



**Procesos regionales y mundialización: viejas y nuevas
dinámicas del conflicto israelí-palestino**

Judit Bokser*

El 17 de mayo de 2005, el *International Herald Tribune* publicó el artículo de James Benet, *A Blueprint for Palestine "The Day after Peace"*, en el que presentaba un proyecto arquitectónico diseñado para la creación del futuro Estado palestino. Fruto del equipo encabezado por el diseñador urbano Doug Suisman, el proyecto lleva por nombre "El arco", y fue trazado tomando en cuenta las modalidades que ha asumido la vida cotidiana en la región, así como los patrones de construcción que han seguido las ciudades y villas, y no la lógica que dictaría la estructura formal de un Estado. El arco se perfila, en lo esencial, a partir de un diseño que une las ciudades y villas tal como hoy se despliegan alrededor de un eje rector, en forma de arco, que se extiende en un tramo inicial de 110 km siguiendo las vías de un tren de alta velocidad que comunicará la ciudad de Jenin, en el Norte, con Hebrón en el Sur. Paralelos a este arco se proponen: un acueducto, cables de fibra óptica, líneas de electricidad, una autopista de paga y estacionamientos que faciliten la comunicación horizontal con los centros poblacionales. En el citado artículo se describen también, de una manera minuciosa, todos los pormenores de este proyecto que, ajeno a la sobrepolitización de la región, producto de años de conflicto, logra presentarse desde una nueva lógica requerida para construir una opción real de espacio de vida.

Entre los diversos aspectos de esta apuesta vanguardista destaca el hecho de que en su diseño y financiamiento han participado asociaciones, organismos e individuos, entre los destacan miembros de la comunidad judía de Estados Unidos, mismos que consideran que hoy, en los umbrales del siglo XXI, sólo una sinergia intergrupala que conjugue iniciativas locales, nacionales, regionales y globales puede contribuir a construir la paz.

Es un doble diseño que, en los tiempos de la globalización, con su carácter multidimensional, multifacético y contradictorio, significa una apertura de nuevas opciones que se entretajan con lógicas diversas: por un lado, la desterritorialización y la redefinición de los significados y alcances de la soberanía nacional; por el otro, los reclamos de construcción territorial y nacional. Entre los márgenes de una voluntad política renovada y

* Doctora en Ciencia Política por la UNAM. Jefa de la División de Estudios de Posgrado de la FCPYS-UNAM.

los límites de demandas encontradas, la paz en la región se enfrenta, una vez más, a nuevas condiciones de oportunidades y riesgos.

En efecto, el proceso de paz en el Medio Oriente, a lo largo de sus diversos ciclos y etapas, en los que se han alternado el diálogo y la violencia, han conducido a que gran parte de las expectativas, así como los diagnósticos, oscilen entre un profundo pesimismo y una renovada esperanza. El carácter del conflicto, sus raíces históricas, su permanencia y su profundidad han reforzado el escepticismo, ya que en éste han confluído, junto a la dimensión política, otras dimensiones de carácter fundacional, como la étnica, la religiosa y la nacional. No sólo han estado en disputa fronteras y territorios, sino también derechos y memoria.¹ A lo largo de un siglo, las diversas entidades de la región han vivido al tenor de un extrañamiento mutuo en el marco de reclamos contradictorios. El conflicto conjugó desde sus inicios diferentes ejes: el interestatal, entre el Estado de Israel y los países árabes; el intercomunal, entre Israel y los palestinos; y el derivado de las rivalidades y pugnas al interior del mundo árabe. Una cuarta dimensión, la internacional, jugaría a lo largo de la historia, específicamente a partir de la Conferencia de Paz de Madrid y la firma de los Acuerdos de Oslo, un papel determinante. La reconfiguración geopolítica, en el marco de los procesos de globalización, ha sido determinante para el establecimiento de un estrecho nexo que se ha dado entre la política interna y la política e inserción internacional de las partes en conflicto. Los procesos de regionalización y mundialización han interactuado, de este modo, conectando y redefiniendo lo endógeno y lo exógeno.

Cabe destacar que las diversas dimensiones del conflicto generaron un prolongado proceso en el que se han arraigado estereotipos, prejuicios y satanizaciones, los cuales han alimentado la suspicacia y la desconfianza mutua y reforzaron una dinámica que parecía imposible de ser alterada. Sin embargo, el proceso de paz israelí-palestino, que comenzó con el inicio de la década pasada, significó un parteaguas que, en sus diferentes momentos, parece haber afectado dicha inercia, arrojando una nueva luz sobre las posibles relaciones entre las identidades primordialistas y la política, así como entre esta última y la economía. En este sentido, mientras las transformaciones en el ámbito internacional fueron las que ampliaron las condiciones estructurales para la negociación del conflicto —abriendo la posibilidad inicial de la Conferencia de Paz en Madrid (1991) e impactando las sucesivas

¹ Shlomo Ben Ami, *¿Cuál es el futuro de Israel?*, Ediciones B, Barcelona, 2002.

fases—, la nueva dinámica generada y los cambios internos en la región se expresaron en el surgimiento de novedosos ejercicios de voluntad política. Desde esta perspectiva, y ante las recurrentes interrupciones del diálogo y la irrupción de la violencia, la región enfrenta el desafío de ampliar el papel de la voluntad política para recuperar, con toda su complejidad, la diversidad de mundos identitarios y culturales y construir soluciones políticas.

En las relaciones entre Israel y el pueblo palestino, la última década y media se inició y se desarrolló con signos contrarios, en una difícil oscilación entre el diálogo y la violencia, entre la guerra y la paz. A la luz de las transformaciones acaecidas en la configuración política internacional, resulta pertinente explorar algunas de sus implicaciones para la región, sin desconocer las interacciones con los propios cambios internos en este periodo.

El fin de la bipolaridad, la Guerra del Golfo y las nuevas condiciones de reestructuración mundial operaron, al iniciar la década de los años noventa, como los detonadores del acercamiento político. Con la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la URSS se abrió la posibilidad de separar los acontecimientos regionales de los intereses de las dos superpotencias, lo que significó la ruptura de un patrón histórico recurrente de ordenamiento político regional en función de los intereses de las potencias imperiales, primero, y de las dos superpotencias, después. En todo caso, los conflictos de la región dejaron de depender de las órbitas rivales que impedían su atención específica más allá de confrontaciones por áreas de influencia, abriendo la posibilidad de explorar y diseñar nuevas alianzas. Al mismo tiempo, y a pesar de la incertidumbre asociada a la indefinición de lo que el entonces presidente George Bush llamó el Nuevo Orden Internacional, se perfiló el papel protagónico que Estados Unidos asumiría en este contexto.²

Por su parte, al arrojar nueva luz sobre los límites de un alineamiento panárabe, la Guerra del Golfo amplió las condiciones estructurales para la negociación del conflicto. Los intereses de Israel y los de la mayoría de los países árabes, con excepción de Libia, Mauritania, Yemen, Sudán, Túnez, Jordania e Irán, así como la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y *Hamas*, encontraron puntos de coincidencia, entre los que

² Aharon Klieman, "Gulf Crisis and New World Order: The Perils of Linkage" en Joseph Alpher (coord.), *War in the Gulf: Implications for Israel*, Tel Aviv University-Jaffee Center for Strategic Studies, Tel Aviv, 1992.

destacó el hecho de detener las pretensiones hegemónicas de Iraq.³ La invasión iraquí a Kuwait alteró el sistema de equilibrio que existía en el mundo árabe y afectó los intereses vitales de importantes Estados de la región. De manera paralela, puso en claro los límites de los principales organismos e instancias regionales para resolver la crisis en el marco del mundo árabe. Entre los principales impactos que la Guerra del Golfo tuvo sobre la ampliación de los espacios de negociación, destaca el papel ascendente de los países más moderados y pragmáticos en el terreno regional.

Desde otra perspectiva determinante en las sucesivas transformaciones geopolíticas cabe señalar que, a pesar de la división entre los gobiernos de la región frente a la Guerra del Golfo, el sentir de las poblaciones árabes y musulmanas fue desde el principio, en su mayor parte, antioccidental. Esto fue calificado como la paradoja de la democracia: el apoyo a Sadam Hussein fue más ferviente y generalizado en aquellos países árabes que habían experimentado cierta liberalización política y en los que la libertad de expresión era menos restringida.⁴ A su vez, el régimen de Hussein, de carácter laico, dio inicio a la identificación de la problemática política con el Islam, ya que esta fuerza tenía un mayor impacto movilizador. Sin embargo, la incorporación del factor religioso en las frecuentes invocaciones a Dios hechas por el presidente Bush reforzó el argumento de que se trataba de una guerra religiosa, frente a la cual la *Jihad* pretendió justificar su lucha contra lo que definió como la amenaza occidental y sionista.

Estos cambios internacionales permitieron diseñar la metodología que gestó la Conferencia de Paz de Madrid, tanto en su circuito bilateral como en el multilateral. Mientras la dimensión multilateral representaba una nueva posibilidad y manifestaba la importancia de construir interdependencias en las esferas funcionales, como la economía, la salud, la tecnología y la educación, el circuito bilateral, esencialmente político, buscó sentar las bases que facilitarían dicha interacción. De este modo, la apuesta fue acceder a acuerdos políticos que permitieran la interacción funcional.

La diplomacia que gestó la metodología de Madrid también asumió un doble circuito en lo que concernía a los participantes: alentó negociaciones entre Israel y sus vecinos árabes, al mismo tiempo que favoreció la apertura del diálogo israelí-palestino. El

³ Jacob Bercovich y Brian Mandell, "Conflict Management and Peace Making in the Middle East in the Wake of the Gulf War: Objectives, Achievements and Prospects" en *International Problems. Society and Politics*, vol. XXXII, núm. 60, 1993.

⁴ Bernard Lewis, "The Roots of Muslim Rage" en *Atlantic Monthly*, núm. 266, septiembre 1990.

papel central de Estados Unidos se construyó con los intereses y debilidades de las partes. Lo que cada parte buscó, tanto en términos territoriales estratégicos como económicos, resultó ser tan contradictorio como en el pasado, por lo que el dominio de Estados Unidos y las garantías de seguridad concedidas operaron como el aliciente indispensable para dar el paso inicial del proceso.

A la luz de los procesos de globalización, la búsqueda de una nueva inserción en la economía internacional actuó en el mismo sentido de acercar a las partes. La toma de conciencia de que la reestructuración política a nivel mundial estaba asociada a la lógica de los mercados alentó la visión de la conveniencia de pacificar la región para poder construir las condiciones que hicieran atractiva la zona para los capitales mundiales. La opción de un mercado regional abría la posibilidad de modificar los antagonismos de antaño, a partir de intereses convergentes, y contribuir a elevar los niveles de vida y acortar las desigualdades existentes entre las poblaciones. Esta búsqueda de un posicionamiento en la economía internacional también tuvo un papel esencial en la Declaración de Principios Palestino-Israelí de septiembre de 1993, que fue el segundo momento del proceso. El tránsito en el discurso político de los referentes nacionalistas y religiosos al del desarrollo económico como fuente de legitimación puede interpretarse como un cambio radical en las tendencias dominantes.⁵

Sin embargo, profundas incógnitas se perfilaron en torno a la capacidad que tendría la lógica del mercado para imponer su propia dinámica y construir nuevas plataformas de despegue. En otros términos, la posibilidad de que los imperativos de ensanchar los mercados pudiese reconciliarse con las reivindicaciones de soberanía política que reforzaban las fronteras nacionales.

De la tensa oscilación entre ambos, el nuevo paradigma que se perfiló en el ordenamiento mundial pareció abrir la posibilidad de armonizar el respeto a la integridad grupal con la cooperación intergrupal, planteando nuevos límites a la acepción clásica del concepto de soberanía. La visión de la zona como un mercado regional que permitiese modificar los antagonismos, a partir de intereses económicos convergentes y de la

⁵ James A. Bill, y Robert Springborg, *Politics in the Middle East*, Harper Collins, Nueva York, 1990.

cooperación, encontró voces críticas que llamaron la atención sobre los riesgos de generar nuevas formas de dependencia o paternalismo, reales o imaginarias.⁶

Si los nexos entre política y mercado cobraron un nuevo significado en el ámbito internacional, regional y nacional, fue en gran parte gracias al papel determinante que jugó la posibilidad de incidir sobre las relaciones entre política y cultura. Lo que ha sido conceptualizado como la fatiga de las partes fue el detonador de una renovada voluntad política. Este esfuerzo puede ser caracterizado a partir de una metáfora que devendría recurrente: los actores involucrados, al acordar negociar sin tener claro el perfil del arreglo final, decidieron subirse a un tren sin saber cuál sería la estación de llegada; en el camino podían descubrir que los precios que debían pagar eran muy altos, pero también tenían claro que, de mantener las condiciones existentes, el resultado podía ser catastrófico.⁷

Desde la óptica israelí, esta fatiga deriva del hecho de que el conflicto con el mundo árabe en general, y con los palestinos en particular, no ha sido un conflicto más en su existencia independiente, sino el conflicto decisivo, y su desarrollo ha afectado partes centrales de la vida nacional, no sólo políticos, sino también sociales, ideológicos y culturales. La guerra del Líbano y la primera *Intifada* dejaron profundas marcas sobre las diversas dimensiones de la vida individual y colectiva de la sociedad israelí, entre las cuales cabe destacar el hecho de que la cuestión de la seguridad nacional —aspecto central de la autopercepción y la autoconciencia colectiva— dejó de ser objeto de consenso para convertirse en un tópico sujeto a la discusión pública. De modo contradictorio, junto a un incremento en los sentimientos de inseguridad de la población israelí, el uso de la fuerza militar en el seno de la población civil se convirtió en un asunto controversial. Al finalizar la década de los años ochenta, sumado a las divergencias políticas implicadas, el debilitamiento de la convicción de la guerra como recurso necesario de supervivencia dio lugar a su conceptualización como opcional y prescindible.⁸

A su vez, en la medida en que la identidad nacional, como identidad colectiva, es imaginario social y construcción de presentes institucionalizados, la presencia de la

⁶ Shimon Peres, "La apertura a la paz en la política exterior israelí" en Tamar Herman y Robert Twite (eds.), *The Arab-Israeli Peace Negotiations, Politics and Concepts*, Tel Aviv University Press, Tel Aviv, 1993; Shlomo Avineri, "Sidestepping Dependency" en *Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 4, julio-agosto 1994; Yoash Tsiddon Chatto, "The Economic Framework" en *Political: An Structural Arrangements in the New Era of Israeli-Palestinian Relations*, Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalén, 1994.

⁷ Yehoshafat Harcavi, *Fateful Decisions*, Am Oved, Tel Aviv, 1986.

⁸ Judit Bokser, "De la guerra a la paz en el Medio Oriente: política, economía y cultura" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 159, año XI, Quinta Época, FCPYS-UNAM, enero-marzo 2005.

población árabe en el seno de la sociedad israelí en un contexto de conflicto ha confrontado al Estado de Israel con un dilema básico de identidad cultural y política, el cual ha sido formulado en términos del desafío de mantener su doble carácter de Estado judío y democrático. Si en nombre de la democracia le es concedida la igualdad de derechos a la minoría árabe, perdería su carácter judío; si en nombre del compromiso con este último no lo hace, podría ver amenazado su perfil democrático. Se reforzó así la conciencia de que, de no arribar a una solución política, las identidades se afectarían de modos diametralmente opuestos por las tendencias demográficas encontradas de las poblaciones árabe-palestina y judía.⁹

La primera *Intifada* reforzó aspectos básicos de la identidad de la población árabe; se dio un proceso de palestinización de su identidad política y de creciente percepción de que había un destino común compartido con la población palestina. Si bien al principio no arrastró consigo a la población árabe en Israel —cuyo apoyo se limitó al ámbito económico y espiritual—, alentó el desarrollo de movimientos radicales e islámicos en su seno.¹⁰ Sería la segunda *Intifada* la que habría de reforzar la tendencia a que la identidad étnica prevalezca por sobre la identidad cívica.

Por último, desde un ángulo político global, la sociedad israelí, frente a la diversidad del espectro ideológico y político, marcó un mosaico de opciones diferenciadas que habrían de alternarse a lo largo de los años siguientes. Las interpretaciones han diferido frente al binomio paz-seguridad: mientras que el laborismo apostó a la primera sin descuidar la segunda —lo que devela los grados de dificultad de la implantación de los acuerdos en los territorios—, el partido *Likud* y algunos sectores religiosos han cuestionado, en nombre de la seguridad, la posibilidad de progresar en los acuerdos de paz.

El carácter acumulativo de los vaivenes a lo largo de la década explican las alteraciones que las propuestas, y los actores que las abanderan, han sufrido. Por su parte, la oposición proveniente de los grupos de colonos en los asentamientos ha incorporado un entramado religioso-nacionalista, cuya marginalidad no ha impedido el impacto reciente de su crítica.

⁹ Ben Meir, "Israelis and Palestinians: Harsh Demographic Reality and Peace" en *International Problems. Society and Politics*, vol. XXXII, núm. 60, 1993.

¹⁰ Eli Rekhess, "The Arab of Israel and the Intifada" en Gad Gilbar y Asher Susser (eds.), *At the Core of the Conflict: The Intifada*, Tel Aviv University Press, Tel Aviv, 1993.

Por su parte, los procesos de transformación que ha experimentado la sociedad palestina competen tanto a las bases y sus perfiles cambiantes, como a la lógica de su liderazgo, en el contexto del mundo árabe, cuyo predicamento, según expresión de Fouad Adjami, se deriva de una historia que es una larga crónica de ilusiones y de desesperación en la que la política se ha visto sustituida repetidamente por la violencia.¹¹ En un mundo que ha asistido al fracaso de las aspiraciones de un gran renacimiento social y cultural y de su unidad, la cuestión palestina queda inserta en relaciones de dependencia de los grupos árabes y sus rivalidades interestatales. De hecho, la corriente nacionalista palestina, representada por la OLP, sólo cobró fuerza después de 1967. Si bien el común denominador árabe operó como referente de identidad, la dimensión palestina cobró especificidad debido al vacío de respuestas por parte de los países árabes. Primero, el Septiembre Negro en Jordania, marcado por la matanza de palestinos en 1970 y, posteriormente, la caída del distrito de Beirut donde estaba el cuartel de la OLP, son hitos que reflejan la sistemática marginación de la cuestión palestina de los intereses y las cumbres árabes.

La dinámica cambiante de los patrones políticos de organización y acción palestinos, así como de los centros de poder, ha estado estrechamente ligada a los desarrollos socioeconómicos y culturales de los territorios ocupados por Israel. El crecimiento económico de los años setenta en la Margen Occidental y en Gaza se detuvo, hacia mediados de los años ochenta, cuando aparecieron los primeros indicadores de un estancamiento crítico. Sin embargo, el deterioro de las condiciones generó cambios en el perfil cultural y laboral de la población, ya que el desempleo condujo a que un número significativo de jóvenes acudiera a recibir la educación secundaria y superior, como opción alternativa, conformándose así un nuevo sector calificado, pero carente de canales de incorporación ocupacional.¹²

La profesionalización, la frustración económica y el desgaste sostenido por la falta de satisfacción política interactuaron de un modo complejo como detonadores de la *Intifada*. Junto a la proliferación de instituciones de educación y su impacto sobre la consolidación de una vida secular, cobraron fuerza algunos movimientos fundamentalistas

¹¹ Fouad Adjami, *The Arab Predicament. Arab Political Thought and Practice since 1967*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

¹² Gad Gilbar, "Economic and Demographic Developments as Factors for the *Intifada*" y Hillel Frisch, "De la lucha armada a la movilización política: cambio en la estrategia de la OLP en los territorios", ambos en Gad Gilbar y Asher Susser (eds.), *op. cit.*

islámicos. Contrario a la visión que tiende a explicar el surgimiento del fundamentalismo como resultado del deterioro económico, factor que contribuye ampliamente a su desarrollo, el fundamentalismo es el resultado de procesos de cambio social acelerados que generan una creciente diferenciación y diversificación de los modos y estilos de vida prevalecientes que conducen a la pérdida de los centros referenciales (y certezas), tanto económicos como culturales y políticos.¹³ Mientras en lo cultural el impacto de los factores externos de cambio social es vivido como una amenaza de “contaminación” a las premisas religiosas o civilizatorias básicas, los grupos sociales portadores del fundamentalismo provienen de sectores que se sienten, o que en efecto han sido, desposeídos del acceso a los centros. De allí que el fundamentalismo, como un proceso que ha impactado al mundo árabe en su conjunto, acrecentado por la influencia de la Revolución Islámica en Irán y su impacto como modelo y como fuente de financiamiento, le confirió una nueva tensión a la dinámica y la interacción entre los actores políticos en el seno de la población palestina.¹⁴ Después de la Guerra Árabe-israelí de 1973, y con mayor fuerza a partir de la década siguiente, el fundamentalismo islámico asumió una creciente centralidad como actor político en los territorios, rivalizando con la corriente nacionalista del movimiento de liberación de palestina.¹⁵

Los grados de autonomía con los que la población palestina actuó durante la *Intifada* reflejaron la búsqueda de una identidad con perfiles propios por parte de la nueva generación, convirtiéndose en una amenaza, no sólo para Israel, sino también para la OLP. Esto dio lugar a un contradictorio proceso de radicalización y moderación de la propia organización. Con el paso del tiempo se hizo visible la relación existente —aunque también la posibilidad de deslinde— entre la OLP como idea y la OLP como institución: la primera incorporó la noción de un pueblo palestino como colectivo nacional, gracias a lo cual cobró fuerza la institución. Por otro lado, la proliferación de grupos radicales y fundamentalistas que cuestionaron la hegemonía de la OLP, le confirieron un renovado papel como interlocutor para un proceso de negociación.

¹³ Shmuel Noah Eisenstadt, *Fundamentalism: Phenomenology and Comparative Dimensions*, The Hebrew University of Jerusalem, Jerusalén, 1992 (mimeo).

¹⁴ David Menashri (ed.), *The Iranian Revolution and the Muslim World*, Westview Press, Boulder, 1990

¹⁵ Anat Kurz (ed.), *Islamic Terrorism and Israel. Hizballah, Palestinian Islamic Jihad and Hamas*, University of Tel Aviv, Tel Aviv, 1993; Mohamad K. Shadid, “The Muslim Brotherhood Movement in the West Bank and Gaza” en *Third World Quarterly*, vol. 10, núm. 2, abril 1988.

En todo caso, a la luz de los procesos de cambio internos que han tenido lugar en el seno de las sociedades israelí y palestina, y en el marco de las transformaciones internacionales, la individuación de los actores y su reconocimiento mutuo dirigieron el proceso de paz en las formulaciones de los Acuerdos de Oslo. Éstos, así como los acuerdos subsecuentes firmados en El Cairo (mayo de 1994) para la rápida concreción de la Declaración de Principios en lo que concierne a la autonomía palestina en Gaza y Jericó, denotaron el predominio de la voluntad política por encima de los diferentes obstáculos.¹⁶

La rapidez, así como el relativo éxito en la implantación de los acuerdos y el dominio que los diferentes actores asumieron, incorporaron también a Jordania en el escenario de la paz. Junto a los móviles políticos, de frente a la construcción estatal palestina, jugó un papel determinante la posibilidad de que Washington satisficiera sus urgentes necesidades económicas, tanto para cancelar su deuda como para renovar su arsenal militar. Ambas reforzaron el papel mediador de Estados Unidos. De este modo, al igual que con Egipto, la administración Clinton ofreció la posibilidad de obtener apoyo a cambio de su incorporación al proceso de paz. La propia dinámica del proceso parecía reforzar su acercamiento al bloque árabe pragmático, iniciado con el colapso de los principales componentes del concepto de paridad estratégica de Siria: la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e Iraq.

Así, durante la primera mitad de los años noventa, el recurrente conflicto en la región dejó de ser pensado y periodizado en términos de las guerras libradas, y las relaciones pasaron a ser conceptualizadas a la luz del desarrollo del proceso de paz. Hoy, desde la perspectiva de la violencia que azota la región, queda claro que el diálogo y la negociación, a pesar de la lentitud y los altibajos, seguirán formando parte de las soluciones al conflicto.¹⁷ En el marco del carácter gradual de la construcción de entendimientos políticos, resultaba claro que el éxito dependería no sólo de los alcances de los acuerdos negociados, sino también de la capacidad de neutralización de los elementos opuestos a la

¹⁶ Sus principales puntos incluyeron: el retiro de las fuerzas militares y civiles israelíes de dichas ciudades; la transferencia de autoridad en los rubros de gobierno local y seguridad interna; y el establecimiento de una Autoridad Palestina cuya designación, si bien dependía de Arafat, abrió de lleno la cuestión de las formas democráticas de composición del gobierno palestino. Los acuerdos contemplaron, además, el establecimiento de instituciones conjuntas de cooperación civil y regional; la cuestión de la jurisdicción palestina sobre tierra y subsuelo *vis-a-vis* el control aéreo que permanecía en manos israelíes; y el establecimiento de fuerzas de seguridad palestinas, entre otras cuestiones. Estas cuestiones, así como las relacionadas con el tema de los prisioneros o con la cooperación económica, se insertaron en la gama más amplia de problemas que, de carecer de un compromiso reforzado con las negociaciones, podían interrumpir el todo proceso.

¹⁷ Mario Sznajder, "Israelíes y palestinos: balance parcial de la *Intifada* armada", 2002 (mimeo).

paz. Mientras que la “ambigüedad constructiva”, a decir de Hana Siniora, demostraba ser estratégicamente positiva, la amenaza de los opositores planteó un reto central: hasta dónde el diálogo podría coexistir con la violencia sin ser interrumpido por ésta.

Bajo el gobierno del primer ministro Itzjak Rabin, elegido en 1992, la instrumentación de los Acuerdos de Oslo apuntaló el avance de su primera fase: la retirada de la Franja de Gaza y de Jericó. Sin embargo, no tardaron en surgir diversas dificultades, tanto estructurales como coyunturales. La oposición a la constitución de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) por parte de la *Jihad* islámica y *Hamas* y, por ende, al proceso de paz, se expresó en un llamado a boicotear la elección de Arafat como presidente de la ANP, en enero de 1996. El fracaso de este intento continuó con la ola de ataques terroristas lanzados contra Israel, en los meses subsecuentes, los cuales alterarían los supuestos mismos del proceso; definieron, en primer lugar, la alternancia electoral que condujo a Benjamín Netanyahu al poder en las elecciones llevadas a cabo tras el asesinato de Rabin en noviembre de 1995, en el marco de la campaña de deslegitimación de la que había sido objeto el primer ministro por parte de la oposición encabezada por los colonos de los territorios y los sectores del nuevo nacionalismo religioso. La desocupación de las ciudades bíblicas en Cisjordania desató la férrea oposición que habría de incidir sobre las fases ulteriores de ejecución de los acuerdos. De hecho, y tal como señalamos, se vio consumada la inversión de binomio paz-seguridad del laborismo por el de seguridad-paz que caracterizaría al nuevo gobierno. La espiral de violencia, incrementada por el ritmo y el alcance del establecimiento de nuevos asentamientos, condujo a que la seguridad nacional asumiera un lugar prioritario por sobre los acuerdos con los palestinos.

Esta tendencia se vería reforzada en los años siguientes a través de una política de desaceleración de los tiempos de instrumentación de los Acuerdos de Oslo y por un incremento de los asentamientos. El deterioro de las condiciones económicas de una región no pacificada, la inestabilidad de la frontera con Líbano, entre otros factores problemáticos del gobierno israelí, anticiparon las elecciones en las que, en mayo de 1999, el laborismo accedió de nueva cuenta al poder en la figura del primer ministro Ehud Barak. La propia coyuntura política interna, así como las expectativas internacionales, explican su febril esfuerzo por acortar los tiempos del proceso de paz y superar el gradualismo de Oslo. Con la necesidad de acceder a una solución cabal que permitiera que el acuerdo de paz tuviese

una aprobación plebiscitaria, toda vez que no contaba con la mayoría en el parlamento, el primer ministro Barak promovió una nueva iniciativa que resultaría ser la más audaz hasta entonces, la cual condujo a Camp David II, en julio del 2000. Se abría así la posibilidad de recuperar la concepción y los ritmos del proceso de paz.¹⁸

A pesar de que la propuesta fue considerada por la parte israelí como generosa — aún más, histórica—, ésta nunca cristalizó. La oposición palestina a Camp David II fue un tremendo golpe a la percepción israelí sobre la solución del conflicto. ¿Por qué rechazar un compromiso que hubiese acabado con la animadversión, la hostilidad, la desconfianza y la violencia entre ambas partes? Para muchos israelíes, Camp David II reforzó la mítica creencia de que los palestinos no son socios para la paz, debido a la imposibilidad de negociar con ellos. Más allá de experiencias y mitos, Camp David II arrojó luz sobre las limitaciones de un proceso de negociación preso de profunda desconfianza y resentimientos mutuos, así como de errores de táctica y de metodología.

No hay duda de que Camp David estuvo precedido y acompañado hasta el final por graves errores directivos y una total falta de preparación y, sobre todo, de una concepción y disposición diferente del liderazgo que a él acudió.¹⁹ Es innegable también que tuvo significados opuestos para israelíes y palestinos: para los primeros, Camp David fue una magnífica propuesta para poner fin a un conflicto centenario, que fue echada a perder por la intransigencia palestina; para los segundos, significó una conspiración destinada a preservar la ocupación israelí de sus territorios, misma que “salía por la puerta solamente para volver a entrar por la ventana”.²⁰

Desde la estructura misma de las negociaciones, hasta los detalles y los temas en concreto —sobre todo en tres de ellos: el derecho al retorno de los refugiados palestinos, la soberanía sobre Jerusalén y el Monte del Templo y los asentamientos—, las diferencias de interpretación resultaron insalvables. Mientras que los israelíes sostuvieron que los Acuerdos de Camp David II debían incluir una declaración sobre el fin del conflicto, era

¹⁸ La propuesta incluía más de 92 por ciento de los territorios de Cisjordania y Gaza para los palestinos, quedando en manos de Israel el resto del territorio, para concentrar allí todos los asentamientos que serían desmantelados. Incluía también la anexión de zonas cercanas a Jerusalén y entre Hebrón y Jerusalén, en la que los asentamientos precedían la existencia del Estado de Israel, así como un bloque de asentamientos al norte de Jerusalén. Contemplaba además el tema de los refugiados, con diversas opciones de retorno y arreglos internacionales de compensación. También quedó incorporada la cuestión de Jerusalén, con proposiciones de soberanía palestina parcial sobre barrios árabes y soberanía israelí sobre el Monte del Templo.

¹⁹ Menachem Klein, “Shattering the Myths of Camp David” en *Haaretz*, 8 de agosto de 2003.

²⁰ Uri Horovitz, “Camp David II and President Clinton’s Bridging Proposals. The Palestinian View” en *Strategic Assessment*, vol. 3, núm. 4, Jaffa Center for Strategic Studies-Tel Aviv University, Tel Aviv, enero 2001.

claro que para los palestinos esta declaración era impensable, en tanto no se hiciera frente a sus demandas clave: Jerusalén y los refugiados.²¹

Por su parte, Ehud Barak delineó la cumbre de Camp David con las más altas expectativas: no a los acuerdos basados en futuras negociaciones graduales por etapas, como fue el caso de los Acuerdos de Oslo. En Camp David era “todo el paquete” de una vez. Camp David debía convertirse en el acuerdo histórico final. La contraparte palestina lejos estuvo de compartir tal entusiasmo: el juego del todo o nada —tómalo o déjalo—, más la profunda desilusión que Oslo les había causado, el incumplimiento israelí de varios acuerdos internos y el intento de alcanzar un acuerdo con Siria antes de hacerlo con los palestinos, fueron algunos de los factores que originaron, en la dirigencia palestina, el sentimiento de ser “engañados” por el gobierno israelí. Esto, aunado al hecho de que las propuestas de Camp David se quedaban, en opinión palestina, cortas en relación a los refugiados palestinos, que el intercambio de territorios resultaba ser desbalanceado y que el asunto de la soberanía sobre el Monte y Jerusalén estaba muy lejos de ser resuelto, contribuyó a la percepción palestina de que “los propósitos de Barak no eran otros que presionarlos, deprimir sus expectativas y empeorar sus alternativas”.²²

Indudablemente, un papel crucial fue el jugado por Arafat. Todo intento de proponer, cambiar o aceptar cualquiera de los puntos y temas abordados dependió, en primera y última instancia, de su incómoda postura, marcada por la desconfianza frente a israelíes y estadounidenses por igual. Camp David fue entendido por Arafat como una arena donde era preferible disminuir las pérdidas que maximizar las ganancias. De ahí que, sin descartar llegar a un acuerdo final, el balance de las negociaciones fue negativo. Su rechazo a la propuesta conjuntó la desconfianza en la sustitución del gradualismo de Oslo alimentada por la percepción, transmitida a la población palestina, de que ya se habían hecho los sacrificios máximos y cualquier otro paso no sólo sería contraproducente, sino insostenible con la falta de confianza recurrente en la mesa de negociaciones como espacio de encuentro y resolución política.

La incapacidad de neutralizar las demandas opositoras y la falta de voluntad de pagar el precio de la alternancia política explican gran parte de la ambigüedad manifestada

²¹ *Ibidem*.

²² Hussein Agha y Robert Malley, “Camp David: The Tragedy of Errors” en *The New York Review of Books*, vol. 48, núm. 13, 9 de agosto de 2001

por Arafat frente a la política como ámbito de negociación y de construcción de instituciones. Junto su papel como presidente de la ANP llamado a construir un Estado, con la consecuente institucionalidad y legalidad requeridas, convivían su rol como jefe del Comité Ejecutivo de la OLP, como líder de Comité Central de *Al-Fatah*, la principal facción política de ésta, y como el presidente del Estado palestino en el exilio, declarado en 1988. Los tres últimos papeles se impusieron sobre el primero, impidiéndole transitar de líder de una organización de liberación nacional al de diseñador y constructor de una nación y de un ordenamiento político, el cual debía conciliar eficacia con democracia y modernización con participación, todo esto en un contexto que demandaba la construcción de nuevos consensos civiles.²³ Más aún, su liderazgo continuó reafirmando la centralidad de la lucha por la destrucción de Israel como referente de articulación de la identidad palestina y, frente a la política y sus reglas, mantuvo la disposición de acudir a las armas.

Esto se dio al mismo tiempo que el proceso de fragmentación en el seno del campo palestino, no sólo entre las diferentes organizaciones y facciones políticas y militares, sino también entre el liderazgo que se fraguó en la región y aquél que vino a ella del exilio. La gran ironía de la *Intifada* de 1987-1993 es que quien firmó los Acuerdos de Oslo fue el grupo radicado en Túnez, desprestigiado y marginado tras la Guerra del Golfo, y no quienes lideraron la revuelta en los territorios.²⁴ El liderazgo en el exilio es el que asumió los altos cargos directivos de la nueva Autoridad Palestina, con una limitada capacidad de construir nexos entre civilidad y ciudadanía. Este último aspecto resulta esencial para comprender los crecientes grados de frustración y pérdida de confianza en la representatividad y eficacia de la política que están detrás de la segunda *Intifada*, a partir de septiembre del 2000.

Las negociaciones no pudieron ser salvadas por el presidente Clinton, cuyo interés en acelerar los tiempos alrededor de Camp David obedeció a la finalización inminente de su mandato y a su interés de proyectar su gestión en un renovado posicionamiento de Estados Unidos en la región. Consecuentemente, convocó nuevos esfuerzos que no prosperaron, tales como la reunión en Sharm al Sheik, donde se creó la Comisión Mitchell, en diciembre del 2000, y la reunión de Taba, en enero del 2001. La violencia y la frustración de amplios sectores de la población palestina, el creciente deterioro de la seguridad en Israel y en los

²³ Glenn Robinson, "Palestine after Arafat" en *The Washington Quarterly*, otoño 2001

²⁴ *Ibidem*.

asentamientos israelíes, impidieron un cese al fuego y agravaron las condiciones en la región.

Así, la segunda *Intifada* habría de poner fin a la convivencia de la oposición violenta con las negociaciones, evidenciando que Arafat no sólo no podía neutralizarla, sino que la descubrió como aliada y recurso estratégico. El carácter de revuelta popular inicial, que recordaba la primera, se desplazó progresivamente hasta arrastrar tras de sí la participación de elementos armados palestinos, tanto oficiales como no oficiales. La respuesta israelí y las sucesivas represalias se articularon a través del ejército y la policía. Tal como adecuadamente afirma Mario Sznajder,²⁵ cada parte actuó dentro de los límites que sus estructuras, instituciones y nivel de legalidad le permitieron; el incremento de la violencia, a su vez, condujo a los liderazgos a decidir qué camino tomar.

En el caso israelí, la segunda *Intifada* también estuvo detrás del resultado electoral, de febrero de 2001, que le dio el éxito a Sharon. El establecimiento de un gobierno de unidad nacional abrió las puertas a la oscilación, en los márgenes de un equilibrio frágil, entre los partidos de derecha y el laborismo. El incremento de la violencia y la inseguridad definirían el sentido de esta oscilación.

La decisión de Arafat de liberar a los activistas de los grupos terroristas de *Jihad* y *Hamas*, con su impacto de creciente de violencia, llevó a un distanciamiento creciente de la negociación como vía de acceso a la construcción estatal, a un creciente activismo de ese liderazgo en el ejercicio de la violencia y a su consolidación como opción deslegitimadora de cualquier tipo de negociación. La política, como ámbito de negociación y acuerdos entre las partes, perdió espacio.

Las transformaciones en el contexto internacional, la interacción entre los procesos de globalización y de regionalización, así como las complejas influencias entre lo local, lo nacional y lo mundial, han dibujado escenarios de creciente complejidad e incertidumbre, abriendo oportunidades pero conllevando serios riesgos. Los sucesos del 11 de septiembre generaron un cambio radical en el orden internacional, en la concepción misma de lo que es la guerra y lo que significa el terrorismo.²⁶ Apuntaron a la coexistencia de agentes, tiempos y procesos divergentes: junto a los reagrupamientos políticos regionales y a los Estados nacionales, se ha dado una pluralización de actores políticos que, entre otras cosas, se

²⁵ Mario Sznajder, *op. cit.*

²⁶ Ulrich Beck, *Sobre el terrorismo y la guerra*, Paidós, Barcelona, 2003.

disputan el monopolio del acceso a los recursos bélicos. Así, el desarrollo tecnológico y la democratización de su acceso han abierto nuevas fuentes de amenaza. Éstos afectaron de un modo directo la política exterior de Estados Unidos y su forma de involucrarse en la región.

Con la llegada al poder de George W. Bush se dio un distanciamiento inicial de dicha postura, alentando una política exterior y de defensa unilateral altamente excluyente. Basada en un escepticismo hacia los marcos y organizaciones internacionales, esta estrategia buscó alejarse de los riesgos de una gestión militar en regiones del Tercer Mundo, incluido Medio Oriente, y optó por los instrumentos más tradicionales de la diplomacia. Sin embargo, el incremento de violencia en la zona había conducido a que, desde abril del 2001, aún antes de los acontecimientos de septiembre, aumentase su interés en la región. Temeroso de que su postura fuese interpretada por el mundo árabe como un apoyo *de facto* a Israel, Bush se distanció de su perfil bajo y emprendió un esfuerzo renovado para asegurar un cese de fuego palestino-israelí estable. Sus principales instrumentos fueron entonces el *Informe Mitchell* y el *Plan Tenet*. El primero, si bien fue un producto de la administración Clinton, fue hecho público en abril de 2001 y retomado por la presidencia de Bush.²⁷

A diferencia del *Informe Mitchell*, que abarcaba diferentes fases hasta la renovación de las negociaciones, el *Plan Tenet*, elaborado por el director de la *Central Intelligence Agency* en junio del 2001, se abocó exclusivamente a la primera fase del *Informe Mitchell*, definiendo las modalidades para alcanzar un cese de fuego estable.²⁸

Serían los acontecimientos de septiembre y la búsqueda de un amplio frente aliado en la lucha contra el terrorismo los que conducirían a Estados Unidos a un acercamiento con el mundo árabe. El interés de incorporar en el amplio frente de lucha a países como Egipto y Arabia Saudita estaba detrás de los movimientos de acercamiento, que veían el establecimiento de un Estado palestino que coexistiera con el Estado judío como parte

²⁷ En esencia, el *Informe Mitchell* concebía un proceso de reducción del conflicto progresivo y por fases, basado en las nociones de reciprocidad y simetría entre las partes. Mientras que Israel era llamado a congelar todas las actividades de asentamiento en la Margen Occidental, incluido el crecimiento natural de los asentamientos existentes como parte de las medidas de construcción de confianza que habría de seguir al cese de fuego, a la Autoridad Palestina se le exigía hacer claro, mediante acciones concretas, que el terrorismo era condenable e inaceptable y, consecuentemente, hacer un esfuerzo para prevenir los actos de terrorismo y castigar a sus perpetradores. Sólo después de que esas medidas fuesen cabalmente aceptadas e instrumentadas podrían retomarse las negociaciones diplomáticas entre las partes.

²⁸ De ahí que llamaba al lado palestino a aprehender y encarcelar terroristas, recolectar las armas ilegales y proveer a Israel con información sobre acciones terroristas. A Israel, por su parte, le exigía evitar los ataques a instituciones civiles y militares de las áreas A (bajo control completo de la ANP), retirar a su ejército a las posiciones previas al estallido de la segunda *Intifada* y levantar los bloqueos en los territorios.

integral de un arreglo permanente entre Israel y Palestina.²⁹ Al tiempo que se continuó exigiendo a Israel el fin de las actividades de asentamiento, persistió la condena a los actos de terror palestino; el alcance del frente internacional de combate al terrorismo limitaba la posibilidad de distinguir entre tipos de terrorismo. De hecho, el incremento de la violencia limitó los esfuerzos estadounidenses posteriores y condujo al cuestionamiento del liderazgo de Arafat. Los focos de tensión con el gobierno israelí también continuaron.

Se perfiló así un escenario de participación ampliada del mundo árabe como estrategia complementaria y compensatoria del liderazgo de Arafat. Es precisamente desde la perspectiva de la lucha contra el terror en la que emergió Afganistán, primero, e Iraq después, como parte de una concepción que definió el papel de los Estados que apoyaron este tipo de acción. El protagonismo de Estados Unidos se iría consolidando junto a la redefinición de los actores y la creciente importancia de toda la región como sede del proceso.

La invasión de Afganistán fue relativamente rápida y exitosa en la configuración de la coalición internacional, y marcó con mayor precisión el objetivo de combate a los países asociados al terrorismo. En esta lógica se inscribe la Guerra de Iraq y la expectativa de su impacto sobre el Medio Oriente. En enero de 2002, el presidente Bush había afirmado que Iraq continuaba haciendo alarde de su hostilidad hacia Estados Unidos y apoyando el terrorismo, generando respuestas variadas en el seno de los países árabes, sobre todo por la mención a los integrantes del “eje del mal”. Conviene recordar que, tras la Guerra del Golfo, parte del “misterio” de la política de Estados Unidos hacia Iraq se manifestó sorpresivamente en la interrupción del proceso bélico y la falta de apoyo a chiítas y kurdos, lo que reflejó su propia concepción de defensa de la integridad de Iraq como condición de estabilidad en la zona.³⁰ Sin embargo, después de la guerra, Iraq no envió signos de satisfacer esta expectativa, aunque llevó a cabo una política de acercamiento y conciliación con sus vecinos, recuperando su lugar como factor de influencia en la zona.³¹ Si bien su ascendencia no ha sido homogénea sobre los países de la región, el “frente oriental” se vio reforzado. El cambio más notorio se dio con Siria. A pesar de las suspicacias y la

²⁹ De acuerdo con la Resolución 1397 del Consejo de Seguridad de la ONU, emitida el 12 de marzo de 2002, donde se alienta: “el concepto de una región en que dos Estados, Israel y Palestina, vivan uno junto al otro dentro de fronteras seguras y reconocidas...”.

³⁰ Eli Kedourie, “Iraq: The Mystery of American Politics” en *Commentary*, vol. 6, 1991.

³¹ Amatzia Baram, “Saddam Husayn: Between his Power Base and the International Community” en *MERIA*, vol. 4, núm. 4, diciembre 2000.

desconfianza mutuas, una vez que le fue autorizada a Iraq la venta de petróleo bajo supervisión de la Organización de Naciones Unidas (ONU), los ingresos fueron canalizados hacia la compra de productos agrícolas a Siria. Por su parte, las relaciones con Egipto alcanzaron niveles de interacción previamente inexistentes. Las relaciones comerciales se intensificaron y, al igual que Damasco, El Cairo también salió beneficiado con la venta de productos como parte del programa Petróleo por Alimentos. Si bien Siria y Egipto fueron cautelosos en sus relaciones diplomáticas con Iraq y en ocasiones fueron críticos del régimen de Hussein, desde fines de 1999 ambos externaron la demanda de poner fin al embargo petrolero. Cabe la posibilidad de que esta demanda haya sido planteada sabiendo de antemano que Estados Unidos y Gran Bretaña se opondrían, y ambos regímenes tomaron una causa popular en el mundo árabe sin arriesgarse a tener consecuencias que alterasen el equilibrio interárabe en la región.³² Jordania, por su parte, con una economía más dependiente de Iraq, sostuvo una actitud de mayor prudencia.³³

Este panorama de recuperación del lugar de Iraq en la región es necesario verlo a la luz de la división de intereses expresada en el seno de la ONU, el cual afectó directamente la posibilidad de construir un frente único europeo. Su obstáculo principal para asumir un rol destacado fue precisamente la falta de una política exterior común. Su comportamiento ha estado marcado no sólo por los intereses concretos en el petróleo, sino que, de un modo más general, por sus aspiraciones en el Medio Oriente, región vivida y pensada como la frontera inmediata. Este interés geopolítico se ha visto reforzado por la presencia musulmana y árabe en el seno de sus propias poblaciones.

La dinámica de reposicionamiento regional de Europa vuelve a definirse por su participación como parte orgánica del Cuarteto que elaboró el Mapa de Ruta, que fue una propuesta formulada en diciembre de 2002 por Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia y la ONU, la cual permanece vigente hasta la fecha como marco en cuyo seno deben ser leídas y evaluadas las diferentes políticas y cambios estratégicos en la región. La propuesta se nutrió de la experiencia de una larga década, y formula una solución basada en el

³² *Ibidem*.

³³ Desde una óptica igualmente regional, mientras que las relaciones de Iraq con los Emiratos Árabes también mejoraron durante la segunda mitad de los años noventa, con Kuwait y Arabia Saudita se mantuvieron tensas, contrastando con la tendencia de la mayoría de los países árabes, incluidos los de África del Norte y Yemen, que normalizaban gradualmente sus relaciones con Iraq. Por su parte, los nexos con Turquía, no ausentes de ambivalencias, mantuvieron un carácter estable. Desde 1991 Turquía había permitido a la fuerza aérea angloestadounidense el uso de su base de Incerlik para supervisar la zona norte de no vuelo y se opuso en repetidas ocasiones a poner fin al embargo petrolero. La cuestión kurda, por su parte, operó en sentido inverso.

reconocimiento mutuo, la coexistencia estatal y los liderazgos legítimos y negociadores: en el caso palestino, comprometido con la construcción estatal, la institucionalidad, el ordenamiento de civilidad y la democracia; en el caso israelí, dispuesto a tomar las medidas que se exijan para el establecimiento del Estado palestino.

Caracterizado por ser un instrumento basado en realizaciones, propósitos definidos, fases, tiempos y fechas límites, el nuevo plan ha buscado orientar los avances progresivos a través de pasos recíprocos de las dos partes en el ámbito político, de seguridad, económico, humanitario y de construcción de instituciones. El Mapa de Ruta considera que la solución de dos Estados será lograda a través de tres fases, a partir del fin de la violencia y el terrorismo, el reconocimiento y la negociación entre las partes. Prevé que el Cuarteto apoyará su instrumentación, la cual comienza, en la primera fase, con el diálogo entre las partes, de quienes dependerán los logros basados en el cumplimiento de sus obligaciones mutuas. El arreglo final recoge las bases de la Conferencia de Madrid: el principio de tierra por paz, las resoluciones 242, 338 y 1397 de la ONU, los acuerdos previos entre las partes y la iniciativa del príncipe Abdullah de Arabia Saudita, avalado por la Cumbre de la Liga Árabe en Beirut, que llama a aceptar a Israel como un vecino con el que se ha de vivir en paz y seguridad, en el contexto de un arreglo global. De este modo, la iniciativa contempla el arreglo de Israel con Siria y con Líbano. A pesar de las dilaciones en la periodización marcada de principio, cabe recordar que, mientras que la primera fase cubre el fin del terror y la violencia, la normalización de la vida en Palestina y la construcción de instituciones palestinas, la segunda, etapa de transición (contemplada hasta diciembre del 2003), se caracteriza por esfuerzos para crear un Estado palestino independiente con fronteras provisionales y atributos de soberanía, basado en una Constitución como un paso para su estatuto permanente. La tercera y última fase contempla un arreglo permanente y el fin del conflicto (2004-2005), y supone la consolidación de las reformas y la estabilización de las instituciones palestinas.³⁴

Sin duda alguna, la recuperación de la propuesta por el gobierno de Bush, como expresión de la reafirmación del involucramiento de Estados Unidos en la zona y las transformaciones en el ámbito internacional derivadas de los realineamientos en el marco

³⁴ El texto del Mapa de Ruta puede ser consultado en inglés en <http://www.mideastweb.org/quartetm3.htm>.

de la lucha contra el terrorismo, ha abierto las condiciones estructurales para el diálogo entre las partes y ha influido sobre el papel de los autores de la propuesta.

Entre los supuestos del nuevo plan, desde la óptica del liderazgo requerido para la construcción institucional del Estado en ciernes —que exige el monopolio legítimo de la violencia y no su dispersión entre grupos que se disputan su titularidad—, el fin de la era de Arafat y la transición del poder resultan fundamentales. Desde esta óptica, la muerte de este personaje, en noviembre del 2004, abrió nuevas posibilidades al desarrollo político palestino. A pesar de que el legado de Arafat pudo ser disputado entre cinco facciones, tres instituciones diferentes y 14 grupos de seguridad dentro de *Al-Fatah*,³⁵ la capacidad y la determinación de superar la anarquía mostraron sus propios signos.

El nuevo liderazgo, encabezado por Mahmoud Abbas, enfrenta la tarea de construir su poder y legitimidad. La necesidad de establecer confianza, representación y participación demanda un gran esfuerzo para mantener la estabilidad y construir la dimensión de institucionalidad que estuvo ausente en la era de Arafat. Mientras que la interdependencia funcional entre Israel y los palestinos se construye, parece tomar forma una de tipo político, entre ambos líderes: Sharon y Abu Mazen. Cada uno necesita del otro para fortalecer sus posiciones internas y hacer compatibles sus demandas, aunque difieran enormemente los mecanismos políticos y las alianzas necesarias. La consolidación del liderazgo palestino actual refuerza, sin duda, las oportunidades estructurales. Sin embargo, el compromiso de Abbas de poner fin a las actividades terroristas contra los israelíes necesita aún del consenso de *Hamas* y la *Jihad* Islámica.

Por su parte, la retirada de Gaza es vista y esperada como un primer paso en el proceso. Mientras que los logros en el combate al terror en el lado palestino resultan determinantes, la propia dinámica interna israelí no jugará un papel menor en condicionar los ritmos y orientaciones que habrán de continuar este primer paso.

Desde la óptica internacional, cabe destacar que Estados Unidos ha renovado su forma de involucrarse en el proceso, así como en la región. La administración del presidente Bush busca traducir su lucha contra el terrorismo en una estrategia mayor, más positiva y perdurable, como lo es la construcción de regímenes democráticos en Medio

³⁵ Rubin Barry, "Understanding Palestinian Politics" en *Foreign Policy Research Institute*, 4 de noviembre de 2004.

Oriente.³⁶ Esta estrategia está encaminada a promover la liberalización de los mercados, la realización de elecciones libres, una prensa independiente y la consolidación de asociaciones cívicas y políticas que permitan transitar a la democracia a 22 países árabes. Este proyecto necesita de un gran apoyo internacional, tanto político como financiero, para lo cual el arreglo de paz entre israelíes y palestinos resulta ser una pieza central. Lo opuesto es también cierto: la democratización del mundo árabe contribuirá a acelerar el proceso de pacificación.

El compromiso con la democracia —y no sólo con procesos de liberalización política— implica una toma de distancia de los programas previos en la región, orientados a apoyar a regímenes alineados con Washington. El hecho de que los sectores islamistas fueran los primeros en beneficiarse de la apertura democrática de fines de los años 1989 y principios de los 1990, reforzó la lógica de esta estrategia de la *realpolitik*.³⁷ Por esto, entre los cuestionamientos que hoy emergen destaca el relacionado con la capacidad de fortalecer la organización y participación política que contrarreste la presencia de los grupos islámicos. El control que ejercen en las mezquitas urbanas y en las organizaciones y redes de asistencia social les ha dado una ventaja considerable, desafiando así los límites sobre otros sectores de la sociedad y las limitaciones de una despoltización forzada.

Esta interrogante es válida tanto para la sociedad palestina como para las sociedades del mundo árabe que permanecen débiles y fragmentadas. La nueva estrategia —seguida por Estados Unidos y su difícil alianza con Europa— exhibe diversas modalidades: desde la intervención directa para promover cambios radicales, hasta un acercamiento gradual orientado a respetar los ritmos y realidades políticas, sociales y culturales de la región.

Observando las nuevas oportunidades y riesgos de construcción de la paz a través de los lentes de esta prolongada década, la fase actual combina profundos cambios locales con transformaciones regionales e internacionales. Su ritmo e intensidad deberán sobreponerse a los riesgos derivados de la extrema precaución que acompañó a la firma de los Acuerdos de Oslo, así como de las vicisitudes asociadas al carácter impetuoso de Camp David.

Así, a través de continuidades y rupturas, se afirma de nueva cuenta la apuesta a construir una convivencia pacífica. Siguiendo la metáfora de Yehoshafat Harcavi, las partes

³⁶ Martin Walter, "The Democratic Mosaic. Is the Middle East Ready for Democracy?" en *The Wilson Quarterly*, Woodrow Wilson International Center, Washington, primavera 2004.

³⁷ Daniel Brumberg, "Beyond Liberalization?" en *The Wilson Quarterly*, *op. cit.*