

PROCESO DE PAZ EN ORIENTE MEDIO

POR EUDALDO MIRAPEIX *

El conflicto árabe-israelí cumplirá el próximo año su sesenta aniversario. Se ha enquistado en Oriente Medio como uno de los conflictos regionales más complejos debido a la confluencia de factores de diverso orden que dificultan extraordinariamente su solución.

En este trabajo se abordan los aspectos más recientes del proceso de paz (PPOM) y, a la vista de factores que juegan a favor y en contra de su relanzamiento, sus perspectivas. Antes, para permitir enmarcar en unos parámetros más amplios el conflicto, se analizan los principales elementos que configuran un contexto diferente en la región. Tan diferente que puede hablarse de un nuevo paradigma.

EL CONTEXTO

El análisis de los rasgos generales que predominan hoy en Oriente Medio puede resultar útil, si no indispensable, para comprender los avatares y la situación actual del proceso de paz. Los rasgos más relevantes serían los siguientes.

La pérdida de peso de los países árabes, aunque hunde sus raíces en las últimas dos o tres décadas, se ha consolidado y agravado durante los últimos años. Por un lado, no puede hablarse de un “mundo árabe” si con ello nos referimos a un sistema o un orden regional válido. Por otro, los

* Las opiniones vertidas en este trabajo reflejan únicamente los puntos de vista personales de su autor.

estados nacionales, con pocos intereses en común y con prioridades específicas, han perdido la capacidad de marcar la agenda regional. Con todo, interesa resaltar que en los tiempos más recientes se observa una revitalizada actitud por parte de Arabia Saudí, siendo todavía prematuro calibrar si se trata de algo coyuntural –contención de Irán– o de algo de mayor trascendencia y duración. Relacionado con el temor hacia Irán y el extremismo ha tomado cuerpo el denominado Cuarteto Árabe, formado por Arabia Saudí, Egipto, Jordania y los Emiratos del Golfo. Complementaría y coordinaría sus trabajos con los del Cuarteto para Oriente Medio. Aunque será útil seguir su evolución no es seguro que, a pesar de múltiples intereses comunes, las diferencias de todo orden que separan a unos de otros permita que el Cuarteto Árabe resulte efectivo.

En paralelo se ha venido produciendo un *aumento de la influencia en la zona de sus actores no árabes*. Efectivamente, los que han pasado a condicionar en mayor medida los acontecimientos son *Israel, Turquía y, cada día más, Irán*.

El *ascenso de Irán* tiene un significado muy especial por su ambición hegemónica regional y su capacidad de influir, en sentido desestabilizador si conviene, en toda la región si no más allá. Su aparente decisión de dotarse de armamento nuclear hace que su papel resulte de especial seriedad, no tanto por la posibilidad de su uso sino por la proyección de fuerza derivada de su simple posesión. Un Irán nuclear representaría una amenaza para los intereses occidentales, un peligro para los aliados de Occidente en la región, una ulterior radicalización de la zona, el aumento de su influencia en Irak y una amenaza al flujo del petróleo en el Golfo. Por todo ello, Irán, de momento al menos, ha pasado a convertirse en un actor ineludible para la configuración de Oriente Medio y la solución de sus conflictos.

La *creciente influencia del mundo chií* ha hecho cundir la preocupación por el denominado “arco chií”, del que el Rey Abdullah de Jordania fue el primero en alertar, que arrancando de Irán, pasaría por Irak y, a través de Siria, aliada de Teherán, alcanzaría Líbano y extendería incluso su influencia a los territorios palestinos. La sustancial modificación de la relación de fuerzas entre sunnies y chiíes es una de las repercusiones más relevantes de la situación en Irak. La caída del baathismo en ese país y su transformación en un Estado, el primero árabe, dominado por el chiísmo ha impulsado la mencionada alteración de las respectivas fuerzas. La existencia de amplias poblaciones chiíes en el Golfo (70% en Bahrein, por ejemplo) explican la preocupación en sus regímenes.

No se puede exagerar la trascendencia de la *modificación en la relación de las fuerzas en el seno del mundo árabe* que con su reciente concertación los países árabes de mayoría suní intentan evitar. La imparable retirada de las fuerzas estadounidenses de Irak abrirá las puertas a una guerra civil que, se la quiera o no llamar así, está librándose ya. El chiísmo incrementará su hegemonía en el país y, no hay que olvidarlo, al poder acompañarán los recursos del petróleo. Además de modificar la distribución de fuerzas entre los árabes, un Irak controlado por los chiíes sumado a la creciente influencia iraní afectará sensiblemente a la posición de Israel en Oriente Medio.

Las grandes *crisis que azotan hoy a Oriente Medio están profundamente interrelacionadas*: la estabilización de Irak, el refuerzo del gobierno libanés, los intentos de bloquear las ambiciones nucleares de Irán o los esfuerzos por resolver los conflictos árabe-israelíes. Cada día la gestión de las crisis debe ser más global.

La *pérdida de la credibilidad de EEUU* por el fracaso del proyecto de Bush para Oriente Medio en todas sus vertientes –catástrofe en Irak, frustración del nuevo orden democrático que debía ir implantándose en la zona, impasse en el conflicto árabe-israelí– tendrá efectos de larga duración. Para algunos analistas nos alejamos de un sistema dirigido por EEUU, por mucho que algunas situaciones seguirán sin resolverse sin la participación de la superpotencia. Otros especulan con un giro conservador hacia el neoaislacionismo como reacción a un ciclo de intervencionismo en el exterior.

El *papel de Rusia se encuentra al alza*. Rusia mantiene interlocución con actores regionales de la que carecen otros miembros del Cuarteto y viene amagando con su voluntad de jugar un mayor papel en Oriente Medio, como parte de una presencia internacional de primer orden que tiene vocación de desempeñar.

Entre este conjunto de factores que resumen el contexto de Oriente Medio hoy, hay que citar la *creciente implantación y actividad en los últimos tiempos de actores no estatales*, guiados por consideraciones ideológicas, religiosas en gran medida, más que por intereses nacionales. La *intrusión de la religión* –teñida en demasiados casos de fanatismo– en conflictos antes dirimidos por cuestiones puramente nacionales, complica extraordinariamente su solución. Me refiero con ello, como no, a fenómenos como Al Qaeda pero sobre todo a Hizbollah en el Líbano y a Hamas en los territorios palestinos. No es exagerado decir que estos

movimientos no estatales se han convertido en actores estratégicos en Oriente Medio.

El fracaso de la democratización de los países árabes que EEUU perseguía como panacea de todos los conflictos, no debiera suponer la congelación de los regímenes de estos países en sus modelos autocráticos. La constatación de que no se pueden extrapolar tipos de democracia occidentales a sociedades en las que no existen las mínimas condiciones para ello no significa que haya que mantener un estatus con un déficit democrático reconocido. De hecho, hay quien ve en el entendimiento Hamas-Fatah un ejemplo a seguir en otros países. Por mucho que a los líderes de movimientos fundamentalistas les repugne pactar con fuerzas laicas, lo cierto es que su lectura pragmática de la realidad puede empujarles a separarse del radicalismo y la violencia y, en su lugar, tratar de insertarse en el juego político. Por ello, hay quien ve en los acuerdos de La Meca entre Hamas y Fatah un cauce de división del poder político entre el islamismo y el laicismo que muchos países deberían también seguir para conseguir la estabilidad a largo plazo de sus regímenes. El Frente de Acción Islámico de Jordania y la monarquía Hachemita, con algunos matices, va en esa dirección. Es una corriente a seguir al analizar el futuro de la zona. Los detractores de la tesis expuesta denunciarán la ingenuidad de ésta al suponer que el fundamentalismo no hará sino explotar las debilidades de sus “tontos útiles” para proseguir su penetración en la zona. Esperemos que no tengan razón y que, a largo plazo, haya mecanismos para empujar al radicalismo hacia la moderación y el compromiso político.

Alguna de estas circunstancias ha permitido a determinados sectores mantener que se ha impuesto un *nuevo paradigma en Oriente Medio*. En círculos conservadores de EEUU y otros países, y con mayor amplitud en Israel, se afirma que el conflicto israelo-palestino, o árabe-israelí, ha perdido su centralidad, ha dejado de constituir el núcleo de los problemas de la zona. Se nos dice que los acontecimientos desde 2001 demuestran que el conflicto árabe-israelí no es en realidad la causa de la inestabilidad en Oriente Medio. Habría dejado de ser cierta además la premisa de que ese conflicto era el factor principal que alimentaba el radicalismo violento islámico. Ahora, se afirma, es precisamente el extremismo lo que impide la solución del conflicto. Éste, mantienen estos sectores, no es sino una parte del enfrentamiento moderados-extremistas. Por ello, concluyen, la prioridad no es abordar de una vez por todas y con rigor el PPOM, sino galvanizar una alianza moderada –en la que entrarían tanto Israel como Fatal– contra el radicalismo. Como es lógico, muchos en Israel se han afe-

rado a este nuevo paradigma del que los círculos más conservadores extraen un cómodo corolario: Occidente no tiene por qué pagar su cooperación con los moderados con moneda israelí. Esta racionalización es el contrapeso del argumento según el que, si se quiere contar con la ayuda de los países árabes moderados, es imprescindible avanzar en el PPOM mediante las necesarias concesiones por parte de Israel.

Aunque nadie pueda negar que el crecimiento del radicalismo islámico se ha acelerado en los últimos tiempos y que ese fenómeno inquieta a los países moderados de la zona, no se deriva de ello que el conflicto árabe-israelí pierda su centralidad. Las mismas fuerzas que vienen trabajando por su superación seguirán haciéndolo en el futuro conscientes de que su solución es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el establecimiento de un orden más estable en Oriente Medio.

EL PROCESO

Un análisis concienzudo de la situación actual del conflicto árabe israelí, o su reverso, el proceso de paz, exigiría retrotraernos al inicio del ciclo en el que, con múltiples oscilaciones, todavía nos encontramos; es decir, la *Conferencia de Madrid y el Proceso de Oslo*. Madrid y Oslo, es cierto, fracasaron. Su fracaso deriva posiblemente de la estructura gradual del proceso en detrimento de una visión del estatuto final, del comportamiento de las partes –creación de hechos sobre el terreno por parte de Israel, utilización de la violencia y el terror por los palestinos–, del papel de otros actores, sobre todo Estados Unidos por la debilidad de su implicación y el desequilibrio de poder entre las partes.

Pero, pese a sus insuficiencias, se inicia en Madrid el intento de dar una respuesta global a las distintas vertientes, interrelacionadas, del conflicto árabe-israelí. Allí comienza también la ruptura de tabúes que ha permitido hablar de las cuestiones de estatus final incluida, evidentemente, la visión de los dos Estados, para solventar el conflicto israelo-palestino.

Sin Madrid y Oslo no hubiera ido calando en las mentes de los distintos pueblos implicados en el conflicto la idea de que la paz era posible, no se hubiera convertido en normal que israelíes y responsables de muchos países árabes se estrechen la mano y dialoguen con normalidad, no se hubiera firmado la paz en 1994 entre Israel y Jordania ni hubiera nacido el Proceso de Barcelona en 1995, al menos no en la configuración que se le dio. En fin, gracias a la revolución ideológica que supuso Madrid se cono-

cen hoy los rasgos generales a que deberá ajustarse la solución del conflicto en sus distintas vertientes.... si es que se crean en algún momento las condiciones que la propicien.

Uno de los hitos imprescindibles para comprender en qué momento se encuentra el proceso y hacia dónde se dirige es conocer las propuestas de la *Cumbre de Camp David (2000)* y los denominados *parámetros de Clinton*. Aunque he repasado numerosos escritos, creo que difícilmente se pueden mejorar los análisis de dos de los participantes en las conversaciones que se mantuvieron cuando la Administración Clinton ya se apagaba. Me refiero a los libros “Cicatrices de guerra, heridas de paz” de Shlomo Ben Ami; y “The Missing Peace” de Dennis Ross. A ellos remito, especialmente al primero, a quien quiera conocer cabalmente la cuestión.

En el marco de este trabajo sí conviene reseñar los planteamientos de los *parámetros de Clinton*, primero para conocer lo que Arafat rechazó y poder evaluar si es cierto que, una vez más “no perdió la oportunidad de perder una oportunidad” y segundo, porque como se ha señalado, el arreglo de paz –si y cuando se produzca– deberá responder, grosso modo, a los planteamientos del Presidente norteamericano.

Tras el fracaso de la Cumbre de Camp David, Clinton no quiso dejar la Casa Blanca sin hacer un nuevo intento de solución permanente del conflicto israelo-palestino. Podía ser el gran acto final de su Presidencia. El 23 de diciembre, en presencia de las dos delegaciones, Clinton legó sus ideas o parámetros para una solución que representase el “fin del conflicto”.

Territorio.- Entre un 94-96% de Cisjordania constituiría el Estado palestino. Israel se anexionaría, por tanto, en torno a un 5% de territorio, suficiente para englobar los grandes bloques de asentamientos y, con ellos, al 80% de los colonos. Se recogía el principio de canje de territorios, el de contigüidad y el de paso seguro entre Cisjordania y Gaza.

Seguridad.- Una “presencia internacional” ocuparía gradualmente los espacios evacuados por las IDF. Una pequeña parte de éstas quedaría en el Valle del Jordán por un período máximo tres años. También conservaría Israel el derecho a desplegar hasta tres estaciones de alerta temprana. En el caso de amenaza a la seguridad nacional de Israel, Clinton proponía la idea de despliegues de emergencia de las IDF. El Estado palestino sería un Estado no-militarizado que contaría solamente con una fuerza palestina de seguridad y con la presencia de la fuerza internacional para la seguridad de fronteras.

Jerusalén.- Se proponía el principio de que “lo que es árabe en la ciudad sea palestino y lo que es judío sea israelí”. Este criterio se aplicaría también a la Ciudad Vieja. Para el Haram/Monte del Templo se ofrecían dos alternativas:

- soberanía palestina sobre el Haram e israelí sobre el Muro Occidental; o
- se completaba esa decisión con una soberanía funcional compartida sobre las excavaciones bajo el Haram o detrás del Muro.

Un sistema de supervisión internacional podría garantizar este arreglo.

Refugiados.- Clinton parte aquí de tres constataciones: el liderazgo palestino no puede dar la impresión de que abandona el derecho de retorno; el liderazgo israelí no puede aceptar un principio que podría poner en tela de juicio el carácter judío del Estado; habrá dos Estados, uno como hogar de los palestinos, el de Israel de los judíos. El principio guía sería que el Estado palestino acogería a los palestinos que retornen a la zona sin perjuicio de que Israel acepte a algún refugiado. Es decir, no habría un derecho específico de regreso a Israel, pero no se descartaría que Israel pudiese acoger a algún refugiado.

Fin del Conflicto.- El acuerdo a que pudiera llegarse en el marco de estos parámetros marcaría el fin del conflicto y su cumplimiento sería el punto y final de cualquier reclamación.

Barak aceptó formalmente las propuestas que implicaban “concesiones” tan importantes para los israelíes como la división de Jerusalén, el fin de la presencia de las IDF en el Valle del Jordán y la creación de un Estado palestino en un 95/96% de Cisjordania y 100% de Gaza.

Para Arafat –la historia certificará si su decisión fue acertada– los parámetros contenían elementos inaceptables tales como la referida al muro occidental, los arreglos de seguridad y los refugiados.

Poco después, ya iniciada la Presidencia Bush, hubo un postrero intento en Taba. Una vez más se estuvo muy cerca. Algún día tendrá que relatarlo en detalle el entonces infatigable Representante Especial de la UE Miguel Ángel Moratinos, que redactó un acta o memorando de las propuestas respectivas. Pero, era ya demasiado tarde. En el mejor de los casos Barak no hubiera podido mantener, por razones de política interior, sus eventuales compromisos. Sin embargo, un acuerdo hubiera resultado una herencia demasiado pesada para que Sharon y Bush la hubieran igno-

rado. Sin el acuerdo, la dinámica diabólica que se había puesto en marcha desde el anterior 28 de setiembre, atizada por la denominada Intifada de Al Aksa o segunda intifada, llevaría a un nuevo ciclo de violencia israelo-palestino que iba a implicar insospechados niveles de sufrimiento a ambos pueblos.

La Administración Bush, en relación con el conflicto árabe-israelí, ha seguido una política básicamente de distanciamiento aunque con oscilaciones, que podríamos llamar, utilitarias. Es decir, la política norteamericana hacia el conflicto pasa por fases de mayor intervención pero, más que a los propios méritos del conflicto y su resolución, obedecen al deseo instrumental de facilitar la política hacia Irak en determinadas coyunturas, a colmar la inquietud árabe o, más recientemente, a la amenaza iraní y la necesidad de hacerle frente.

La Administración, en plena intifada, sufrió una considerable presión internacional para que actuase, lo que condujo al *discurso del Presidente Bush de 24 de junio de 2002*, en el que trazó las líneas generales para alcanzar la paz, *preconizando una solución de dos Estados*, con el fin de la ocupación que comenzó en 1967 a través de un acuerdo negociado, todo ello condicionado a un proceso de reforma de la Autoridad Palestina.

Más adelante los países árabes exigieron la definición de un itinerario para alcanzar la visión de los dos Estados, que ya aceptaban la UE y otros actores internacionales. Finalmente la Administración Bush aceptó trabajar con la UE, las NNUU y Rusia en la definición del itinerario u *Hoja de Ruta* que pudiera conducir a los dos Estados. Lo importante de este modus operandi es que, por primera vez, para ganar algún margen especialmente en Irak, los EEUU permitían a estos países definir aspectos de su propia política hacia Israel y los palestinos. Este precedente, que podría resultar positivo hacia el futuro al recortar el cuasi monopolio estadounidense sobre el proceso, resultó a la larga negativamente afectado por el hecho de que las partes –Israel y los palestinos– habían sido marginadas en su elaboración. La evolución posterior ha puesto de relieve las limitaciones de la eficacia de la acción exterior si no cuenta con la voluntad propia de los más directos implicados.

La Hoja de Ruta (20 abril 2003) proponía terminar el conflicto en tres fases. La primera exigía a los palestinos acabar con la violencia y a los israelíes con el estado de sitio. La segunda, estipulaba el establecimiento de un Estado palestino con fronteras provisionales. La tercera se refería a la solución de todas las cuestiones del estatus final, poniéndose fin a la

ocupación iniciada en 1967, en base a los principios de la Conferencia de Madrid, las Resoluciones 242 y 338 del CSNU y la iniciativa de la Liga Árabe (Beirut 2002), iniciativa que implicaba el reconocimiento de Israel por todos los Estados árabes.

La Hoja de Ruta, hoy desfasada aunque en vigor, nacía con vocación de convertirse en el mecanismo que sacaría al conflicto de su estancamiento. Paradójicamente, haría lo contrario. La interpretación que los israelíes –al margen de sus otras 14 reservas al texto– vienen haciendo de su primera fase, ha supuesto –al exigir el final de la violencia como condición previa de cualquier progreso en el proceso– el bloqueo del mismo. Éste se haría más hermético cuando el liderazgo israelí decretase que, del lado palestino, no existía un interlocutor válido con quien hablar de paz. Arafat será el primer “no partner” y Abu Mazen el segundo, hasta que la victoria electoral de Hamas en 2006 haga que se descubran cualidades hasta entonces inéditas en el líder palestino y se pretenda, incluso, reforzarlo como interlocutor.

Pero el caso fue que la Hoja de Ruta nació tocada al no compartir las partes una única noción de sus respectivas obligaciones y resultar el Cuarteto incapaz de imponerla, principalmente debido a que EEUU se decantó a favor de la visión secuencial israelí –primero que cumplan los palestinos– y no de la interpretación del desarrollo simultáneo de las respectivas obligaciones que preconizaban los otros miembros del Cuarteto.

La continuidad en la parálisis del proceso impulsaría, como veremos a continuación, el unilateralismo israelí.

En la segunda mitad del 2003 el Primer Ministro Sharon fue fraguando un *plan de retirada unilateral de Gaza* que acabaría anunciando en el discurso de Herzliya de 18 de diciembre de aquel año. A pesar del escepticismo de muchos, dentro y fuera de Israel, la retirada israelí de Gaza y de cuatro asentamientos del norte de Cisjordania, menores pero significativos, ya que indicaban la vinculación entre ambos territorios, se convertiría en una realidad durante el verano de 2005. Durante ese año y medio, el Plan Sharon de retirada unilateral monopolizó prácticamente la vida política israelí. Dejó tras de sí unas consecuencias de gran calado para el país y para la región, consecuencias que aunque se encuentren hoy en día “en suspenso” por los acontecimientos en la zona desde que culminó la retirada, acabarán dejándose sentir en el futuro cuando de una u otra forma prosiga el proceso político hacia un arreglo del conflicto.

Mucho se ha especulado con las razones por las que Sharon –contra-riando toda su biografía– se metió en el sendero políticamente arriesgado de la retirada en contra, precisamente, de su propia base de apoyo en la derecha israelí y, concretamente, en su partido, el Likud. Para algunos, su Plan fue una cortina de humo para ocultar los asuntos de corrupción que asediaban a su familia y a él mismo. Para otros pretendía mejorar la seguridad de Israel. Más verosimilitud tiene la creencia de que el entonces Primer Ministro se percató de que la inmovilidad era insostenible en la coyuntura que atravesaba Israel –tercer año de la intifada de Al Aksa– y que, de no hacerse algo, las presiones internas e internacionales acabarían creando una dinámica a favor de la Iniciativa de Ginebra con propuestas infinitamente más avanzadas, que en algunos extremos iban más allá incluso de los postulados de Camp David 2000 o de los parámetros de Clinton. El secreto de su decisión se lo ha llevado Sharon al lecho del hospital en que transcurre su coma vegetativo, pero la explicación que se ha ido imponiendo en círculos políticos y de intelectuales próximos al ex-Primer Ministro apuntan a razones estratégicas, profundas y básicamente a una razón, la demográfica. A la larga, el proyecto de Israel como Estado judío y democrático era incompatible con el mantenimiento de la ocupación, ya que las tierras entre el Jordán y el Mediterráneo serían de mayoría árabe. Pero Sharon no estaba en condiciones de exponer a la opinión pública de manera contundente sus verdaderas razones. El argumento demográfico habría acabado por volverse en contra. La gente hubiera inferido “si hoy es Gaza, mañana será Cisjordania y al final Jerusalén”. La oposición hubiera sido aún mayor y habría abortado la iniciativa.

En suma, en cuanto a sus razones, aunque la retirada tuviera innegablemente una faceta lampedusiana, lo cierto es que obedecía a un cambio genuino de mentalidad por parte de Sharon debido a profundas razones estratégicas y hubiera tenido probablemente una continuidad en Cisjordania con unos contornos que, la desaparición política de Sharon, nos dejó con ganas de conocer. Pero no de entrever que, aún en su versión más generosa, hubiera resultado insuficiente para ser aceptada por los palestinos.

Esa tarea, de cumplirse algún día, quedaría para sus sucesores. Desbordaría los límites de este trabajo analizar el recorrido del Plan de retirada a lo largo de 2004 y 2005 hasta su definitiva ejecución –cuyas imágenes transmitidas en directo por las televisiones a muchos impactaron– en verano de aquel año. Baste decir que Sharon, fue derribando como un “bulldozer” todas las barreras legales, políticas –en el gabinete o

en la Knesset–, de oposición en la calle de quienes no aceptaban que Israel abandonase un territorio ocupado, de conatos de objeción en el Ejército, de rebelión en su propio partido, hasta llegar al desalojo forzoso de los cerca de 8.000 colonos repartidos en los 21 asentamientos de Gaza y los cuatro de Cisjordania.

Aunque sus detractores digan ahora que la violencia surgida de Líbano y de Gaza después de que las IDF abandonaron las tierras ocupadas, demuestran la improcedencia bien de la retirada bien de que, de producirse, sea unilateral, lo cierto es que de ella se desprenden algunas ramificaciones positivas que, es de esperar, se confirmen a largo plazo. Conviene tratarlas con algún detenimiento ya que tienen influencia sobre el proceso político.

La retirada o “desenganche” (disengagement) fue, antes que nada, la victoria del Estado de Israel sobre “Eretz Israel”, de la democracia sobre la teocracia. Ese fue el significado profundo de lo ocurrido. Israel se comportó durante la evacuación como un auténtico Estado. Alguien recordó la ambición de Ben Gurion, allá por los primeros años de existencia del Estado, de que Israel debía aprender a conducir sus asuntos políticos “in a state-like manner”. El Estado ganó en todos los frentes, especialmente en el interno. Como oí decir a un conocido intelectual progresista, “un pequeño paso para la paz, un gran paso para el Estado de Israel”. Hacia el futuro, no debe infravalorarse la derrota del mesianismo expansionista representado por la aventura de los asentamientos. Se desmantelaron 25 sin que se cumplieran las profecías catastrofistas que durante meses acompañaron al Plan. El trauma fue menor que el esperado y temido. Israel saldó algunas cuentas consigo mismo y comenzó a dar respuestas a las grandes cuestiones –identitarias incluso– que tiene aún por afrontar y resolver en el futuro. Así pues, Israel no se fue de Gaza huyendo de los terroristas –como desde sectores islamistas radicales se ha interpretado interesadamente– ni haciéndose ilusiones sobre el futuro, sino para mantener Israel como Estado judío democrático. Al final de sus días Sharon comprendió que la ocupación de Gaza y Cisjordania por razones de seguridad o bíblicas era contraproducente.

Los colonos y los adversarios de la retirada jugaron sus cartas y perdieron. Se enajenaron en el camino el apoyo de la mayoría de la población. Se desalojaron asentamientos, se sacó a los colonos de sus casas y, a fin de cuentas, no pasó nada. Netanyahu sacaría en las siguientes elecciones menos escaños que nunca antes. Sharon consiguió hacer

pedazos el “paradigma” vigente durante 40 años según el cual una pequeña minoría con tendencias mesiánicas tenía un derecho de veto sobre cualquier decisión del gobierno que afectase a las fronteras de Israel, a su identidad o a la política exterior y de defensa. Sharon conseguía por tanto que Israel actuase como un país normal. El “desenganche” de Gaza fue así un acto de normalización sin la que no puede haber paz. Hoy, pasados casi dos años de la retirada de la franja, no faltan quienes empiezan a temer que la ausencia de un “bulldozer” como Sharon, unida a la parálisis del proceso de paz pueda conducir a un reforzamiento del poder de los colonos, del movimiento religioso-sionista. Los colonos en los tiempos más recientes dan muestras de un comportamiento más atrevido y desafiante. Pero, en fin, esto no es más que una tendencia muy embrionaria que basta con apuntar sin especular sobre su alcance.

Pero la retirada –y esta sería la tercera consecuencia de calado– supuso también una *convulsión en el sistema político*. Aunque apoyado por la mayoría de la población, Sharon se había enajenado su base tradicional del Likud y sus órganos. El sistema tradicional de partidos quedó desfasado o desajustado con respecto a las preferencias de la opinión pública. Perdida su base de apoyo, fue el propio Primer Ministro quien iba a impulsar la aparición de un nuevo partido de vocación centrista.

Hacia algún tiempo que se venía hablando de un estallido del sistema de partidos, de un “*big bang*” del que surgiría un gran partido de centro capaz de impulsar las decisiones y sacrificios imprescindibles para avanzar hacia una solución del conflicto árabe-israelí. La opinión había evolucionado hacia la moderación y todos los sondeos indicaban que una mayoría de israelíes quería un arreglo, al menos, con los palestinos, sacrificando geografía a cambio de seguridad. La realidad había enseñado que más territorio no daba más seguridad, siendo ésta el bien más ardientemente deseado por los israelíes.

De ahí que, pensando en las próximas elecciones y, posiblemente, en futuras retiradas de Cisjordania una vez el sistema hubiere digerido el abandono de Gaza, Sharon se decidiese a crear un nuevo partido –Kadima– mediante una escisión del Likud, que perdería sus sectores –dirigentes, militantes, votantes– más moderados y otra simultánea del Partido Laborista, que vería deslizarse hacia el nuevo partido a sus elementos menos izquierdistas. Con estos planteamientos, Sharon se decidió a romper el partido que años atrás había fundado y lanzó Kadima seguido por personalidades del Likud como Mofaz y Tzipi Livni, consiguiendo atraer a

Shimon Peres y Haim Ramon desde el laborismo. Era el inicio del “big bang” que debía reordenar, se creía, el sistema de partidos israelí.

Un derrame cerebral, sin embargo, demostraría que el nuevo sistema y el nuevo partido, dependían excesivamente de un solo hombre, de un hombre además, de peso aplastante. Para la vitalidad de Kadima, la enfermedad de su líder, que en un segundo envite acabaría con su vida política y lo recluiría en el hospital en que se sigue debatiendo entre la vida y la muerte, no pudo sobrevenir en peor momento. Sin estructuras, sin militantes, sin el líder capaz de atraer a masas de votantes que veían en él al político que podía darles cambio con seguridad, Kadima no pudo alcanzar en las elecciones de marzo 2006 los resultados que el nuevo sistema necesitaba. Es cierto que el Likud se desmoronaba haciendo creer a numerosos observadores que se convertiría en una fuerza irrelevante y que el laborismo quedaba en una posición inferior a Kadima; pero, en todo caso, el nuevo partido no se hizo con los escaños necesarios para imponer su ley a los posibles socios de la futura coalición, que acabó siendo más heterogénea de lo que su nuevo líder, Olmert, hubiera deseado.

En 2007, en el corto espacio de tres meses han ocurrido hechos muy relevantes para el desarrollo de los procesos políticos en la zona, entre ellos y muy especialmente, el PPOM. Me refiero a los Acuerdos de La Meca de febrero de 2007, a la formación del Gobierno de Unidad Nacional y al relanzamiento del Plan Árabe de Paz de 2002 durante la reciente Cumbre de la Liga Árabe en Riad. Hay un indudable “continuum” entre los tres acontecimientos que, en consecuencia, comparten las consecuencias favorables y negativas del proceso que, aunque iniciado algo antes, toma cuerpo en La Meca.

Desde finales del 2006, como resultado de los cada vez más sangrientos y frecuentes enfrentamientos entre las distintas facciones palestinas, Fatah y Hamas se encontraron ante grandes presiones para sellar un acuerdo susceptible, al menos, de poner fin a una violencia que estaba costando un precio cada vez más inasumible a la maltratada población palestina. Por si fuera poco, el boicot internacional impuesto desde la formación del gobierno Hamas, había deteriorado las condiciones de vida de los palestinos a cotas más dramáticas de lo habitual. El 20 de enero, Abbas y Meshal hicieron un intento en Damasco que, al fracasar, desencadenó más violencia. Poco después, los Acuerdos de la Meca anunciados el 8 de febrero detendrían inmediatamente los incidentes más graves de violencia.

Las raíces del acuerdo hay que buscarlas en anteriores esfuerzos, concretamente, el “Documento de los Prisioneros” de 11 de mayo del 2006 y su derivado Documento de Conciliación Nacional de 25 de junio, acordado por Hamas y Fatah. Ambos preconizaban un gobierno de unidad, la creación de un Estado en los territorios ocupados por Israel en el 67 y adelantaban que la competencia para negociar con Israel recaía en el Presidente Abbas.

En los próximos meses resultó imposible llegar a un acuerdo y, como se ha indicado más arriba, la coexistencia y las condiciones de vida siguieron su deterioro. Abbas, más como un elemento de presión más que como una amenaza creíble, declaró que de prolongarse el estado de cosas, establecería un gobierno de emergencia o, bien, disolvería el gobierno de Hamas y convocaría nuevas elecciones.

Fue para evitar el ya visible riesgo de que la violencia degenerase en una guerra civil abierta, que las dos partes aceptaron la invitación saudí de acudir a la ciudad sagrada de La Meca para reunirse bajo el patrocinio del Rey Abdullah. Fue allí donde se concluyeron los Acuerdos para la ulterior formación de un Gobierno de Unidad Nacional (GUN) basado en el reparto de sus carteras entre Hamas, Fatah, independientes y otras fuerzas políticas palestinas, y la asignación de las más delicadas y controvertidas a unos u otros. Unos días después, el 15 de febrero, Haniyeh dimitía para facilitar el proceso de conversaciones que llevaría finalmente al GUN y que cerraría, de momento, el ciclo de abierta inestabilidad política creado por la victoria de Hamas en las elecciones del año anterior.

Los Acuerdos presentan, al analizarlos un saldo mixto. No pueden infravalorarse sus aspectos positivos, el primero de ellos el control, pero no el fin de las luchas fratricidas intra-palestinas que estaban costando un creciente número de víctimas. Posiblemente Abbas decidió dar el paso de llegar a los Acuerdos para detener la violencia, aún a costa de sacrificar algunos intereses y principios. Otro aspecto favorable de La Meca es el potencial que ofrece para reducir la ingerencia iraní en el debate intra-palestino y, más allá, en el conflicto israelo-palestino. La contención iraní es tanto más importante cuanto que viene acompañada de un reforzamiento del papel de Arabia Saudí, país que, por razones expuestas más arriba, pero que en último análisis viene impulsado por el deseo de eliminar factores de desestabilización del régimen, ha decidido de un tiempo a esta parte jugar un papel moderador en las diferentes crisis que se multiplican en Oriente Medio: Líbano, Irak, conflicto árabe-israelí, Siria. Se

trata, en definitiva, de una reacción suní, encabezada por los saudíes, para cumplir lo que los norteamericanos han dejado de poder hacer. Arabia Saudí, para lograrlo, precisa tomar algunas distancias de Washington.

Los Acuerdos recibieron, por otro lado, algunas evaluaciones más negativas favorables. En primer lugar, la “legitimación” de un movimiento que seguía sin atender explícitamente y sin equívoco los principios planteados por la comunidad internacional, tal como fueron expresados en sucesivas declaraciones del Cuarteto. Para algunos, los Acuerdos constituían una clara victoria de Hamas, ya que desde que se impuso en las elecciones venía reclamando un gobierno de unidad al que siempre consideró una fachada legitimadora que podría conducir al levantamiento del boicot sin, en el fondo, renuncia a sus, hasta hoy, irrenunciables dogmas.

El que se diese mayor o menor peso a uno u otro grupo de factores para valorar los Acuerdos explica las reacciones que se fueron concretando en los días siguientes a su conclusión y que, con matices, aún mantienen los distintos actores.

Los países árabes dieron, como no podía dejar de ser, su bienvenida a los acuerdos entre Hamas y Fatah declarándose dispuestos a ayudar a la AP en el futuro, a pesar de los posibles recelos que entre muchos de sus líderes suscitará la integración legitimadora de los radicales islamistas en el juego político.

El Cuarteto, que no quería en absoluto mostrar desdén al Rey saudí, fue relativamente cauto en su reacción, haciendo un llamamiento a la unidad palestina “en apoyo de un gobierno y la aceptación de los acuerdos anteriores incluida la “Hoja de Ruta....”

La preocupación perceptible en la redacción de las declaraciones del Cuarteto ocultaba las diferencias sensibles entre sus componentes. Así, la UE apoyaba en el fondo con mayor decisión el Acuerdo y reiteraba términos más flexibles que los del Cuarteto. Pedía que el eventual nuevo gobierno respondiese a una plataforma política que “reflejase” los citados principios (en lugar del “commitment”). Muchos socios de la UE no disimulaban sus críticas a los EEUU por mantener una posición más rígida que, a su vez, no ocultaba que los términos de La Meca y su significado profundo representaban un serio contratiempo para su agenda en la zona. Aunque adoptó una actitud de “esperar y ver”, había pocas dudas de que el éxito saudí constituía un revés para la diplomacia estadounidense que

tendría que adaptarse a la nueva realidad para no auto-marginarse del proceso desencadenado por los saudíes.

Por parte de Israel, la reacción oficial, contenida, –“Israel ni rechaza ni aprueba el Acuerdo de la Meca y estudia sus detalles”– no conseguía ocultar la irritación hacia los saudíes, su disgusto por los Acuerdos y su desaprobación de la actuación del Presidente Abbas, al que se consideraba abiertamente perdedor en su lance con Hamas. Pronto los israelíes aseguraron –aunque luego lo matizarían– que no hablarían de “horizonte político” con Abbas si y desde que se formase el GUN, ya que considerarían que Fatah quedaría contaminado por Hamas y no a la inversa. Siempre que Hamas no acatase sin ambages los principios del Cuarteto, la formación del GUN llevaba en su interior el riesgo de paralizar cualquier proceso.

El primer resultado tangible de los Acuerdo de La Meca fue la *formación de un Gobierno palestino de Unidad Nacional* que fue ratificado por el Consejo legislativo Palestino el 17 de marzo de 2007. El nuevo GUN consta finalmente de 25 ministerios, de los que doce tienen titulares de Hamas, seis de Fatah, tres son independientes y cuatro pertenecen a movimientos izquierdistas. El Primer Ministro vuelve a ser Haniyeh de Hamas.

En torno al GUN se reprodujeron básicamente las reacciones y tomas de posición ya analizadas al tratar los Acuerdos de la Meca.

Sus detractores –prácticamente sólo ya Israel– consideran el GUN un paso atrás, ya que será más un elemento de tensión entre los palestinos e Israel que un cauce de comunicación y diálogo. Para el liderazgo israelí, la plataforma política del GUN es inaceptable. En primer lugar, no atiende a los principios del Cuarteto, ya que Fatah habría claudicado ante las exigencias de Hamas y aceptado sus postulados. Se denuncia también por Israel que la plataforma considere legítima la continuación de la violencia y el terrorismo, al afirmar que es un “legítimo derecho” de los palestinos el continuar empleando “todas las formas de resistencia” contra la ocupación. Además, la plataforma no incluye el reconocimiento del derecho a la existencia del Estado de Israel ni menciona el concepto de “dos Estados para dos pueblos”. Por último, se incluye el “derecho al retorno”, algo inaceptable para Israel que considera que su puesta en práctica equivaldría a la desaparición del Estado israelí como el hogar para todo el pueblo judío. En suma, los detractores del GUN consideran éste un cambalache de reparto de poder entre fuerzas palestinas rivales, que coinciden en su deseo de evitar la anarquía y la guerra civil. Hamas, para recibir un manto de legitimidad, accede a compartir algunas carteras con el desig-

nio de promocionar internacionalmente el nuevo Gobierno y conseguir el fin del boicot político y económico por parte de la sociedad internacional.

La UE, Rusia y las NNUU dieron la bienvenida al GUN considerándolo un paso adelante en la creación de condiciones que permitan reabrir un proceso político. Ven con satisfacción que carteras muy importantes (Finanzas y Exteriores, entre otras) escapan a Hamas. No se llega, sin embargo, a considerar que el recién establecido gobierno palestino acepte los principios del Cuarteto cuyo cumplimiento, por tanto, se seguirá reclamando. Pero junto a la permanente exigencia de su cumplimiento, la UE va incorporando elementos de flexibilidad orientados a lograr que Hamas vaya respetando paulatinamente reglas de juego mínimamente democráticas. La mayoría de los países europeos comparten la opinión de que el establecimiento del GUN constituye un paso adelante y preconizarán que, junto a otras consideraciones, se tenga muy en cuenta la práctica política concreta de Hamas y el gobierno en su conjunto. La liberación del soldado secuestrado Shalit se considera una condición irrenunciable que favorecería mucho la relajación de tensiones. La UE ha tomado la decisión de hablar, al menos, con los ministros que no sean parte de aquel movimiento.

EEUU, que al inicio del pacto entre Hamas y Fatah había mostrado su disgusto aunque con alguna discreción para no ofender al aliado saudí, va poniendo en sordina sus quejas y ha adoptado también cierta flexibilidad al aceptar reunirse con ministros que no sean de Hamas. Al mismo tiempo presionan al gobierno israelí para que se establezca un cauce regular y periódico de diálogo con el Presidente Abbas, orientado a la reapertura del “proceso político”. Desde círculos quizá interesados comienza a esparcirse el rumor de que existen desacuerdos entre Bush y Rice y que la Secretaria de Estado estaría yendo más allá de lo que los israelíes desean.

El Primer Ministro israelí, interpretando con pragmatismo las circunstancias, ha aceptado institucionalizar un diálogo con Abu Mazen. Por otra parte, ha abandonado su línea de total oposición a que terceros puedan establecer contactos con miembros “no Hamas” del GUN, ya que estaba abocada al fracaso.

Junto a los Acuerdos de la Meca y a la formación del GUN, otro acontecimiento importante tuvo lugar en los primeros meses del 2007. Se trata de la *Cumbre de la Liga Árabe* que se celebró en Riad los días 28 y 29 de marzo. Sería deseable que se convirtiese en un hito en el desarrollo del PPOM, pero es prematuro hacer vaticinios. La Cumbre “reiteró la adhesión

de todos los países árabes a la Iniciativa Árabe de Paz (IAP) tal como fue aprobada por la Cumbre de Beirut de 2002 con todos sus componentes”.

Los puntos principales de la IAP, reiterada como se ve en Riad sin modificaciones, son los siguientes:

Por parte de Israel:

- Una retirada completa de todas las tierras árabes ocupadas, incluyendo el Golán sirio, a las líneas de 4 de junio de 1967 y de las tierras todavía ocupadas en el Sur del Líbano (referencia esta última a las Granjas Sheeba, cuestión que requerirá un acuerdo entre Líbano y Siria).
- Una solución justa al problema de los refugiados palestinos, que debe ser acordada según los términos de la Resolución 194 de la Asamblea General de las NNUU.
- Aceptación de la existencia de un Estado palestino independiente y soberano en los territorios palestinos ocupados desde el 4 de junio de 1967 en Cisjordania y Gaza, con Jerusalén Este como capital.

Por su parte, los árabes:

- Considerarían que se había alcanzado el fin del conflicto árabe-israelí y aceptaría un acuerdo de paz con Israel.
- Establecerían relaciones “naturales” con Israel como parte de una paz global.

Es decir, a cambio de la devolución de todos los territorios árabes ocupados en 1967 y la solución del problema de los refugiados (los que quisieran podrían volver a sus hogares y tierras en Israel), todos los países árabes ofrecían la normalización de relaciones con Israel y aceptaban el “fin del conflicto”.

Desde antes de la Cumbre de Riad, la IAP había comenzado a ser recuperada del “depósito” de documentos y propuestas que han jalonado el PPOM. El propio Olmert lo había mencionado en su importante discurso de Sde Boker, en que aseguró, como ha seguido manteniendo desde entonces, que contenía elementos interesantes. Al mismo tiempo, a través de declaraciones más o menos oficiales, los israelíes elaboraron un argumentario para modificar la iniciativa o, si no, para detener su recorrido.

Israel consideraba que en Beirut 2000 la IAP equivalía a un diktat inmutable más que una oferta de negociación. En cuanto a los refugiados, Israel no estaba dispuesto a aceptar el “derecho al retorno” de uno solo de ellos, al considerarlo contrario al concepto de dos Estados para dos pueblos y por llevar en su seno la destrucción de Israel como Estado judío y democrático. Para los israelíes, la exigencia del derecho al retorno para los refugiados de 1948 significa que la agenda palestina no trata de resolver la situación post-1967. Por el contrario, trataría de anular las consecuencias de 1948, cuando Israel aceptó la partición mientras los palestinos y vecinos árabes la rechazaron. En tercer lugar, no se podían aceptar las fronteras del 67 si no existía flexibilidad del lado árabe para introducir correcciones. Por último, la IAP parecía dar a Siria un derecho de veto sobre la banda palestina, de mantener que sin retirada de “todos” los territorios no habría normalización.

Si hoy (abril 2007) la IAP sigue sobre la mesa, se debe a la relativa flexibilidad introducida, no en su texto que no se modifica, sino en las decisiones de Riad que abren un margen a la negociación. Así, se anunció la creación de un “mecanismo” para promover la iniciativa. Un comité especial de ministros quedaba encargado de establecer “grupos de trabajo” que establecerían los contactos necesarios con el Secretario General de las NNUU, el Cuarteto y “otros elementos” relacionados con el proceso de paz (referencia indirecta a Israel, aunque no se mencionase). La Cumbre reiteró también un llamamiento a Israel para que acepte la propuesta y entre en negociaciones directas en todas las bandas del PPOM.

Posiblemente, el relanzamiento de la IAP de Beirut tuviese menos que ver con la paz árabe-israelí que con otros objetivos, como el lanzamiento de un mensaje de unidad árabe, la contención de la creciente amenaza iraní, del chiísmo y del radicalismo islamista y, en alguna medida, la concesión a Arabia Saudí del estatus de líder del mundo árabe. Pero, fuese como fuese, lo cierto es que la iniciativa Árabe de Paz ha cobrado fuelle y que muchas fuerzas se han concitado para crear una dinámica que utilice sus términos para relanzar el PPOM.

La Comunidad Internacional reaccionó muy favorablemente a las decisiones de la Cumbre de Riad. Ello contribuye a explicar la respuesta de Jerusalén, flexible como se verá inmediatamente.

Un portavoz del MAE israelí, el mismo día 29 de marzo declaró que “Israel tiene interés en dialogar con los estados árabes que deseen la paz con Israel, para promover un proceso de normalización y cooperación.

Israel espera que la Cumbre de Riad contribuya a ese esfuerzo”. El propio Primer Ministro se refirió en términos positivos a la iniciativa aunque sin ocultar sus reservas sobre la cuestión de los refugiados. Olmert se declaró dispuesto a participar en una Conferencia regional para apoyar negociaciones directas entre Israel y los palestinos.

No es por tanto exagerado concluir que en abril del 2007 *la Iniciativa Árabe de Paz*, con su carácter regional comprensivo, *está configurándose progresivamente como un vehículo para, al mismo tiempo, abordar el conflicto árabe-israelí y movilizar la cooperación regional (e internacional) contra los aspectos desestabilizadores de la política iraní y contra el Islam radical.*

Es dudoso cual vaya a ser el recorrido de la IAP, y de otras propuestas de solución del conflicto. Resulta, por tanto, conveniente recapitular los factores a favor y en contra del relanzamiento del proceso a fin de entrever sus perspectivas.

LAS PERSPECTIVAS

Pese a la difícil situación estructural de Oriente Medio hay *factores positivos* para pensar en un relanzamiento del PPOM y que, incluso, permiten asegurar a algunos observadores que nos encontramos ante una *“ventana de oportunidad”* tan esperanzadora que constituiría un imperdable error histórico no aprovechar.

El primero de ellos se deriva de alguna de las circunstancias vigentes en Oriente Medio: incremento del radicalismo y del terrorismo; ascenso del peso de Irán y del chiísmo, repasados al inicio de este trabajo; reducción del papel de los países árabes moderados, entre otros. En suma, la situación de fondo es mala, para algunos alarmante. No se trata de una fantasía engendrada por quienes lanzaron la profecía del choque de civilizaciones, ni por los sectores ultra conservadores que se empeñan en hablarnos de islamo-fascismo. Precisamente la alarma ante la situación y la posibilidad de que se agrave si no se hace algo puede traer consigo intentos de solución o, al menos, paliativos a su gravedad.

Los riesgos que plantea el *radicalismo islámico*, tanto en la zona como en las propias sociedades occidentales, *está generando esfuerzos para tratar de frenar la marea islámica radical.* La actual coyuntura parece, en efecto, propicia a la formación de una alianza o bloque informal para confrontar

el extremismo. Pero para ello es necesario ofrecer algo a la opinión árabe. Lo más fácil para los regímenes autoritarios de la zona, y lo que menos costes puede tener para ellos, sería *el desbloqueo del PPOM y avanzar hacia la solución del conflicto árabe-israelí. Ese es el precio que EEUU, Israel y otros actores deberían pagar para soldar la mencionada alianza.*

La tesitura específica de los principales actores en este drama abona la tesis que mantiene la existencia de una “ventana de oportunidad” para solucionar el conflicto árabe-israelí.

Estados Unidos, confrontado con el fracaso de sus políticas hacia Oriente Medio en casi todas sus dimensiones y consciente de los límites de su poder, especialmente el militar, para orientar los acontecimientos, *precisa corregir su creciente impopularidad e, incluso, falta de credibilidad, con algún éxito.* La Administración Bush, sin tiempo casi ya para dejar un legado en la zona que la Historia no juzgue con severidad, podría aún disponer del suficiente, de actuar como poderoso “honest broker” ante las partes en conflicto para, al menos, dejarlo encarrilado hacia una posible solución. A pesar de sus fracasos en la zona, el papel de EEUU sigue siendo absolutamente indispensable para un arreglo israelo-árabe. *Sin su decidida intervención a favor de una solución, la situación seguirá empantanada.* Avanzar hacia una solución en el conflicto israelo-árabe podría facilitar la salida de las tropas norteamericanas de Irak.

Los árabes moderados, ya lo hemos sugerido antes, *necesitarían un PPOM renovado* que diera más estabilidad a sus regímenes y contribuyese a desacelerar el extremismo y a frenar la influencia de Irán. Muchos líderes árabes que casi nunca hicieron lo suficiente para apoyar más allá que con retórica el PPOM, se sienten ahora vulnerables y rescatan proyectos de paz, como la iniciativa de la Liga Árabe de Beirut de 2002, que yacían semi olvidados.

Israel –su liderazgo, la mayoría de la población– sabe sobradamente que el *impasse* es insostenible, no es una opción. Otra cosa es que su sistema político –lo veremos más tarde– vaya a ser capaz de adoptar las “dolorosas decisiones” inevitables para acabar con el conflicto. El actual gobierno es muy débil políticamente, pero no faltan observadores que mantienen que, de encontrar una agenda, podría salir adelante. Esa agenda salvadora no podría referirse sino al PPOM. El P.M. Olmert no cuenta hoy con más de un 2% de apoyo entre la población. Un proceso político con los árabes podría granjearle la condescendencia del centro izquierda. Nada tendría que perder con intentarlo.

Los palestinos han conseguido, de momento, frenar la guerra civil larvada que venían librando y sus dos principales movimientos han formado un Gobierno de Unidad Nacional. Es un paso adelante que ha sido acogido favorablemente, como se vio más arriba, por muchos países aunque no, lamentablemente, por Israel. Si la práctica del GUN respeta las condiciones del Cuarteto podrían abrirse vías, al menos a través del Presidente Abu Mazen, para relanzar el proceso. Hamas se ha declarado dispuesto a mirar hacia otro lado y dejar hacer.

La UE siempre ha mantenido posiciones pragmáticas, favorables a una solución justa, equilibrada y durable del conflicto. Ahora bien, no se ha tratado, en la mayoría de las veces, de posiciones capaces de vencer las resistencias de Israel y EEUU. Por otra parte, no cabe minimizar las diferencias, agravadas con la ampliación, entre los socios que hacen muy difícil la tarea de alcanzar consensos funcionales. En más ocasiones de las deseables, se trata de encontrar un mínimo común denominador que, en Oriente Medio, equivale a mantener el *status quo*. En todo caso hay que señalar que la mejoría de relaciones entre la UE e Israel en los últimos años está conduciendo a un papel más relevante de los europeos en la zona como palpablemente demuestra la misión EU-Bam en Gaza y la presencia de un contingente europeo en UNIFIL-r.

Con la situación de *Siría* cabría hacerse de vicio, virtud. Su aislamiento podría, paradójicamente, ayudar a que se decante por una política de relajación de tensiones con EEUU e Israel. De hecho, en los últimos tiempos, no ha dejado de lanzar señales a favor de una negociación. Las exigencias de que previamente abandone políticas hacia Irak, Líbano o Territorios Palestinos que se consideran inaceptables, viene bloqueando una salida. Pero no debe descartarse que las cosas cambien en un futuro no muy lejano. Las ventajas potenciales de un arreglo israelo-sirio son considerables: cese del apoyo a movimientos radicales, desarrollo de un papel positivo hacia Irak, desenganche de la dependencia política de Irán.... etc. De momento, sin embargo, ni EEUU ni Israel están a favor de abrir un proceso de diálogo con Damasco susceptible de romper su aislamiento. Los primeros, para no perjudicar indirectamente al Gobierno Siniora en Líbano. Israel, probablemente, porque no existe aún disposición a pagar el ineludible precio de la paz: la devolución de los Altos del Golán.

En suma, Israel precisa una agenda; los países árabes un éxito que contribuya a la estabilidad de sus regímenes; los palestinos una luz al final

del túnel; Siria superar el aislamiento; la UE un protagonismo más marcado y los EEUU alguna baza.

Por último, entre estos factores positivos para un relanzamiento del PPOM no puede ignorarse el cambio de ambiente conseguido desde Madrid. Existe hoy un casi consenso sobre la meta de todos los esfuerzos que es la solución de los dos Estados y, por mal que vayan las cosas, hablarse se ha convertido en algo normal. Un participante israelí en la “Conferencia Madrid +15” (Madrid, enero 2007) me decía que si tuviera que referir algún cambio entre 1991 y la actualidad sería precisamente éste: se ha legitimado negociar. En el 91 los representantes israelíes eran evitados por todos los árabes. En el 2007, en la Conferencia citada, todos los asistentes fuimos testigos de la cordialidad, aún en los desacuerdos, entre unos y otros representantes.

Aún aceptando que las condiciones descritas abran una ventana de oportunidad a la paz, hay que contar con su reverso los *factores negativos* que conducen a conclusiones de signo muy diferente.

Para empezar, los factores que juegan a favor de la paz exigirían, para poder ser aprovechados, unos *liderazgos* en las partes implicadas capaces y dispuestos a aprovecharlos. No es éste el caso en la actual coyuntura en la que *los actores más importantes, israelíes y palestinos, atraviesan una situación tan difícil e inestable* que muchos juzgan que les inhabilita para tomar las decisiones de gran calado que se precisarían.

El gobierno israelí salió muy debilitado de la guerra del Líbano. Nada más terminada, Olmert declaró que su Plan de Convergencia (de retirada, probablemente unilateral, de Cisjordania) quedaba eliminado de la agenda nacional. Políticamente hubiera resultado difícil mantenerlo ya que las dos experiencias previas de retirada unilateral de territorio ocupado habían resultado mal en la medida en que tanto el Sur del Líbano como Gaza se habían convertido en fuentes de inseguridad para Israel y sus ciudadanos. La guerra provocó ya la dimisión del jefe de Estado Mayor, General Halutz, y nadie excluye que se acabe cobrando más víctimas en las personas del Primer Ministro Olmert y su Ministro de Defensa Amir Peretz, quienes en abril de 2007 aguardan inquietos el informe del Comité Winograd que investiga la segunda guerra del Líbano. *Por si fuera poco, varias sospechas de corrupción o irregularidades económicas recaen sobre Olmert y alguno de sus Ministros o altos cargos de Kadima.* El Gobierno parece crecientemente paralizado y no logra encontrar una agenda que lo dinamice. Según los sondeos, Olmert alcanza records históricos de impopula-

ridad, de un 2 ó 3%. En suma, nos encontramos ante un Gobierno políticamente muy débil, con dudosa capacidad para poder adoptar las trascendentales medidas que implicaría relanzar el PPOM, pero fuerte aritméticamente (78 escaños de los 61 necesarios) lo que impide la caída de la coalición y dificulta la ruptura del impasse. Por otra parte, los sondeos indican que de celebrarse hoy las elecciones, el encargado de formar gobierno sería el Likud de Netanyahu.

Pero del lado palestino no están mejor las cosas. La victoria de Hamas en las elecciones de 25 de enero de 2006 condujo a una difícil cohabitación entre el Presidente Abu Mazen y el nuevo gobierno de Hamas. El Cuarteto exigió el cumplimiento de unos principios –fin de la violencia, reconocimiento del Estado de Israel, respeto de los acuerdos firmados por la OLP– sin los que no se reconocería al nuevo gobierno. Éste quedó sometido al ostracismo internacional. Se creó por ello una situación en los territorios palestinos y especialmente en Gaza, crecientemente insostenible. Las penosas condiciones de vida de la población en la franja (80% bajo el listón de pobreza) fueron engendrando situaciones de caos, anarquía y finalmente violentos enfrentamientos entre Fatah y Hamas y entre clanes familiares rivales vagamente identificados con uno u otro movimiento. De esa situación de guerra civil de baja intensidad se saldría cuando, gracias a la mediación de Arabia Saudí, Fatah y Hamas firmaron los Acuerdos de La Meca y poco después pactaron un Gobierno de Unidad Nacional. Sin embargo, aunque, de momento, se ha frenado la violencia, Israel sigue sin reconocer al nuevo gobierno, ha rechazado hablar con cualquiera de sus miembros y, únicamente lo hará con Abu Mazen; pero solamente sobre asuntos de seguridad, medios para mejorar las condiciones de vida de la población palestina y, en el mejor de los casos, sobre un vago horizonte diplomático que deja más allá cuestiones como Jerusalén, fronteras y derecho al retorno. Es decir, no hay un interlocutor plenamente válido, para Israel, del lado palestino y no parece que Hamas esté dispuesto a comprometerse explícitamente, como exige Israel, con el cumplimiento de los principios de la comunidad internacional. Además, tampoco hay que descartar que el GUN se descomponga y rebrote la violencia interpalestina.

Por otra parte, aunque como se ha señalado antes, EEUU precisa alguna baza para galvanizar una alianza moderada, son muchos los que piensan que se está acabando el tiempo para forzar a israelíes y palestinos a negociar sobre el estatuto final. Bush es un *lame duck*, con una popularidad por los suelos. El clima electoral se va dejando notar y el

Partido Demócrata se hizo en las elecciones de noviembre de 2006 con la mayoría en las dos Cámaras, lo que complica la agenda del Presidente. Además el conflicto israelo-palestino no constituye la prioridad de la política exterior norteamericana. Antes se encuentra Irak, seguido de Irán y sólo, en tercer lugar, vendría el citado conflicto. Son mayoría los observadores que piensan que la Administración norteamericana difícilmente podrá gestionar estas tres crisis al mismo tiempo. Menos aún si se tiene en cuenta las dificultades hasta ahora descritas. De todas formas, Condoleezza Rice, que parece querer salvarse del juicio negativo que se ha ido extendiendo sobre la administración Bush, muestra hoy más interés que su Presidente en favorecer el diálogo israelo-palestino.

Irán es, a la vez que un acicate para que los moderados intenten avanzar en el camino de la paz árabe-israelí, uno de los mayores obstáculos para la estabilidad de la zona. Su ascenso como poder regional de primer orden es uno de los fenómenos más relevantes en la geopolítica de la zona. Conviene, por ello, considerar con algún detenimiento algunas dimensiones del papel regional de Irán, cuyas otras vertientes son examinadas casi exhaustivamente en este Cuaderno.

El Oriente Medio está torturado por numerosas crisis: Líbano, Irak, Afganistán, conflicto árabe-israelí. Irán está implicado, en uno u otro grado, en todas esas crisis. Lo que eso indica es que su posición como poder regional se ha reforzado considerablemente en los últimos años, como resultado de sus recursos energéticos, de los acontecimientos en la región y de la aparente determinación de su liderazgo por alcanzar hegemonía regional y alimentar la inestabilidad de la zona, de acuerdo a sus intereses de potencia regional. La desaparición de Sadam Hussein ha eliminado al enemigo –y el contrapeso– más poderoso de Irán en la región. Irán ha podido extender su influencia en Irak a través de sus conexiones con la Administración de dominación chií en Bagdad. Uno de los objetivos de Irán en Irak es forzar la salida de las tropas estadounidenses para lo que, probablemente, facilita armas a los grupos insurgentes.

En Líbano, Teheran es el principal apoyo político y financiero de Hizbollah, movimiento al que considera como herramienta clave de su política exterior y de seguridad. Durante el conflicto de Líbano, Irán mantuvo el suministro regular de armas a Hizbollah, algunas tan sofisticadas como los misiles Fajr-3, que alcanzaron Haifa. Incluso oficiales de las Fuerzas Armadas iraníes dieron ayuda sobre el terreno a milicianos de Hizbollah. Hoy, Teherán sigue armando el movimiento.

Siria es un eslabón esencial en el despliegue de poder iraní. Su relación se inició durante la guerra de Irán-Irak. Aunque se trate en parte de una alianza contra natura entre un país árabe secular y un estado islámico persa, la relación es de utilidad ante el aislamiento de ambos y no resultará fácil socavarla, a pesar de que muy recientemente han aparecido factores de distanciamiento.

En los territorios palestinos –para los que Irán es ya el único país que rechaza la solución de los dos Estados– Teherán hace cuanto puede para enredar la situación. Aunque sea borrosa su participación directa, las autoridades de Teheran apoyan a Hamas, a la resistencia armada contra la ocupación y a la determinación de aquellos que no desean reconocer el Estado de Israel. Facilita armas y fondos a los grupos militantes y muy probablemente se habrá opuesto al Gobierno de Unidad Nacional, aunque Arabia Saudí haya ganado la partida.

En resumen, Irán ha sido el principal beneficiario de la guerra de EEUU contra el terrorismo. EEUU ha eliminado dos principalísimos enemigos de Teherán: los talibanes y Sadam Hussein. Los conflictos en Líbano y Gaza, por otro lado, han extendido la dimensión regional de Irán.

Considerando lo que antecede, se comprenderá que el programa nuclear iraní cause cierta alarma. Israel considera el escenario de un Irán nuclear como un riesgo existencial.

Está claro que el conflicto árabe-palestino no se inició ni terminará con Irán. Es completamente autónomo. Ahora bien, tampoco hay duda de que la política iraní complica considerablemente la búsqueda de una solución, entre otras cosas porque crea rigideces en la postura de Israel al reducir su margen de maniobra.

Precisamente el *deterioro de la situación estratégica de Israel*, que se encontraba en una posición mucho más holgada hace solamente 2 ó 3 años también complica el hallazgo de una salida al conflicto. Conocida la absoluta prioridad que por razones históricas, casi genéticas, Israel otorga a la seguridad, es fácil entender que la quiebra de la percepción de que el Estado es capaz de dar seguridad plena a sus ciudadanos, dificulta a cualquier Gobierno el dar pasos que puedan engendrar ulteriores amenazas. La situación en Gaza y Líbano, el riesgo –para Israel– de retirada de las tropas de EEUU de Irak, Irán en la distancia, la sombra del terrorismo, no configuran una tesitura favorable para la paz. Los enemigos de la paz son muchos y pueden –con relativa facilidad– interrumpir la generación de

un clima que permita negociar. El alto el fuego puede saltar por los aires en cualquier momento.

El *sistema político israelí* conduce a Gobiernos que en lugar de constituirse en vehículos para la resolución de conflictos se convierten en obstáculos que impiden terminarlos. Shlomo Ben Ami suele apuntar este extremo como uno de los más graves mecanismos de bloqueo. El sistema electoral de Israel, absurdamente proporcional –escribe– ya no es capaz de producir mayorías viables y gobiernos eficientes. Lo único que hace es fotocopiar la constitución caleidoscópica de una sociedad fragmentada. La tarea siempre ardua de construir una coalición en tales condiciones produce de manera casi inevitable unos gobiernos paralizados por los equilibrios políticos internos.

Por último, son muchos los que se preguntan si la política de creación de hechos consumados no ha supuesto ya una situación sobre el terreno en la que resulta imposible establecer un estado palestino independiente y viable. Supongamos que no, que no se ha cruzado el punto de no retorno. El trazado de la valla/muro de seguridad, a todas luces una potencial frontera política; los asentamientos y su crecimiento, natural o no; la división de Cisjordania dada la penetración de algunos de los asentamientos en territorio palestino; la judaización de Jerusalén, entre otros hechos consumados, todavía pueden permitir el establecimiento de un Estado para cuyo estatus habrá que elaborar una nueva tipología en derecho internacional, pero estado al fin y al cabo, aunque con minúscula.

La combinación de la Iniciativa Árabe de Paz y los llamados “parámetros de Clinton” dan una idea de cómo podrían ser los arreglos para un fin del conflicto. Por un lado, Israel debería dar un horizonte político a los palestinos. Es perfectamente legítimo que éstos quieran saber lo que significa que Israel acepte la solución de los dos estados. ¿Se trata de un 90 o un 60% del territorio?, ¿contiguo o discontinuo?, ¿con qué poderes?, entre muchas otras cuestiones a esclarecer. Por su lado, los palestinos tendrían que encajar con realismo las auténticas líneas rojas israelíes para una solución definitiva.

Porque, en último análisis, ahí reside el drama del conflicto: las partes no pueden todavía ofrecer lo que la otra necesita, las respectivas líneas rojas no pueden ser asumidas por la otra parte. Israel no aceptará nunca una solución que no deje en su territorio los grandes bloques de asentamientos; tampoco aceptará el derecho al retorno; exigirá que el eventual estado palestino quede desmilitarizado. Pero, igualmente los palestinos

precisan una solución justa al problema de los refugiados y no pueden aceptar un acuerdo que los excluya de Jerusalén.

En abril de 2007, en la banda israélo-palestina –afortunadamente la siria y libanesa tiene más fácil solución cuando exista voluntad política– nos topamos con dos legitimidades enfrentadas y, hoy por hoy, incompatibles. Por ello, sin menospreciar la eventualidad de definir un *modus vivendi* más llevadero para enfrentar el día a día con menos dramatismo, todos los actores en el conflicto deberían contribuir a conciliar las negativas y enfrentadas narrativas nacionales responsables, en definitiva, de su prolongación.

La intervención de la comunidad internacional aparece más necesaria que nunca para tratar de hallar una solución negociada al conflicto de Oriente Próximo. Pero no sería justo no dedicar unas líneas a *la significativa labor de España*, cuyo interés en el Mediterráneo, sobradamente conocido, constituye el telón de fondo de la actuación en Oriente Medio. Tras la segunda guerra de Líbano, la labor de la política exterior española en este campo ha sido precisamente subrayar, con hechos e iniciativas, esta necesidad. El mayor activismo se inicia con la decisión de contribuir significativamente a la *UNIFIL reforzada*, con el despacho de *más de un millar de militares españoles*, en el convencimiento de que el primer paso hacia la paz es la estabilidad. Desde meses antes, efectivos españoles de Policía y Guardia Civil se despliegan en la frontera entre Gaza y Egipto en el marco de la misión UE-Bam.

Una vez que la tensión en la frontera norte se rebajó hasta el punto de desaparecer los incidentes recurrentes entre 2000 y 2006, y cuando se vislumbraba un alto el fuego en Gaza –alcanzado a principios de noviembre–, la presidencia española del Foro Mediterráneo impulsó la idea, endosada en las conclusiones de la *Ministerial de Alicante* de finales de octubre, de una *conferencia internacional* para la pacificación de la región.

Este propósito de mayor implicación de la comunidad internacional fue ratificado semanas más tarde en la *iniciativa del Presidente del Gobierno español sobre Oriente Próximo*, endosada por Francia e Italia.

El *Consejo Europeo de diciembre de 2006* recogió casi todos los elementos que figuraban en la *iniciativa citada*: el cese total de la violencia, la conveniencia de pactar un Gobierno de Unidad Nacional en Palestina, el papel sin exclusiones que han de tener todas las partes en el proceso de paz árabe-israelí, la urgencia de poner en marcha medidas de confian-

za y la necesidad de reiniciar el diálogo bilateral sobre el estatuto final entre israelíes y palestinos. También se recogió la propuesta de celebrar una conferencia internacional con el fin de facilitar y estimular las aspiraciones de paz de todos los actores regionales.

La reunión “Madrid +15” del pasado mes de enero, auspiciada por el Gobierno español y protagonizada por la sociedad civil de los países de la región con ocasión del decimoquinto aniversario de la Conferencia de Madrid, permitió constatar que la creación de un Estado palestino es ya una idea madura.

Finalmente, la *Conferencia ministerial hispano-árabe*, con ocasión de la inauguración en Madrid de la Casa Árabe, *anticipó la revitalización de la iniciativa de paz árabe* decidida en la reciente cumbre en febrero de este año de la Liga Árabe de Riad. Como ha manifestado el Ministro Moratinos, cuya amplia experiencia en la región y optimismo inquebrantable están en la raíz de las numerosas iniciativas citadas y en la fuerza de muchas posiciones de la UE, la mejor garantía de seguridad para Israel en Oriente Medio es precisamente la normalización de sus relaciones con el mundo árabe.

Sin duda, estas iniciativas han sido una contribución, modesta pero significativa, en la creación de nuevas perspectivas de paz en la región.