interior de Palestina, lo que, en ocasiones, obligaba a tomar decisiones contradictorias y a que los avances hacia

Washington y Tel Aviv tuvieran que ser muy prudentes e, incluso, secretos.

La hegemonía militar israelí suponía un grave obstáculo en los intentos de solución pacífica del conflicto, ya que Tel Aviv no sentía ninguna presión para modificar sus objetivos en la dirección de un entendimiento con los árabes. El creciente malestar de los sectores israelíes cercanos al laborismo con el *statu quo* reinante, al que se unió la percepción de un mayor coste de la ocupación desde el estallido de la Intifada, y la mayor proximidad entre los objetivos de estos sectores con los de los Estados árabes y de los palestinos, permitieron avanzar en las conversaciones entre israelíes y la OLP, y en el tratado de paz con Jordania. No obstante, el desequilibrio en la relación de poder entre Israel y los árabes se plasmó en unas negociaciones desiguales y en la permanente amenaza del revisionismo israelí, que hacía lo posible para mantener inalterado el *statu quo*. Sólo Siria se reafirmó en la estrategia de no negociar con Tel Aviv desde la debilidad, pero fracasó en su objetivo de estabilizar el frente árabe unido en la negociación.

Procesos de paz, en plural

Ante lo visto, se puede apreciar fácilmente que, aun con la evidencia de que existe un conflicto árabe-israelí, también puede ser apropiado hablar de conflictos, en plural. La percepción del mundo árabe como un subsistema internacional cohesionado nos permite hablar de "conflicto" en singular. Es verdad que existe este nivel unitario de enfrentamiento con Israel, que responde a la visión del Estado judío como un enclave colonial en el corazón árabe. Pero también hemos visto que la unidad árabe es más una constricción ideológica y política que una realidad. La diversidad de actores y de intereses envueltos en la querrela hace que la aproximación se deba hacer desde una perspectiva plural. Distintos actores con intereses diversos incompatibles con los objetivos israelíes crean diferentes dinámicas conflictivas que conducen a soluciones no coincidentes.

A lo largo del proceso estudiado hemos podido observar dos niveles básicos de enfrentamiento: el interestatal y el intercomunitario. Un factor común a todos los conflictos árabe-israelíes ha sido la paulatina reducción de la incompatibilidad de los intereses de los árabes e Israel, a causa de las renuncias árabes. La renuncia de El Cairo que permitió la paz egipcio-israelí no fue ante Israel, sino ante los árabes. Egipto no cedió territorio propio, cedió su voluntad de liderazgo del sistema árabe al reconocer el derecho a la existencia de Israel y abandonar a los palestinos a su suerte. De esta forma, el conflicto egipcio-israelí quedó reducido a una disputa por un territorio que Israel podía devolver ya que no era percibido como un interés vital.

Las abdicaciones de Jordania tampoco se dieron ante Israel, sino ante los palestinos. El abandono jordano de la reivindicación sobre los Territorios Ocupados palestinos redujo la querrela con Tel Aviv a aspectos menores. Sólo la solidaridad de la población con los palestinos impedía a Amman firmar la paz con Israel,

y este obstáculo lo apartó Arafat con su negociación separada en Oslo.

La incompatibilidad entre los intereses sirios y los israelíes, a pesar de ser todavía importante, también ha ido disminuyendo con el tiempo. La aceptación en Damasco de la resolución 242 significó el reconocimiento *de facto* de Israel y la renuncia a una Gran Siria que incluyera Palestina. Sin embargo, el régimen sirio hizo bandera de su solidaridad con los palestinos, tanto por su utilidad en la legitimación de sus aspiraciones de liderazgo del mundo árabe, como por la propia ideología del régimen y el sentimiento de la población del país. Este vínculo con los palestinos lo rompió Arafat en Oslo, pero el enfrentamiento por el territorio permanece. La conquista israelí de los Altos del Golán en 1967 creó un problema más grave que la conquista del Sinaí en los mismos días. El Golán es percibido en buena parte de la sociedad y de los grupos políticos israelíes como una cuestión básica de seguridad. Además, los colonos judíos en los territorios ocupados se han constituido en un poderoso grupo de presión que se niega a la devolución del Golán. En Siria, la recuperación de los Altos del Golán es una cuestión de seguridad nacional y de honor. Ningún gobierno podría renunciar al Golán y permanecer en el poder. Así, tras la desvinculación del problema palestino del conflicto sirio-israelí, la solución sólo puede pasar por un cambio en Tel Aviv de la percepción de sus intereses, según el cual la seguridad se ganaría con la paz con Damasco y la normalización de las relaciones sirio-israelíes. Mientras, la disputa continuará abierta no sólo con Siria, sino también con Líbano, que se ha convertido en un apéndice de la política exterior de Damasco.

El conflicto palestino-israelí, en un principio, surge de las aspiraciones de dos pueblos a la construcción de un Estado en el mismo territorio. Este enfrentamiento es una consecuencia del tipo de nacionalismo que se esconde en el sionismo, ligado a los principios más rancios del nacionalismo europeo de entreguerras. Como hemos visto, el sionismo se inspira en el nacionalismo "volkista", en el sentido de comunidad de sangre, de la Europa Central y Oriental. Así, es necesario señalar la incongruencia implícita en el sionismo al utilizar los mismos argumentos ideológicos que el antisemitismo europeo de infausta memoria: la identificación del Estado/Superestructura política con la Nación y no con la ciudadanía; y la pertenencia del Estado/Territorio a la Nación, con la que tiene un lazo histórico-espiritual, y no a sus habitantes. Así, al proponer una solución al *problema judío* y manifestar que la "Tierra de Israel" (Palestina) era el hogar nacional del pueblo judío, se estaba dando la razón a aquellos que afirmaban que los judíos constituían un cuerpo extraño en cualquier otro Estado.

La defensa sionista de los *derechos de nación* judíos por encima de los derechos de residencia de los árabes palestinos, supusieron durante mucho tiempo un ataque del nacionalismo más retrógrado a la concepción liberal de los palestinos de lo que tenía que ser Palestina: un Estado democrático para todos sus ciudadanos, independientemente de sus creencias o adscripción comunitaria. Paradójicamente, para ser escuchados tanto por Israel como por la comunidad internacional, los palestinos tuvieron que adoptar una óptica nacionalista-etnicista y proponer un Estado para el pueblo palestino. Se vieron obligados a retomar un vocabulario ideológico del que Occidente, y especialmente Europa, no sólo está intentando alejarse, sino que

además está comprobando todo el peligro que conlleva.

La única forma de justificar la partición de Palestina y la expulsión de los palestinos del actual Estado de Israel era aceptar, y obligar a los palestinos a aceptar, los razonamientos ideológicos del nacionalismo sionista, lo que tanto Europa como Estados Unidos no dudaron en hacer, a pesar de contradecir los principios liberales en los que se basan sus sistemas políticos. De esta forma, la construcción del nacionalismo palestino es una renuncia que surge de la derrota y de la imposibilidad de recuperar las tierras y casas perdidas en 1948. El nacionalismo palestino era necesario para aceptar la partición y la reclamación de un Estado propio en una pequeña parte de Palestina: la Franja de Gaza, Cisjordania y Jerusalén Este.

Sin embargo, en Israel la percepción del nacionalismo palestino es otra muy distinta. La aspiración a toda la "Tierra de Israel" convierte la reivindicación nacional palestina en una amenaza directa. Durante mucho tiempo, desde la sociedad israelí, el conflicto se continuó viendo como un juego de suma cero, a pesar de las renuncias palestinas. La construcción de un Estado palestino implicaba la cesión de parte del territorio reclamado por los judíos. No obstante, los recientes cambios en la percepción de sus propias necesidades en algunos sectores de la sociedad israelí han hecho que, para estas capas de la población, la incompatibilidad entre el nacionalismo palestino y el sionismo sea menor, lo que ha abierto algunas puertas a la paz. En el laborismo, la ocupación territorial más allá de la Línea Verde ha dejado de ser un objetivo central. Los intereses básicos de la política laborista se han desplazado con la globalización del sistema internacional. Aun así, los conflictos con los árabes continúan siendo un elemento ineludible en su política exterior por las repercusiones que tienen a todos los niveles. En contraste, en el Likud y el revisionismo sionista, la ocupación y colonización de *Eretz Israel* aún forman parte de la base ideológica del Estado, de su razón de ser, por lo que todavía hoy están asociadas al interés nacional, junto a la pervivencia de Israel.

Establecimiento de la paz y consolidación de la paz

Los investigadores en resolución de conflictos acostumbran a coincidir en la distinción de dos conceptos: "establecimiento de la paz" y "consolidación de la paz", y en la importancia de los dos para un proceso de paz⁶. Se puede poner fin a la beligerancia con la rendición de una de las partes; sin embargo, la paz sólo se puede construir con la negociación entre iguales y la creación de puentes de confianza.

⁶ Ver Saunders (1985: 3-4, 37).

En su Programa de Paz⁷, Boutros-Ghali insistía en la distinción entre estas dos etapas en un proceso de paz. El entonces Secretario General de Naciones Unidas definía el establecimiento de la paz como las medidas encaminadas a que las partes hostiles se pongan de acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los establecidos en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas. Mientras que la consolidación de paz la entendía como una etapa posterior al conflicto destinada a fortalecer las estructuras que tenderán a reforzar y consolidar la paz para evitar que se reanude el conflicto. Los instrumentos a usar en una y otra etapa son distintos, de la misma forma que lo son el contexto y los objetivos. El establecimiento de la paz se debe hacer en un marco básicamente político-militar y, por esta razón, los instrumentos propuestos son sobre todo los clásicos: diplomáticos, jurídicos, políticos y militares. Como hemos visto, en el conflicto árabe-israelí los condicionantes políticos y militares han dominado el proceso hasta el establecimiento de las paces y no ha sido posible activar mecanismos de cooperación en un sentido funcionalista. La política de poder en las relaciones entre los actores, y el equilibrio de fuerzas totalmente favorable a Israel, impedía el desarrollo o la efectividad de otros instrumentos que no fueran los clásicos. Es más, Israel no tenía ninguna necesidad de negociar y ceder en alguno de sus objetivos, pues la mejor alternativa para sus intereses se encontraba fuera de la negociación, en los instrumentos militares.

El pragmatismo en el débil no es otra cosa que un ejercicio de renunciaciones, doloroso, pero inevitable al no estar en situación de poner condiciones. El principal escollo para la paz está en la actitud del fuerte, ya que cuando se tiene el poder para avanzar en la consecución de los objetivos inmediatos, es muy difícil desistir en pro de ventajas lejanas. La única forma de asegurar que las dos partes acudirán a la negociación con una actitud constructiva, es consiguiendo que ambas perciban el *statu quo* como contrario a sus intereses, y que la relación de fuerzas esté lo bastante equilibrada como para que puedan afectar esta percepción en el otro.

La paz de Camp David supuso el fin de la beligerancia entre Egipto e Israel, pero no inició un proceso de paz. En Camp David se daban las condiciones para negociar una paz verdadera: la incompatibilidad entre los objetivos de las dos partes había disminuido a niveles negociables; tanto Israel como Egipto creían que debía haber cambios en el *statu quo*; y los dos países tenían fuerza suficiente para negociar de igual a igual la devolución del Sinaí. Sin embargo, Israel rechazó dialogar en las mismas condiciones sobre el problema palestino, el corazón del conflicto, y Egipto no tenía la fuerza suficiente para imponer un trato igualado en aquella cuestión, por lo que fue imposible entrar en un proceso de normalización de relaciones y la paz egipcio-israelí se quedó en una paz fría.

El caso jordano es distinto. La paz entre Amman y Tel Aviv fue posible porque desapareció la incompatibilidad de intereses entre las dos partes. La impotencia de Amman ante la intransigencia israelí hizo

⁷ Boutros-Ghali (1992; 1995). Aquí usamos el concepto de consolidación de la paz también como construcción de la paz, en el mismo sentido que Boutros-Ghali cuando habla de la "consolidación de la paz como la construcción de un nuevo clima" (Boutros-Ghali (1992: # 57)).

imposibles todos los intentos de forzar una paz aceptable para la monarquía hachemí. La debilidad jordana ante los israelíes y los palestinos forzó importantes cambios en sus objetivos. La renuncia de Jordania a los territorios palestinos redujo la beligerancia a un nivel ideológico en la opinión pública del Estado árabe, un obstáculo que se pudo salvar cuando Arafat reconoció a Israel y negoció su paz separada. Sin embargo, también en este caso, la pervivencia del conflicto palestino-israelí impide la consolidación de la paz.

Las relaciones sirio-israelíes nos ofrecen un modelo muy distinto. El Estado judío está dividido ante la paz con Siria. Tanto Likud como laboristas perciben la incomodidad del *statu quo*, pero mientras los segundos están dispuestos a algunas concesiones importantes para negociar la paz, los primeros todavía creen que los intereses en el Golán justifican el mantenimiento de la situación. Damasco, por su parte, es consciente de que tiene la fuerza suficiente para influir sobre la percepción israelí del *statu quo*, pero no para conseguir una solución acorde a sus intereses, por lo que prefiere esperar a que crezca el desasosiego israelí por los choques armados en la frontera norte y por la persistencia del estado de guerra con Siria y Líbano.

La negociación sobre la cuestión palestina se plantea sobre una base diferente. Solucionar un conflicto de forma que permita construir un futuro pacífico exige pragmatismo en la parte más débil en el momento de plantear sus objetivos. En la parte más fuerte, exige un análisis de sus intereses a largo plazo, en el que se puedan apreciar plenamente los beneficios de la paz, y una cierta dosis de generosidad para poder tener en cuenta las necesidades mínimas aceptables del contrincante. Además, en conflictos de estructura compleja como el árabe-israelí, no se puede marginar el núcleo de la disputa, pues sin solucionarlo no se podrá construir la paz. Si una de las partes no responde a estas condiciones se podrá terminar con la beligerancia, pero el conflicto subsistirá pues los objetivos de unos y otros no habrán cambiado y continuarán siendo incompatibles.

El proceso de paz en el caso palestino-israelí, no se inició porque hubiera cambios en la relación de fuerzas que obligaran a Israel a negociar; comenzó, sobre todo, porque factores exógenos provocaron un cambio de percepción del *statu quo* en algunos sectores de la sociedad israelí. Arafat, al acabar con la Intifada, levantó la poca presión que sentía Israel en la ocupación de Gaza y Cisjordania. Mucho antes, el abandono de la presión militar por parte de los Estados árabes, y de la lucha armada por parte palestina, ya había congelado la desigual relación de fuerzas entre Israel y los árabes. Por estas razones, las negociaciones de Tel Aviv con la OLP sólo se están produciendo porque algunos sectores israelíes creen que para defender sus intereses necesitan solucionar el problema palestino y terminar con el conflicto con los árabes. Arafat no tiene prácticamente ninguna influencia ni en el *statu quo* ni sobre Israel, por lo que las concesiones del gobierno israelí dependerán básicamente de su adecuación con el sistema global, no con las demandas palestinas, y de la fuerza en el interior de Israel de partidarios y contrarios a negociar la paz. La política de Tel Aviv ante los Territorios Ocupados palestinos es resultado principalmente de los equilibrios domésticos israelíes, no de las relaciones de poder en el sistema israelo-palestino ni de su posición en el sistema internacional. Por esta razón, se ha convertido en un factor de división de la sociedad de Israel, y no de unión alrededor de

un interés nacional que se interpreta de dos formas muy distintas. De esta forma, lo máximo que podrá conseguir la Autoridad Palestina será aquello que quieran conceder los laboristas cuando estén en el gobierno, teniendo en cuenta que se verán sometidos a una fuerte presión por parte de la derecha sionista que reducirá aún más las cesiones. Y, lo mínimo, será lo que las presiones laboristas, no las palestinas, consigan arrancar de un gobierno del Likud y otros grupos ultranacionalistas o religiosos.

La paz resultante será tremendamente inestable, pues estará sometida a la tensión permanente de dos polos contrarios: el revisionismo sionista y los palestinos. La negociación, en estas condiciones, surge de la coincidencia parcial en los objetivos de un sector israelí y de los palestinos. Se trata de una coincidencia de mínimos, de la que quedan fuera la gran mayoría de cuestiones pendientes. Así, de ninguna forma podemos afirmar que nos encontramos ante un proceso de paz entendido como "construcción de la paz", sino que se trata de un proceso para hacer una paz que la parte más fuerte interpreta como una concesión. El conflicto continúa abierto. La incompatibilidad de objetivos entre un sector de la sociedad israelí y los palestinos todavía es total, y con el otro sector israelí sólo ha disminuido en algunas cuestiones parciales.

En este contexto de superioridad total israelí, la presión para forzar la aproximación de Tel Aviv hacia una paz más constructiva solamente podía llegar desde Estados Unidos, que es el único actor exterior con influencia en la dinámica del conflicto. Sin embargo, Washington renunció hace mucho tiempo a presionar a Israel. La irresponsabilidad de Estados Unidos y los Estados europeos en el conflicto árabe-israelí se dejó sentir al permitir la colonización de los territorios ocupados en 1967 y al no intentar equilibrar la relación de poder en Oriente Medio para forzar a Israel a negociar. La irresponsabilidad israelí se manifiesta en su incapacidad para hacer prevalecer sus intereses a largo plazo sobre los objetivos inmediatos y sobre los rescoldos de la ideología sionista más rancia. La irresponsabilidad de Sadat se expresó en una paz separada que anuló completamente la fuerza árabe sin haber solucionado el núcleo del conflicto con Israel. Y la irresponsabilidad de Arafat fue desarmar a los palestinos y dejarlos solos ante el enemigo sionista.

Las renunciaciones de Arafat en Oslo, y su aceptación del plan *Gaza y Jericó primero*, están inspiradas en el viaje de Sadat a Jerusalén. Como el egipcio en aquella ocasión, era una forma de decir a los israelíes que era el único interlocutor viable y que quería hacer la paz. Pero, esto mismo, Sadat lo hizo tras la guerra de octubre de 1973 y con la fuerza suficiente para conseguir su objetivo básico: el Sinaí. Arafat, en cambio, lo hizo desde la debilidad y gastando los pocos ases que tenía -la Intifada, la negociación conjunta con los países árabes del frente y la paz con Israel- en la primera jugada.

El conflicto árabe-israelí permanecerá abierto mientras el proceso de paz no se asuma como la construcción de la paz y no como la negociación de una rendición. Boutros-Ghali escribía:

"Después de una guerra internacional, la consolidación de la paz tras el conflicto puede asumir la forma de proyectos concretos de cooperación que asocien dos o más países en una empresa de beneficio mutuo que no sólo contribuya al desarrollo económico y social sino también a

aumentar la confianza que es tan fundamental para la paz. Se me ocurren, por ejemplo, proyectos en los que los Estados trabajaran juntos para desarrollar la agricultura, mejorar el transporte o utilizar los recursos que necesitasen compartir como el agua o la electricidad (...)"⁸.

Los recursos hídricos compartidos, unidos a una creciente carestía, pueden ser un motivo de conflicto, pero, por sus mismas características, también pueden ser un estimable instrumento para estructurar la paz en un sentido funcionalista. Como hemos visto, las propuestas en este sentido han fracasado por darse en un contexto de establecimiento de la paz en el que las variables políticas y militares dominan el proceso.

Será sobre todo la actitud de Israel a la hora de afrontar los conflictos la que marcará el desarrollo del futuro del proceso de paz en la región. Tel Aviv puede mantener la política de poder imponiendo soluciones basadas exclusivamente en sus intereses. O puede aceptar las propuestas de soluciones cooperativas, siguiendo el camino indicado por los funcionalistas, que sirvan para crear puentes de confianza, y avanzar y consolidar el camino de la paz. Así, el conflicto por los recursos hídricos puede ser un indicador útil, y casi inevitable, sobre el futuro de la paz en la zona.

⁸ Boutros-Ghali (1992: # 56).