

JOSÉ ABU-TARBUSH

# Hacia un balance del proceso de Oslo

*El proceso de paz en Oriente Próximo ha sufrido serios altibajos desde su inicio y se ha caracterizado por una extremada debilidad que el autor atribuye a la inexistencia de un principio de justicia y equidad para el pueblo palestino. A su juicio, la Organización para la Liberación de Palestina aceptó una ambigüedad en sus términos que dejó la interpretación en manos del Gobierno de turno en Israel, lo que ha llevado a un continuo estado de "negociación de la negociación".*

La imagen más común y frecuente del proceso de paz en Oriente Próximo es comparable a una moneda de dos caras: una refleja un primer momento de gran euforia con numerosas y altas expectativas; y la otra irradia un segundo instante de paralizadora decepción. El histórico —y mediático— apretón de manos entre Isaac Rabín y Yasser Arafat en Washington, el 13 de septiembre de 1993, y el asesinato del primer ministro israelí, el 4 de noviembre de 1995, son una buena muestra del anverso y reverso de esta inestable moneda, tan pronto en alza como rápidamente devaluada.

A pesar de que los denominados Acuerdos de Oslo contaron con la voluntad de las partes contratantes, la del Gobierno laborista israelí y la de la dirección de la Organización para la Liberación de Palestina, y con los mejores avales de los que dispone el actual orden internacional, el político de EE UU y el económico de la Unión Europea, los altibajos registrados por dicho proceso han sido su constante vital. Es más, en contra de las perspectivas más optimistas, los citados acuerdos no sólo se han demorado en su aplicación, sino que simplemente no se han terminado de concretar las negociaciones sobre los temas más relevantes (Jerusalén, refugiados, asentamientos de colonos, seguridad, fronteras, estatuto final de la entidad palestina, relaciones y cooperación con los países vecinos), relegados a los dos últimos años de la agenda, por lo que el grueso de las negociaciones está pendiente de acordarse e implementarse. Sin embargo el calendario, tan rebasado como incumplido, fijaba su final para el pasado mes de mayo. Por tanto resulta pertinente, desde la perspectiva que proporciona el tiempo transcurrido, acometer un breve balance del mencionado proceso.

José Abu-Tarbush es profesor de Sociología en la Universidad de La Laguna (Tenerife), y autor del libro *La cuestión palestina: Identidad nacional y acción colectiva*. Fue presidente de la Unión de Estudiantes Palestinos en el Estado español.

## Detractores e involución

Aparentemente, los principales temores que podían ensombrecer la marcha del Acuerdo de Oslo procedían de sus posibles detractores. Término con el que se cargaban las tintas sobre las organizaciones palestinas que no lo secundaban o incluso lo combatían, en particular sobre el movimiento de resistencia islámica Hamás y, en esa misma dirección, sobre los Estados de la región que, como Irán, lo rechazaban abiertamente, o bien, como Siria, lo desaprobaban, mostrando sus reticencias. Sin embargo, se descuidaba un importante flanco representado por los grupos y partidos israelíes de extrema derecha, ultranacionalistas y religiosos (ortodoxos y fundamentalistas) que, junto con el movimiento de colonos, cuentan con una infraestructura paramilitar, desde la que se perpetró el magnicidio contra la figura clave de Isaac Rabin, en connivencia con ciertos elementos de los propios servicios secretos israelíes, tal como confirman las últimas revelaciones sobre un caso no del todo cerrado.

En semejantes cálculos, centrados en las amenazas externas, nada hacía presagiar una posible involución del proceso de paz por parte de los dos principales actores. Pese a los reproches mutuos y a los momentos de tensión registrados, lo cierto es que las primeras crisis fueron finalmente superadas. No así la iniciada tras la llegada al poder en Israel de Benjamín Netanyahu, líder del Likud y candidato vencedor en las elecciones generales de 1996. Desde entonces el proceso de paz fue sometido a un compás de espera por imposición unilateral del Gobierno israelí. Esto es, por su primer ministro, Netanyahu, que se encargó de paralizarlo, cumpliendo sus promesas electorales (de frenar el acuerdo de Oslo o, al menos, de vaciarlo de contenido) y utilizando, para ello, toda una serie de tretas como la expropiación de tierras palestinas, construcción de nuevas colonias en territorio palestino, *judaización* de Jerusalén con su consecuente *desarabización* o *despalestinización*, y obstaculización tanto de la ayuda internacional que reciben los territorios, como de los esfuerzos que se realizan desde los mismos para crear una infraestructura socioeconómica independiente de Israel.

## Fragilidad y vulnerabilidad

En su estrategia dilatoria, la principal baza de Netanyahu fue el sempiterno tema de la seguridad, argumento históricamente recurrido por los dirigentes israelíes para exculpar su dominación colonial sobre otro pueblo y, en este caso, para incumplir los compromisos adquiridos por Israel con la OLP. De manera que la primera impresión, epidérmica, que se tiene del proceso de paz en Oriente Próximo es su fragilidad y vulnerabilidad frente a las supuestas amenazas externas, propagandística y deliberadamente incrementadas.

Sin embargo, éstas no hacen al mismo más frágil y vulnerable que sus propias características. Ciertamente, el inicio del proceso se nubló por la desconfianza mutua entre los dos antiguos combatientes (palestinos e israelíes) y ahora socios, seguido por la oleada de violencia de uno y otro lado, y por el ascenso de la política de Netanyahu. Pero no menos cierto es que sus notables deficiencias explicarían, también, su constante inestabilidad, cuando no inviabilidad.

## **Ausencia de un principio rector**

Netanyahu, buen conocedor de los medios de comunicación, creyó dominarlos e incluso pareció gobernar a través de los mismos. Por ello no es de extrañar el impacto de su campaña en la que sin rechazar explícitamente la dinámica negociadora iniciada en Oslo, la inmovilizó, al tiempo que responsabilizó a la otra parte de su estancamiento. En ese sentido, no muy distante de los laboristas, vendió al mundo la imagen/idea de que la piedra angular de las negociaciones de paz en Oriente Próximo no es la *cuestión palestina*, sino la seguridad del Estado de Israel.

Semejante trueque no respondió tanto a las citadas habilidades mediáticas del *premier* israelí como a la ausencia de un principio rector del proceso de paz que, a su vez, fuera la base esencial de las negociaciones. Fue precisamente esta deficiencia o inexistencia de un principio de justicia y equidad relativo al pueblo palestino, previamente acordado entre las partes negociadoras, para luego guiarse en su actuación y aplicación, la que dejó el proceso a merced del equilibrio de fuerzas entre los dos actores, según apunta un destacado intelectual palestino, Azmi Bishara.

## **Asimetría de las partes negociadoras**

De lo anterior derivan unas negociaciones enormemente desequilibradas, toda vez que sus protagonistas parten de una situación claramente desigual, tanto en su naturaleza política como en su cohesión interna. Israel es un actor estatal, fuertemente pertrechado por uno de los ejércitos más elitistas del planeta que, además, posee armas nucleares. Se trata de una potencia regional, disuasiva de cualquier otra opción emergente que, como Irak e Irán, pueda desafiar el equilibrio mundial proyectado en la región. Su gobierno de coalición, mayoritariamente laborista, contaba con dos personalidades históricas e igualmente fuertes, Isaac Rabín y Simón Peres, con una visión más amplia de Oriente Medio, de corte tecnocrático, que trascendía las estrechas miras ideológicas del originario nacionalismo sionista por las de la cooperación regional, en particular, las relativas a seguridad, economía y política, seguida de las medioambientales, técnicas y científicas.

Por el contrario, la OLP es un actor regional no estatal, un movimiento de liberación nacional atípico, que no tenía base territorial alguna en su suelo nacional. Condicionante que, sin apenas precedentes, marcó su trayectoria liberacionista y armada, debilitándola en favor de una estrategia posibilista, de compromiso territorial. Paralelamente, su sistema de pesos y contrapesos, predominante en la histórica cúpula palestina, desapareció con la eliminación violenta de sus máximos dirigentes políticos, en especial, de Abu Yihad y Abu Ayad. De este modo, la dirección de la OLP en Túnez estaba cada vez más centralizada en Arafat y un grupo de estrechos colaboradores, excesivamente pragmáticos, hasta el punto de rayar las tesis más capituladoras. Asimismo éstos percibían que su liderazgo en los territorios ocupados era rivalizado políticamente por Hamás y generacionalmente por la elite emergente a raíz de la *Intifada*. La distancia entre las bases del interior y los dirigentes del exterior se agravaba por momentos. Peor aún, en esa tesitura, la OLP llegó a un acuerdo de paz con Israel sin nego-

*Israel es un  
actor estatal,  
fuertemente  
pertrechado  
por uno de  
los ejércitos  
más elitistas  
del planeta.*

ciar previamente sus contenidos, salvo los procedimientos de los que se ocupa básicamente el acuerdo de Oslo.

### **Coyuntura internacional favorable a Israel**

El papel geopolítico de Israel fue reforzado después de la guerra del Golfo con el triunfo de la coalición multinacional que, liderada por EE UU, cuenta entre sus favoritos con otras potencias regionales de índole militar (Turquía) y económica (las monarquías del Golfo). Por tanto, el Gobierno israelí deseaba rentabilizar su privilegiada posición ante esa oportunidad única, creada tras el fin de la Guerra Fría y la del Golfo, en la que el bloque occidental, además de triunfador, estaba volcado en la pacificación global de la zona. A su vez, la nueva coyuntura en las alianzas regionales e internacionales permitía la integración definitiva del Estado israelí en Oriente Medio, después de cerca de cinco décadas de cuestionada presencia y pésima convivencia con sus vecinos, en las que se contabilizaban varias guerras y conflictos de diferente intensidad.

Mientras tanto la OLP, aislada y diezmada tras el conflicto del Golfo, pasaba por la peor crisis económica de su historia. El cansancio y la decepción reinaban en sus filas, sobre todo porque fue incapaz de traducir el capital político acumulado durante la *Intifada* en metas diplomáticas concretas y, a la inversa, dilapidó sus esfuerzos en el envite del Golfo. Los drásticos acontecimientos registrados en las relaciones internacionales a partir de finales de los años ochenta y en las relaciones regionales e interárabes después de la guerra del Golfo (en la cual la apuesta palestina estuvo de parte del caballo perdedor, en palabras del entonces secretario de Estado estadounidense, James Baker), amenazaron con transformar a la OLP en un actor marginal, precipitándola a una dinámica negociadora sin apoyos externos ni recursos propios suficientes que compensaran su debilidad y equilibraran la mesa de negociación.

### **Negociaciones bilaterales *versus* multilaterales**

Este desequilibrio se vio reforzado por el carácter bilateral que adquirieron las negociaciones. Los contenciosos más graves son tratados entre Israel y cada una de las partes árabes implicadas (palestina, jordana, siria y libanesa). Sólo los temas transnacionales y comunes (control de armamentos, agua y desarrollo económico) gozan de un marco multilateral. Así se estableció en la Conferencia de Paz sobre Oriente Próximo en Madrid, donde se inició formalmente el proceso de paz en otoño de 1991. Era una exigencia israelí abordar las negociaciones por separado con la parte árabe y no como un bloque, pero también era un reflejo de la falta de coordinación e intereses contrapuestos de esta última.

De hecho, Jordania alcanzó rápidamente un acuerdo de paz con Israel en octubre de 1994 y normalizó sus relaciones bilaterales a un ritmo superior a las existentes entre Egipto e Israel desde la firma de los acuerdos de Camp David en 1979. Mientras, las negociaciones con Siria no se han concretado más allá de los rumores o especulaciones que auguran un acuerdo inminente y, de momento, con Líbano será difícil llegar a un compromiso sin el consentimiento de Siria, de la que depende en buena medida la política exterior de este país.

Finalmente, los palestinos, con el acuerdo de Oslo, se desmarcaron de una posible actuación conjunta que contrarrestara su debilidad. Esta salida se explicaría por la ausencia de avances significativos entre Siria e Israel, pero también por los recelos entre el liderazgo sirio y palestino, personalizados en la antipatía que se profesan mutuamente Hafez al-Assad y Yasser Arafat, producto de la desconfianza históricamente tejida por los diferentes desencuentros entre la estrategia estatal siria y la liberacionista de la OLP. Y también, por el celo palestino de ver comprometida su independencia en la toma de decisión nacional o, en otras palabras, por su temor a terminar convirtiéndose en una carta más en manos de Damasco, tal como viene sucediendo con Líbano durante las dos últimas décadas. De ahí que la OLP coordine su acción estratégica en las negociaciones con Egipto, uno de los Estados de la región más valedores y constantes en la defensa de la causa palestina.

El paréntesis que supuso la firma de los acuerdos de Camp David en las relaciones egipcio-palestinas no ha impedido su alto grado de entendimiento posterior, basado en el respeto mutuo y en la coincidencia de los planteamientos regionales, que no siempre se reproduce en el caso de Egipto con EE UU e Israel, pese a sus buenas relaciones con los primeros y a sus altibajos con el segundo. En otros términos, Egipto se juega su liderazgo político regional, avalado por su defensa de la parte palestina y amenazado por la estrategia estadounidense e israelí.

## **Mediación parcial**

En sintonía con una de las tendencias más destacadas de la posguerra fría, EE UU suplanta el papel mediador que le corresponde a Naciones Unidas en el conflicto de Oriente Próximo. El descrédito de las instituciones internacionales y, a su cabeza, el de la ONU en la resolución de las controversias regionales es un discurso sostenido por las grandes potencias que, a su vez, asumen el arbitraje o la mediación entre las partes contendientes. Curiosamente, Israel es el único Estado del mundo creado por una resolución de Naciones Unidas, la 181 (de 1947), y, al mismo tiempo, uno de los que más incumple sus resoluciones, por lo que el Gobierno israelí no duda en secundar a EE UU en su empeño desacreditador de la institucionalización de la sociedad internacional. Aunque la mayor paradoja reside en que buena parte del proceso de paz está dedicado a renegociar a la baja las resoluciones de la ONU que pesan sobre el Estado israelí (entre las que destacan la 194/1948 que aboga por el retorno de los refugiados a sus hogares, y la 242/1967 que exige la retirada israelí de los territorios ocupados en la guerra de 1967), pero fuera del marco de Naciones Unidas y bajo los auspicios de Estados Unidos.

En contra de la pautas de comportamiento habituales de los actores más débiles de las relaciones internacionales, que suelen confiar en la capacidad mediadora de la ONU a la espera de ver compensada su debilidad, la OLP de la posguerra fría terminó aceptando la mediación estadounidense. Algo inimaginable en décadas anteriores, cuando reivindicaba la convocatoria de una conferencia internacional de paz sobre Oriente Próximo, bajo la égida de Naciones Unidas, con la presencia de sus cinco miembros permanentes en el Consejo de Seguridad (en el que se garan-

tizaba el respaldo de la URSS y de China para contrarrestar el bloque occidental) y la participación de todas las partes implicadas en condiciones de igualdad (que incluía obviamente a los palestinos representados por la propia OLP).

Pues bien, el actual proceso se caracteriza justo por lo contrario, en tanto en cuanto EE UU reemplazó a la ONU, lo más parecido al Consejo de Seguridad fue el copatrocinio simbólico de la moribunda Unión Soviética y existe una significativa asimetría entre las partes negociadoras. Por su parte, la Unión Europea, carente de una política exterior común, no ha sabido acompañar su desembolso financiero en la zona con un mayor despliegue diplomático. Pese a sus buenos oficios, su mediación no deja de ser complementaria o, en ocasiones puntuales, subsidiaria de la de EE UU.

Es bien conocido que las exigencias estadounidenses en otros conflictos o con otros países encuentran su excepción histórica en Israel, Estado con el que mantiene una estrecha alianza estratégica avalada por sus subvenciones (cifrada por diferentes conceptos en una media de tres mil millones de dólares anuales), su continua protección mediante el uso del veto en el Consejo de Seguridad de la ONU (la misma organización que luego critica por su parálisis), y su sistemático apoyo logístico y armamentístico. Con este expediente es difícil pensar que asistimos a una mediación imparcial, en la que la defensa del Estado israelí y la de los derechos nacionales palestinos tienen el mismo peso en la balanza de Washington.

### **Ambigüedad de los acuerdos**

Una de las mayores deficiencias del pacto de Oslo es su ambigüedad, de tal manera que puede dar lugar a lecturas tan diferentes como opuestas, dependiendo de la interpretación más generosa o más restringida del gobierno de turno en Israel. Así se explica que durante el mandato laborista (1993-96) reinara cierto optimismo respecto a su éxito, mientras que el pesimismo fuera la nota dominante en el periodo gobernado por el Likud de Netanyahu (1996-99). Esta ambivalencia es el producto de la diplomacia secreta, de acuerdos y promesas verbales que tan nefastos recuerdos tiene en la zona. Ni siquiera alcanza la categoría de un tratado internacional.

En Oslo, Israel vio reconocido su derecho a existir sin ninguna contrapartida o compromiso con el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino. Más allá de cierto reconocimiento de la OLP, nada está escrito sobre que su objetivo final sea la creación de un Estado palestino independiente. Esta opción es sobreentendida u objeto de especulación, pero no aparece recogida en documento firmado alguno entre ambas partes, ni tampoco existe un consenso en torno a las dimensiones y características de ese hipotético Estado. Por lo que no es de extrañar que semejante concesión suscite entre sus críticos, como el intelectual Edward Said, comentarios que califican el Acuerdo de Oslo como el "Versalles palestino".

### **Negociación de la negociación**

Bajo la denominación genérica de Acuerdos de Oslo se hace referencia a toda una serie de acuerdos posteriores que, en su conjunto, engloba el proceso de

paz emprendido por palestinos e israelíes a partir de la Conferencia de Madrid en 1991 y, más concretamente, las conversaciones secretas sostenidas en Oslo en 1993. Su ratificación ceremoniosa en los jardines de la Casa Blanca dio lugar a la Declaración de Principios en septiembre de 1993, mientras que su calendario se concretó en los llamados acuerdos de El Cairo, el 4 de mayo de 1994, en los que se fijaba su término para cinco años después, esto es, el 4 de mayo de este año. En esa agenda se contemplan otros acuerdos como los de Taba u Oslo II (1995), los de Hebrón (1997), y el de Wye Plantation (1998) que, a su vez, acaba de renegociarse en el reciente acuerdo de Sharm el Shej (1999).

Un análisis detenido de los citados acuerdos confirma la reducción paulatina de sus contenidos en detrimento de la parte palestina, de manera que cada compromiso posterior es peor que el anterior. Su denominador común gira entre el incumplimiento y la demora. Se crea así un estado permanente de negociación de la negociación en el que hay que volver a negociar el acuerdo alcanzado entre las partes: primero su interpretación, luego su implementación, seguido de sus dimensiones y los plazos en los que deben ser ejecutados. Cuando no, nuevamente se negocia el acuerdo o se produce algún intento de cambiar las reglas de juego a mitad de la partida. Éste fue el propósito de Netanyahu al tratar de invertir la fórmula inicial del proceso, de "Tierra a cambio de paz" por la de "Seguridad a cambio de paz".

## **Futuro incierto**

El triunfo en las pasadas elecciones israelíes de la coalición electoral *Un Israel*, de mayoría laborista, y la consiguiente formación de un gobierno de coalición han vuelto a suscitar numerosas expectativas que, a su vez, recuerdan la euforia ya inherente al proceso de paz. Esta tendencia no ha hecho más que ser reforzada por la ofensiva diplomática desplegada por su líder, Ehud Barak, que en muy poco tiempo visitó diversas capitales árabes (Ammán y El Cairo) y occidentales (Washington y Londres), y se encontró con el presidente de la Autoridad Nacional Palestina, Yasser Arafat, en el punto fronterizo entre Israel y Gaza, Erez. Simultáneamente anunciaba que el proceso de paz se concretaría en el breve plazo de quince meses.

Semejante triunfalismo no es producto de la embriaguez electoral de Ehud Barak, sino del marketing político israelí que suele vender la imagen/idea del cumplimiento de sus obligaciones como si de una concesión gratuita se tratase. El caso más reciente es el acuerdo de Wye Plantation, en el que Israel se comprometió a replegarse del 13% de Cisjordania en otoño de 1998, pero que ha pospuesto repetidas veces. Sin embargo, cuando algo así se anuncia o se produce, aunque sólo sea parcialmente, no deja de presentarse como un gesto generoso de la potencia ocupante hacia la población ocupada.

Sin caer en el derrotismo, conviene tener en cuenta las reseñadas deficiencias del proceso de Oslo, y no olvidar el carácter de la ocupación israelí de los territorios palestinos, sacralizada hasta la saciedad, de manera que su naturaleza teológico-política es racionalizada en los postulados de seguridad que hacen inne-

gociables algunos importantes capítulos: negativa de las fuerzas ocupantes a retirarse de Jerusalén, considerada como la capital "eterna e indivisible de Israel", a dismantelar los asentamientos ilegales en Cisjordania y Gaza en los que viven unos 170.000 colonos fuertemente armados, y a retirarse (que no es lo mismo que replegarse) a las fronteras anteriores a la guerra de 1967. En ese sentido, cabe señalar que un posible entendimiento entre Israel y Siria podría tentar a la clase política israelí a marginar *la cuestión palestina*. Al fin y al cabo, el reconocimiento de ésta equivale a una llave maestra, de bajos costes y altos beneficios, que ha abierto a Israel las puertas de la integración y cooperación regional en Oriente Medio, después de cinco décadas de cuestionada existencia y rivalizada presencia.

Una lectura positiva del proceso de Oslo indica el paso de una estrategia de confrontación a otra de cooperación. De este modo el juego de *suma cero*, en el que las ganancias de un actor equivalen a las pérdidas del otro, podría haber sido reemplazado por el de suma positiva que, en teoría, permite que ambos jugadores salgan ganando.

Sin embargo, a la luz de lo expuesto, cabe preguntarse si no estamos ante una variación del primero pues, de momento, las ganancias palestinas son tan irrisorias como equiparables a las pérdidas de su más valiosos recursos movilizadores. Pese a los muchos símbolos y ornamentos pseudoestatales que luzca la Autoridad Nacional Palestina, sobre todo los relativos a sus fuerzas de seguridad, es evidente que no son más que supercherías carentes de contenidos, que no rebasan las competencias de cualquier municipio europeo ni alcanzan las de una autonomía. Pero, en cambio, paga un alto precio, con el riesgo añadido de que su función sea percibida en buena medida como la de una fuerza de interposición, cuando no de represión, entre la potencia ocupante y la sociedad ocupada.

Una interpretación más generosa contabiliza como ganancias la reintegración de la OLP (en la versión de la Autoridad Nacional Palestina) en el juego político regional, sorteando así la amenaza de aislamiento o desaparición que pesaba sobre la misma; su equiparación con los otros actores estatales pese a su condición no estatal o embrionariamente estatal; su seriedad en el cumplimiento de los compromisos adquiridos a pesar de sus costes sociales y políticos y, por último, su confirmación como actor clave e imprescindible en cualquier acuerdo global en la zona que evitaría la marginación de *la cuestión palestina*. De ser correcto este diagnóstico, la ANP podría ampliar su base social de apoyo y lograr un consenso político interpalestino que le permitiera afrontar en mejores condiciones la recta final de las negociaciones, con la posibilidad de plantarse en caso de no ver satisfechas las demandas del programa mínimo de la OLP — un mini Estado palestino en Cisjordania y Gaza—. Pues es en esta última fase donde se juega el futuro de *la cuestión palestina* y, por tanto, es en la que se debe responder a la pregunta realizada por Sami Nair: si el proceso de Oslo fue el origen de una difícil paz, o una etapa más en la negación de los derechos del pueblo palestino.

**Referencias bibliográficas:**

- Azmi Bishara, "4 May 1999 and Palestinian Statehood: To Declare or Not to Declare?", *Journal of Palestine Studies*, Vol. 28, nº 2, 1999, pp. 5-16
- Sami Nair, *Las heridas abiertas. Las dos orillas del Mediterráneo: ¿un destino conflictivo?*, El País-Aguilar, Madrid, 1998
- Edward W. Said, *Gaza y Jericó: pax americana*, Txalaparta, Tafalla, 1995