

IGNACIO ÁLVAREZ-OSSORIO

El Acuerdo de Ginebra: la culminación del proceso de Oslo

Cuando el 1 de diciembre de 2003 se presentó el Acuerdo de Ginebra en relación al conflicto palestino-israelí en un acto que contó con la presencia de decenas de personalidades políticas internacionales, muchos recordaron a la ceremonia de la Casa Blanca del 13 de septiembre de 1993 cuando la Organización para la Liberación de Palestina y el Gobierno de Israel firmaron la Declaración de Principios que abrió el proceso de Oslo. Mucho ha cambiado desde entonces, pero el documento alcanzado por Yossi Beilin, ex ministro israelí de Justicia, y Abd Rabboh, ex ministro palestino de Información, parece no tener en cuenta las transformaciones registradas en estos últimos diez años y continúa reivindicando la fórmula de Oslo como único medio capaz de sellar la sempiterna disputa palestino-israelí.

La iniciativa de paz de Ginebra se produce en un momento especialmente oportuno: tres años después del fracaso de las negociaciones de Camp David, del inicio de la Intifada denominada del al-Aqsa y de la elección de Ariel Sharon como primer ministro. Estos tres años han estado marcados por la devastación y la violencia y por la ausencia de cualquier tipo de diálogo o negociación entre israelíes y palestinos que, como en la década de 1980, han dirimido sus diferencias en el terreno de batalla y no en la mesa de negociaciones.

Los Acuerdos de Oslo, tras la amputación quirúrgica de la Autoridad Palestina y de sus instituciones, se han convertido en papel mojado. Pero Sharon, que no ha conseguido poner término a la Intifada a pesar de su política de “puño de hierro”, no ha presentado más alternativa al esquema autonómico de Oslo que la intensificación de la colonización y la construcción del Muro de Separación.

Ignacio Álvarez-Ossorio es profesor de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad de Alicante. Ha escrito varios libros sobre el mundo árabe como *El proceso de paz de Oriente Medio* (1999) y *El miedo a la paz* (2001). Es editor del *Informe del conflicto de Palestina. De los Acuerdos de Oslo a la Hoja de Ruta* (2003) y, junto a Isaías Barreñada, *España y la cuestión palestina* (2003)

Tampoco la Intifada del al-Aqsa ha permitido impulsar la independencia palestina. “Hemos comprendido que Israel no puede vencernos mediante medios militares, pero también hemos comprendido que tampoco nosotros podemos vencer a Israel y que la solución debe ser política”, sostiene el diputado Muhammad Hurani, dirigente de la milicia Tanzim, uno de los grupos más activos de la Intifada. Su participación en las negociaciones de Ginebra muestra que muchos palestinos dudan de que realmente ésta sea la Intifada de la Independencia (*intifada al-istiqlal*).¹

Ante el *impasse* actual y la falta de expectativas más optimistas, en los últimos meses se han registrado diversas iniciativas destinadas a poner fin a la situación presente y retomar a cualquier precio el proceso de paz, incluso valorando la intervención de fuerzas internacionales que separen a los contendientes.

El pasado 27 de julio la Declaración Ayalon-Nuseybe fue la primera en reclamar el inmediato establecimiento de un Estado palestino sobre las fronteras vigentes el 4 de junio de 1967. Esta breve declaración de principios, que apenas cuenta con un par de páginas, es revolucionaria porque admite en el artículo 4 que “los refugiados palestinos retornarán solamente al Estado de Palestina”.² Al mismo tiempo, establece en su artículo 6 que “tras la completa aplicación de estos principios, pondrá término a todas las reclamaciones de ambas partes y del conflicto israelo-palestino”. De esta manera, Sari Nusaybe, rector de la Universidad de Jerusalén, y Ami Ayalon, ex director del Mossad (servicio secreto israelí), trasgredían una de las líneas rojas palestinas: cuestionar el derecho al retorno de los refugiados reconocido en la resolución 194 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Para Ayalon los israelíes no tenían otra alternativa que reconocer un Estado palestino, porque en caso contrario “nos dirigimos lenta, pero firmemente, hacia una situación en la cual el Estado de Israel dejará de ser una democracia y el hogar del pueblo judío”. Hasta el momento, 170.000 israelíes y palestinos han secundado esta propuesta.

En las calles israelíes cada vez se escuchan más voces críticas con las políticas represivas adoptadas por Sharon, y el campo de la paz comienza paulatinamente a desperezarse y a despertar de su profundo letargo como se mostró el pasado octubre en Tel Aviv, en el curso de la concentración en recuerdo de Isaac Rabin que reunió a más de 100.000 personas. Las críticas contra Sharon se han agudizado en la escena israelí. Cuatro directores del servicio de inteligencia (Shin Bet) manifestaron en una declaración conjunta: “Nos encaminamos hacia una gran catástrofe. Si nada cambia y nos empecinamos en seguir viviendo sobre el filo de la espada y revolcándonos en el fango, nos destruiremos a nosotros mismos”.³ También el actual jefe de Estado Mayor, Moshe Yaalon, en un movimiento que quizás anticipe su futuro paso a la política, consideró que la política del “puño de hierro” sólo servía para dar argumentos a los radicales palestinos. Por su par-

¹ Los comunicados de las Fuerzas Nacionales e Islamistas suelen denominar esta Intifada, además de con el nombre de al-Aqsa donde se originó, como de la Independencia, ver por ejemplo el Comunicado nº 5 fechado el 25 de noviembre de 2000.

² El texto completo de esta declaración puede encontrarse en la web de Mifkad: <http://www.mifkad.org.il/eng/PrinciplesAgreement.asp>

³ *Ha'aretz*, 14 de noviembre de 2003.

te, el laborista Amran Mitzna, quien tomó parte en las negociaciones de Ginebra, se atrevió incluso a cuestionar la legitimidad política de Sharon al afirmar: “Un líder que conduce deliberadamente a su pueblo a la guerra y permite que la sangre de sus ciudadanos se derrame inútilmente es un líder ilegítimo”.⁴

Las conversaciones de Ginebra

En un principio debería celebrarse el que palestinos e israelíes se hayan reunido durante los dos últimos años en un gesto que muestra que el diálogo puede imponerse a la violencia. Pero el Acuerdo de Ginebra, que se hizo público a mediados del pasado octubre, va mucho más allá y tiene profundas implicaciones para futuros acuerdos.

Al contrario que los Acuerdos de Oslo, el Acuerdo de Ginebra no tiene carácter oficial puesto que sus negociadores no desempeñan en la actualidad responsabilidades políticas, ni han contado, al menos en teoría, con el respaldo de sus respectivos gobiernos. Por esta razón, ni serán aplicados por el momento ni tampoco pueden ser considerados como base de futuras negociaciones. Se trata más bien de poner en evidencia que, pese a la deriva militarista del Gobierno de Sharon y de la intensidad de los atentados suicidas, es posible retomar la negociación y existen interlocutores válidos en ambas partes dispuestos a hacerlo.

El escritor Amos Oz, uno de los participantes en las negociaciones, lo ha descrito así: “Es un mero ejercicio para presentar a las sociedades israelí y palestina una ventana a través de la cual contemplen un paisaje diferente [...]. El principio fundamental es: nosotros ponemos fin a la ocupación, mientras que los palestinos ponen fin a su guerra con Israel. Nosotros abandonamos el sueño del Gran Israel y ellos abandonan el sueño de la Gran Palestina”.⁵

Yossi Beilin, ex ministro de Justicia y ex asesor de Simón Peres, ha encabezado la delegación israelí en la que también estuvieron representados destacados miembros laboristas —Amran Mitzna (ex candidato a primer ministro) y Abraham Burg (ex presidente de la Knesset)—, militares, políticos e intelectuales —Amos Oz y David Grossman—.⁶ Mientras la delegación israelí contó con una nutrida participación de los sectores de la izquierda que se oponen a Sharon, la delegación palestina tenía un perfil más bajo y un marcado carácter oficialista. No ya sólo Yaser Abd Rabboh fue ministro de Información en la mayor parte de los Gobiernos de la Autoridad Palestina, sino que también se le considera uno de los dirigentes más próximos a Arafat. El resto de los integrantes de la delegación pertenecían al entorno del partido Fatah (Movimiento para la liberación nacional de Palestina): dos ministros del actual gobierno —el de Asuntos de Prisioneros y el de Planificación—, varios diputados y otros tantos responsables militares.

⁴ Amran Mitzna, “They are afraid of peace”, *Ha'aretz*, 16 de octubre de 2003.

⁵ Amos Oz, “We have done the gruntwork of the peace”, *The Guardian*, 17 de octubre de 2003.

⁶ Yosef Lapid, líder del centrista Shinui, describe a los integrantes de la delegación israelí como “una coalición de fracasados políticos de la izquierda”, en “Confusion in the Labor Party”, *Ha'aretz*, 15 de octubre de 2003.

Los Acuerdos de Ginebra muestran como es posible retomar la negociación y existen interlocutores válidos en ambas partes dispuestos a hacerlo

La diferencia entre los integrantes de una y otra delegación es sustancial. Mientras en el caso israelí representan a la oposición del Gobierno de Sharon, en el caso palestino está integrada por personalidades cercanas a Arafat y miembros del actual gobierno dirigido por el primer ministro Ahmad Qureia *Abu Ala*. Además, la milicia Tanzim también participa con dos de sus representantes. La participación de destacados responsables de Fatah en la delegación que dirige Abd Rabboh siembra las dudas sobre cuál es su representatividad real. ¿Acaso cuentan con el respaldo de Yaser Arafat? ¿Les apoya el primer ministro *Abu Ala*? ¿Cuál es la actitud del gobierno ante estas conversaciones? ¿Y el resto de partidos políticos respalda esta iniciativa?

Como señala en el periódico árabe *Al-Hayat* el politólogo `Ali al-Yarbawi, profesor de la Universidad de Birzeit, éste es uno de los puntos oscuros del Acuerdo de Ginebra; si está claro a quién representa la delegación israelí, no ocurre lo mismo con la palestina. Yarbawi interpreta que cualquier delegación palestina que negocie un acuerdo de este calibre debería contar con “una previa legitimidad interna” para saber exactamente qué poderes tiene.⁷ También el dirigente histórico Nayif Hawatme, secretario general del Frente Democrático para la Liberación de Palestina, reprocha que “los participantes palestinos en estos encuentros carezcan de autorización, incluso si cuentan con la cobertura política de Arafat, ya que nadie puede abordar estas cuestiones al margen del pueblo, las fuerzas de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y las instituciones nacionales”.⁸ Sorprende que sea el dirigente del Partido Laborista, Amran Mitzna, quien salga en defensa de la representatividad de la delegación palestina conformada, según él, por “un auténtico y amplio liderazgo palestino que cuenta con el respaldo tanto del liderazgo oficial de la Autoridad Palestina como de los activistas al nivel de la calle”.⁹

Un acuerdo desigual

El Acuerdo de Ginebra debe ser considerado como un eslabón más del proceso iniciado con los Acuerdos de Oslo y, por lo tanto, debe contemplarse en términos de continuidad y no de ruptura. Tanto el israelí Yossi Beilin como el palestino Yaser Abd Rabbo jugaron un papel muy activo en las negociaciones celebradas en Camp David y Taba. De hecho, en su preámbulo se reconoce esta vinculación: “Este acuerdo se concluye dentro del marco del proceso de paz iniciado en Madrid en octubre de 1991, la Declaración de Principios del 13 de septiembre de 1993 y los compromisos posteriores, incluido el Acuerdo Interino de septiembre de 1995, el Memorándum de Wye River de octubre de 1998, el Memorándum de Sharm al-Sheij del 4 de septiembre de 1999 y las negociaciones sobre el estatuto definitivo incluidas la Cumbre de Camp David en julio de 2000, los parámetros de Clinton de diciembre de 2000 y las negociaciones de Taba de enero de 2001”.

⁷ `Ali al-Yarbawi, “Hawla al-waziqa al-suisriyya li-kay la nastamirr fi than al-hawa”, *Al-Hayat*, 21 de octubre de 2003.

⁸ Nayif Hawatme, “Uslu-Yanif: marra ujrà bi-`uyun `isra`iliyya”, *Al-Quds al-`Arabi*, 27 de octubre de 2003.

⁹ Amran Mitzna, *op.cit.*

El Acuerdo de Ginebra, como el de Oslo, es un acuerdo desigual que refleja el desequilibrio de fuerzas existente. Israel se ve obligado a retirarse de la mayor parte de los territorios palestinos que ocupa desde 1967, pero consigue mantener buena parte de sus asentamientos sobre el territorio palestino y ve consagrada, de esta manera, su política de hechos consumados basada en alterar la naturaleza de Cisjordania y Gaza para hacer irreversible un retorno a la situación prebélica.

En lo que respecta a Jerusalén, el Acuerdo contempla una división de la zona oriental de la ciudad en función de su actual distribución demográfica: los barrios árabes formarán parte del Estado palestino, mientras que los barrios judíos serán anexados por Israel. Por esta lógica, el Gran Jerusalén (en el que se enclavan los grandes asentamientos de Givat Zeev, Maale Adumim, Gilo, Gush Etzion, etc. donde viven 200.000 colonos) quedará incluido dentro de las fronteras israelíes a pesar de ser parte de la zona palestina.

La cuestión de los refugiados es, una vez más, la más delicada porque el documento suscrito por Beilin y Rabboh no menciona el derecho al retorno ni tampoco la responsabilidad israelí en la creación de este problema. Se ofrece a los palestinos elegir su Lugar de Residencia Permanente entre Palestina, Israel y los Estados que actualmente les acogen, pero en la práctica, como denuncia el diputado Walid al-`Awad, lo que se pretende es su naturalización forzada, puesto que el Acuerdo de Ginebra acepta la discrecionalidad de los Estados de la zona a la hora de aceptar o rechazar su presencia. Esto equivale, según `Awad, a “perdonar a Israel toda su responsabilidad política, moral y legal” en el problema de los refugiados.¹⁰ Ésta era, es y será una de las condiciones israelíes para concluir cualquier acuerdo con los palestinos. Precisamente unas semanas antes de alcanzarse el compromiso de Ginebra, un diario israelí advertía en su editorial que un futuro acuerdo “no puede incluir un retorno de los refugiados al Estado de Israel; en cambio, el retorno debería ser dentro del Estado palestino que se erija junto a Israel”.¹¹ Esta posición ignora la legislación internacional y el derecho al retorno reconocido expresamente en la resolución 194. Además, la iniciativa de Ginebra tiene buen cuidado en sellar el asunto al afirmar: “Este acuerdo representa una solución completa y definitiva del problema de los refugiados palestinos” y “no se podrán realizar reclamaciones [en el futuro], excepto en el caso de aquellas derivadas de la aplicación de este acuerdo” (artículo 7.7.).

Las fronteras del Estado palestino, según el Acuerdo de Ginebra, coincidirán con las existentes antes de la guerra de los Seis Días, aunque se admitirán algunos cambios en el trazado para que los grandes bloques de asentamientos sean anexados (alrededor de un 5% del territorio palestino). Aunque se reconoce que habrá un intercambio de territorio en una proporción de 1 por 1, se pasa por alto que los asentamientos se han erigido sobre las tierras más fértiles de Cisjordania y que el territorio a ceder en su lugar a los palestinos —presumiblemente en el desierto del Neguev— se encuentra en una zona árida y desértica.

¹⁰ Walid `Awad, “Waziqa Yanif tansifu haqq `awda al-hayí in”, *Al-Quds*, 7 de noviembre de 2003.

¹¹ *Ha`aretz*, 18 de agosto de 2003.

El Estado palestino no estará militarizado e Israel seguirá manteniendo el control de la frontera con Jordania al menos durante cinco años, además de disponer de dos estaciones de alerta temprana en suelo palestino durante diez años. Según el acuerdo, las partes se “abstendrán de la amenaza o el empleo de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política del otro y resolver todas las disputas entre ellos por medios pacíficos”, y también se “abstendrán de organizar, fomentar o permitir la formación de fuerzas irregulares o bandas armadas, incluidos mercenarios y milicias en el interior de sus respectivos territorios y prevenir su establecimiento”.

La internacionalización del conflicto como alternativa

Parece claro que el Acuerdo de Ginebra llega tarde y mal. Tarde porque según el Acuerdo de Oslo debería haberse alcanzado un acuerdo definitivo que pusiera término al conflicto en 1999; mal porque la situación no es la óptima debido a que los negociadores israelíes ya no están en el gobierno, ni tan siquiera en la oposición, sino que muchos de ellos ocupan un lugar prácticamente marginal en la escena política.

Dado que las partes han sido incapaces, por una u otra razón, de concluir un acuerdo y dado que el proceso de paz que arrancara en 1991 no tiene visos de concluir en un plazo razonable, cada vez son más las voces que abogan por el despliegue de una fuerza internacional para proteger a la población palestina, controlar las fronteras y favorecer la creación de un Estado palestino viable, soberano y continuidad territorial.

De hecho, el Acuerdo de Ginebra abre la vía a la presencia de fuerzas internacionales. El artículo 3 contempla la creación de un Grupo de Aplicación y Verificación en el que intervendrán EEUU, la Unión Europea, Naciones Unidas y otras partes, encargado, tal y como reza en el punto 1.a. de “facilitar, asistir, garantizar, supervisar y resolver las disputas relacionadas con la aplicación de este acuerdo”. Además, el artículo 5.6.a., prevé el despliegue de fuerzas multinacionales con el objeto de “proporcionar seguridad a las partes, actuar como fuerza disuasoria, supervisar la aplicación de las provisiones relevantes del Acuerdo”, y “proteger la integridad territorial del Estado de Palestina” (5.6.d.).

Se abre así la puerta a la intervención de fuerzas internacionales. Aunque esta cuestión está lejos de generar consensos. ¿Serían fuerzas militares armadas o meros observadores civiles desarmados? ¿Qué tipo de intervención sería: imposición o mantenimiento de la paz? ¿En qué momento se iniciaría: antes o después de que haya un acuerdo? ¿Se encargarían de combatir a las organizaciones armadas palestinas o, por el contrario, de frenar las acciones militares israelíes? Estos interrogantes plantean la necesidad de que una hipotética presencia de fuerzas internacionales cuente con un mandato claro que defina exactamente sus responsabilidades y sus competencias, a ser posible aprobado por el Consejo de Seguridad y aceptado por las partes. Nomi Bar-Yaacov, investigadora del International Institute for Strategic Studies, considera que la experiencia pasada indica que “la Hoja de Ruta solamente puede funcionar en el caso de una intervención

militar sostenida y consistente (...) que se acompañe de una misión civil de mantenimiento de la paz".¹²

También Martín Indyk, ex embajador estadounidense en Israel, se manifiesta partidario de esta opción, pero pone como condición que EEUU retenga el mando de las tropas internacionales y que éstas incluyan a ingleses, australianos y canadienses.¹³ El objeto de estas fuerzas sería, según Indyk, combatir al terrorismo palestino y supervisar la reforma de las fuerzas de seguridad palestinas. Una clave del éxito de la misión para Indyk será que "los palestinos vean las fuerzas lideradas por EEUU como libertadores y no como ocupadores".¹⁴ La clave es que "las fuerzas de EEUU no sólo ayudarían a la defensa israelí, sino que también contribuirían a la edificación de un Estado palestino libre del azote del terrorismo".¹⁵

Otros analistas, por el contrario, se han mostrado contrarios a un despliegue de fuerzas tras considerar los obstáculos que deberían afrontar. Es el caso de Patrick Clawson quien, tras estudiar con detenimiento los casos de Somalia, Bosnia y Kosovo, estima que es preferible que "los esfuerzos internacionales se encaminen a las propias partes, más que al despliegue de una fuerza de intervención internacional".¹⁶ A esta conclusión llega tras considerar que una intervención internacional debería contar con un acuerdo político previo aprobado por las partes y no impuesto desde el exterior, la neutralización de los elementos radicales contrarios a una presencia internacional, la capacidad de emplear la fuerza para enfrentarse a las hostilidades y, por último, la constatación de las limitaciones de las fuerzas internacionales que no han sido capaces de mediar entre las partes para que hagan frente a algunos de sus compromisos ni tampoco han conseguido reducir la tensión entre las partes enfrentadas.

¹² Nomi Ver-Yaacov, "New Imperatives for Israeli-Palestinian Peace", *Survival*, verano de 2003, N° 2, p. 83.

¹³ Martin Indyk, "A Trusteeship for Palestine?", *Foreign Affairs*, mayo-junio 2003, N° 3, p. 57.

¹⁴ *Ibidem*, p. 60.

¹⁵ *Ibidem*, p. 62.

¹⁶ Patrick Clawson, "International Intervention Forces in Intercommunal Conflicts: Lessons for the Middle East", *Policy Focus*, 2003, N° 45, p. 25.