

La segunda Intifada. El fracaso de Oslo o la fragmentación de las alianzas de poder.

Enrique Herszkowich

Las Terceras Jornadas de Medio Oriente organizadas por el IRI, se llevaron a cabo durante los días 9 y 10 de noviembre de 2000, menos de dos meses después de lo que ya se comenzaba a denominar “segunda Intifada” o “Intifada Al-Aqsa”.

Por entonces se desconocía, no podía ser de otro modo, que el fracaso de Camp David II sería hasta el momento el último intento serio por encontrar una solución política al conflicto entre israelíes y palestinos. Dos años después, y bajo la impronta de las redefiniciones del término “terrorismo” a las que dio lugar el ataque a las Torres Gemelas, y de la derechización y radicalización de las administraciones de Estados Unidos e Israel, la vía militar parece ser la única “solución” buscada en el corto plazo por todas las partes en conflicto.

Sin embargo, en noviembre de 2000 y habida cuenta de las gestiones realizadas por la administración Clinton y por los reiterados encuentros entre el entonces Primer Ministro de Israel, Ehúd Barak, y el presidente de la Autoridad Nacional Palestina, Yasser Arafat, aún se esperaba, sino una pronta

resolución al conflicto, por lo menos una reducción de los niveles de violencia en la región y la reapertura del proceso de negociaciones comenzado durante la administración de Itzhak Rabin e interrumpido durante los años del gobierno de Biniamin Netanyahu.

En esos primeros análisis que se intentaban realizar en las mencionadas jornadas sobre lo que en ese momento ocurría en Palestina, se deslizaron algunas ideas diferentes, si bien no de las causas del conflicto, sí de las interpretaciones que se le daba al estallido de violencia de la segunda Intifada.

Durante su exposición, el embajador Hassán Issa, director del National Center for Middle East Studies de El Cairo, sugirió que, a pesar de todo, lo que él observaba en la región era la existencia de dos pueblos dispuestos a terminar con años de violencia y de emprender el difícil camino de las negociaciones.

A esta visión diplomática, quizás algo ingenua del embajador Issa, el profesor Pedro Brieger antepuso un análisis menos superficial. Sugirió, entonces, intentando una mayor aproximación al tema, que lo que se observaba eran dos gobiernos dispuestos a integrarse en el Nuevo Orden Internacional (y presionados por el patrocinador de ese Nuevo Orden) eliminando un conflicto político, pero limitados por

dos pueblos, los que ellos mismos representaban, que aún no estaban dispuestos a dejar de mirarse como enemigos.

Siguiendo esa visión, pero intentando explorar más de cerca la imagen, sugeríamos una tercera línea de análisis. Partiendo del supuesto de que la paz o la guerra no son decididas por "pueblos", sino que las relaciones internacionales suelen dirimirse en las esferas del poder, proponíamos concentrarnos en aquella esfera para comprender el fracaso en los intentos de paz de 2000.

Efectivamente, la historia reciente de la propia región señalaba cómo "los pueblos" podían aceptar los giros emprendidos por los gobiernos, aun cuando esas políticas se alejaran de sus prédicas tradicionales. Un primer ejemplo de lo dicho es la política adoptada por Menahem Beguin en 1977-1979 que logró vencer la oposición interna que rechazaba los acuerdos de paz y la evacuación de la península del Sinaí en el marco de las concesiones efectuadas al Egipto de Anwar el-Sadat. El segundo ejemplo, entre otros, es el apoyo masivo que tuvo la política de acercamiento al régimen israelí por parte de la población palestina, evidenciada no sólo en la detención de la primera Intifada, sino también en el resultado de las elecciones palestinas a comienzos de 1996.

¿Cómo analizar, entonces el estallido de la segunda Intifada y sus altos niveles de violencia prolongados por más de dos años?

Frente a esta pregunta se han ensayado varios caminos alternativos, aunque no necesariamente excluyentes.

La primera alternativa, recorrida ya por quienes reproducen las **versiones oficiales** de los protagonistas encuentra su límite en la asignación de responsabilidades. Así, los israelíes sostienen que Arafat habría provocado el fracaso de Camp David en 2000, rechazando las “generosas ofertas” efectuadas por Ehúd Barak, confiando en que, por el camino de la violencia, podría aumentar la presión sobre Israel (militar e internacional, así como interna, debido al desgaste de la población israelí frente a la violencia y la inseguridad). Siempre según esta explicación, el liderazgo palestino habría aprovechado la visita de Ariel Sharon a la Explanada de las Mezquitas el 28 de diciembre como un pretexto para relanzar una Intifada planeada, en realidad, con mucha anterioridad.

Esta primera alternativa tiene también su contrapartida palestina. Según esa explicación, la Intifada habría estallado, igual que en diciembre de 1987, en forma espontánea, como reacción natural de la población palestina frente a la intransigencia israelí, agravada ahora por el

incumplimiento de los compromisos vinculados a los acuerdos de Oslo. En tal sentido, el liderazgo palestino no sería responsable por esa reacción popular. Antes bien, la responsabilidad caería sobre el liderazgo político israelí que toleró y luego acompañó al acto de provocación que constituyó la mencionada visita de Sharón. El desenlace de ese acto, que habría provocado a la Intifada propiamente dicha, habría sido la represión desatada por la policía israelí contra las manifestaciones palestinas de protesta del 29 de septiembre. Frente a la muerte de seis palestinos en ese primer día, las autoridades palestinas no habrían podido detener la expresión de la legítima furia popular.

Una segunda alternativa en el análisis de la Intifada Al-Aqsa pretende ir más allá de las causas coyunturales de su estallido. En ese sentido, son más relevantes en tanto permiten acercarse más a la comprensión del fenómeno. Consiste en analizar los **límites estructurales** de los acuerdos de Oslo, y a pesar de no ser “explicaciones oficiales”, también observamos, aunque más cercanas entre sí, versiones tanto en el campo israelí como en el palestino.

Comenzando por este último, encontramos las insistentes denuncias de Edward Said, presentes ya en la serie de artículos de 1994 recopilados en Gaza y Jericó. Pax

americana¹, acerca de la asimetría en la relación de las fuerzas que negociaban los acuerdos. Sin profundizar ahora las razones que expone Said para explicar por qué la Autoridad Palestina aceptó tales condiciones de negociación, las conclusiones del autor son casi premonitorias. Un acuerdo basado en la imposición del más fuerte, negociado en inferioridad de condiciones, está condenado al fracaso en el mediano plazo.

Aparecidas más tardíamente, también encontraremos explicaciones similares en el campo israelí. Fundamentalmente, aquellas que desde la oposición política a la coalición gobernante, desmienten la versión de las "ofertas generosas" de Barak². Amparado en la presión ejercida en su favor por Estados Unidos, Israel habría intentado obtener hasta último momento las mejores condiciones de negociación, manteniendo en pie la mayor parte de sus exigencias originales.

Sin embargo, creemos que aún es posible encontrar un nivel de análisis más profundo para dar cuenta del fracaso de Camp David 2000.

Efectivamente, consideramos que vincular la actual situación a los límites estructurales de los acuerdos

¹ Said, Edward: Gaza y Jericó. Pax Americana, Txalaparta, Navarra, 1995

² Por ejemplo, en Kaminer, Reuveni: "Moderados y militantes en la izquierda pacifista israelí", 3 de julio de 2001 en www.elcorresponsal.com, y en Kapeliouk, Amnon: "Camp David, las causas de un fracaso", *Le Monde Diplomatique*, febrero 2002

originales, esto es, los del período 1993-1994, constituye una respuesta incompleta. Si bien es cierto que aquellos acuerdos reflejaban una clara asimetría en las fuerzas que negociaban, y que dejaban sin resolver muchas de las exigencias palestinas, debemos considerarlos como una primera aproximación entre las partes que nunca llegó a ponerse en práctica. Después de la ruptura de la vía de la negociación política que representó la gestión Netanyahu, dicha vía no pudo mostrar avances durante el período del gobierno Barak.

Lo que se encontró cerrado entonces era el camino de las negociaciones: de todas ellas, aun de las asimétricas. La gestión Sharón no ha intentado ni siquiera revitalizar un camino de negociaciones en las cuales imponer su fuerza militar y económica o su posición privilegiada frente a Estados Unidos.

Es necesario, entonces, analizar no sólo las relaciones entre los campos palestino e israelí, sino también las **relaciones de poder** que se dan **dentro** de cada uno de los campos por separado. Ningún gobierno podrá llevar adelante negociaciones si no cuenta con el consenso suficiente para soportar el costo político de tales negociaciones.

Efectivamente, la dirección de la gestión Barak estuvo condicionada por la debilidad de la alianza política en que sustentaba su poder. Desde julio de 2000 (aun antes del

estallido de violencia) el gobierno de Barak estaba en minoría parlamentaria y sólo podía mantenerse en el poder mediante acuerdos coyunturales³.

Hacia fines de noviembre, ya comenzada la Intifada, el gobierno de Barak intentaba desesperadamente renovar el acuerdo con el Shas, al mismo tiempo que insistía en sus propuestas de unidad nacional con el opositor Likud (propuestas siempre rechazadas por el partido de Sharón).

En ese contexto el Likud logró que el parlamento aprobara por 84 votos (con el voto en contra sólo de los diputados árabes y los del izquierdista Méretez) una ley que impedía modificar los límites municipales de Jerusalén sin la aprobación de una mayoría de 61 diputados. Esa ley anulaba por lo tanto la propuesta realizada por Barak a Arafat antes de comenzar la Intifada de ceder a la ANP los barrios árabes de Shuafat, Bet-Janina y Anata⁴. La capacidad de acción de Barak quedó aun más reducida cuando el mismo parlamento aprobó la ley que impide a un Primer Ministro en minoría firmar acuerdos internacionales⁵.

³ Quizás el más claro ejemplo de esta situación fue el acuerdo entre Barak y los diecisiete diputados de la tercera minoría, el partido religioso Shas. El partido acordó sostener al gobierno "por un mes" a cambio de cinco millones de dólares en subsidios a su red escolar y aplazamiento de deudas fiscales. Además el acuerdo implicó otras concesiones en la política religiosa del gobierno. El País, Madrid, 1 de noviembre de 2000

⁴ El País, Madrid, 28 de noviembre de 2000

⁵ El País, Madrid, 5 de diciembre de 2000

Si bien el gobierno de Sharón pertenece a otro partido y representa más claramente al sector de los "halcones", también es necesario remarcar su debilidad parlamentaria, ya que ni siquiera cuenta con la primera minoría en el parlamento, lo cual se observa en su actual crisis y en la convocatoria a elecciones anticipadas.

De hecho, tras la retirada de los laboristas de la coalición, el gobierno "derechista" de Sharón fracasó en integrar en la alianza a un grupo de diputados... derechistas⁶.

Esta situación es obviamente diferente a la percibida en la época de mayores avances en el proceso de paz, es decir, la gestión de Rabin durante 1994-1995. Las elecciones de 1992 le habían dado al laborismo 44 diputados propios. Junto a los 12 diputados del Méretz tenía muchas probabilidades de formar un gobierno buscando alianzas tanto hacia los seis diputados del Shas como hacia los cinco votos de los partidos árabe-israelíes. Si bien no se llegaba a los 61 diputados sin aliarse a otros partidos, el poder parlamentario estaba mucho menos fragmentado, por lo que las negociaciones políticas tenían más probabilidad de ser exitosas⁷.

⁶ Sharón se vio obligado a disolver el Parlamento al no poder integrar en el gobierno a la Unión Nacional, bloque de partidos de derecha dirigidos por Lieberman, que consideran que la política del gobierno hacia los palestinos es demasiado condescendiente. *Le Monde*, 5 de Noviembre de 2002

⁷ El Parlamento durante la gestión de Barak y de Sharón estuvo, por el contrario, caracterizado por la fragmentación de partidos. La distribución de bancas era la siguiente: Likud, 19; Shas, 17; Agudat

Por su parte, la imposibilidad de Arafat en detener la Intifada o conducir negociaciones efectivas también estuvo determinada por las fracturas internas de su propio campo. A pesar de las denuncias israelíes de complicidad con aquellos grupos radicalizados que se negaban a detener la violencia, Arafat hizo reiterados llamados a las fuerzas policiales palestinas en tal sentido.

Lo fundamental, a nuestro entender, no son los desafíos a tales llamados por parte de los grupos opositores a la ANP, como el Hamas o el FPLP, sino los surgidos en el interior mismo de su propia organización.

En tal sentido, Jalil Shikaki sostiene que lo que está sucediendo en el campo palestino es el surgimiento de una nueva camada de líderes que no acepta el liderazgo de la "vieja guardia". Según Shikaki, "La Intifada ha sido articulada y organizada por la nueva guardia del Movimiento Nacional Palestino, no sólo como respuesta a la visita de Sharon a la Explanada de las Mezquitas y al fracaso del proceso de paz para poner fin a la ocupación israelí, sino también como respuesta al fiasco de la vieja guardia de la OLP en llevar a cabo el proceso hacia la independencia y la

Israel, 3; Deguel Hatorá, 2; Partido del Centro, 5; Partido Nacional Religioso, 5; Israel be Aliá, 4; Laborismo, 25; Guésher, 2; Méretz, 10; Am Ejad, 2; Opción democrática, 2; Jerut, 1; Shinui, 6; Unión Nacional, 7; partidos árabes, 10. Con la retirada de los laboristas de la coalición, sólo los primeros siete partidos nombrados (55 diputados) apoyaron a Sharón.

construcción de un Estado"⁸. Es decir, que si Arafat no logró llevar adelante un proceso de negociaciones exitoso durante la gestión Barak, también se debió a que, puesto que su liderazgo comenzaba a ser cuestionado desde el interior de sus propias fuerzas, no hubiese podido imponer acuerdo alguno que pudiese ser aceptado por sus bases políticas⁹.

La nueva guardia mencionada por Shikaki, está integrada por hombres que pertenecen a una nueva generación en el liderazgo palestino. Muchos de ellos son dirigentes locales, consustanciados con la realidad cotidiana de la ocupación, en lo que se diferencian de los "tunecinos" que rodean al líder palestino como Abu Mazen o Nabil Shaath, devenidos casi políticos profesionales.

⁸ Shikaki, Jalil: "Palestinians Divided", Foreign Affairs, Enero-Febrero 2002

⁹ Durante las primeras semanas de la segunda Intifada fueron varios los llamados de Arafat para detener la violencia, desafiados por los propios líderes de Al-Fatah. Por ejemplo, mientras se producía la mediación del representante de la CIA, George Tenet, Barghouti sostenía que la Intifada continuaría "mientras continúe la ocupación" (El País, 19 de octubre de 2000); el mismo dirigente, tras la orden de Arafat de detener la protesta respondió que "Arafat no puede dar esa orden, porque nadie puede controlar el sentimiento del pueblo". En esa misma declaración Barghouti afirmaba que la lucha proseguiría hasta obtener "el retorno de los cuatro millones de refugiados, la devolución de los territorios conquistados en 1967, el derecho a tener nuestro estado y la total soberanía sobre nuestra capital, Jerusalem Este" (El País, 22 de octubre de 2000). Este tipo de declaraciones continuaron aun después de los alto al fuego formales ordenados por Arafat a la policía palestina (El País, 3, 4 y 16 de noviembre de 2000). El propio Peres había reconocido que Arafat ya no controlaba la violencia de los grupos disidentes palestinos (El País, 6 de noviembre de 2000). La lucha por la sucesión quedará en evidencia también cuando los "Halcones de Fatah" acusen a los Tanzim (controlados por el propio Barghouti) de ser "títeres de Arafat" (El País, 19 de noviembre de 2000)

Por lo general los nuevos dirigentes son también más jóvenes, menores de cuarenta años, formados al calor de la primera Intifada. Algunos de ellos pueden incluir a altos líderes de la Autoridad Palestina, como Mohamed Dahlan (42 años), jefe de los servicios de seguridad de Gaza. Pero, la mayoría de las veces, son de rango inferior, diputados o miembros del Consejo Revolucionario de Al Fatah. Otros nuevos dirigentes mencionados por Shikaki son Marwan Barghouti en Ramala o Husam Jader en Nablús, "que gozan de la confianza de sus comunidades".

Mientras que la legitimidad de los dirigentes tradicionales proviene del lugar que han conseguido alrededor de Arafat, los cuadros jóvenes han conseguido su fama a partir de sus acciones callejeras de lucha contra la ocupación.

Según Shikaki, esta nueva guardia espera obtener una retirada unilateral, al menos parcial, del ejército israelí de los territorios ocupados.

Sin embargo, más allá de la confianza en los métodos militares que parece atribuirles el investigador palestino, creemos que lo que guía la acción de los nuevos cuadros es justamente el vacío de poder creado en la conducción palestina. Es innegable que tal vacío de poder ha sido generado, o por lo menos reforzado por la política israelí de

socavar la infraestructura de la ANP, por la pasividad frente a estos ataques de Estados Unidos, por la falta de oposición efectiva de la comunidad europea, y, por último, pero de ninguna manera menos importante, por las escasas muestras reales de apoyo de los Estados árabes y musulmanes a la administración palestina¹⁰.

Sin embargo, no es menor la responsabilidad de los propios dirigentes palestinos, sobre todo en lo que concierne al escaso desarrollo de mecanismos institucionalizados de transmisión de mandos, de circulación del poder, o de control hacia ese poder, obligando a las diferentes fuerzas políticas a confrontar entre sí. En una situación de conflicto armado, la situación es aún más grave, puesto que la legitimidad de quienes reemplacen al liderazgo histórico de Arafat deberá asentarse, inevitablemente, en la firmeza de los eventuales herederos de la defensa de la causa palestina. En otras palabras, es improbable que, desde el campo palestino, se detenga la confrontación violenta hasta que la

¹⁰ Frente a las manifestaciones que presionaban a la Liga Árabe reunida en Beirut para que utilizara del arma de petróleo en defensa de la población palestina, Arabia Saudí, el mayor exportador del mundo dejó claro que no cortará el suministro de petróleo a occidente (El País, 21 de octubre de 2000). Por su parte, la Conferencia de la Organización Islámica se limitó a "invitar" a todos los países musulmanes a romper con Israel. Esa invitación era un compromiso entre los "duros" (Irak y Siria) y los moderados, (Turquía y Jordania) que se oponían a tal medida. También se rechazó la propuesta egipcia de crear un fondo comunitario de 2000 millones de dólares para la Intifada (El País, 15 de noviembre de 2000)

sucesión política no adquiriera suficiente legitimidad entre sus propias bases.

Sin embargo, no estamos recomendando en este trabajo la democratización (es decir, la occidentalización de los criterios de validación política) de las autoridades palestinas.

Lo que se señala como un posible obstáculo a la pacificación de la región que permita una negociación entre las partes es en todo caso la ausencia de una autoridad con poder real, y la carencia, hasta el momento de criterios de sucesión institucionalizados y universalmente (en la sociedad palestina) aceptados.

Por otra parte, la actitud beligerante de la administración Sharón también ha contribuido a potenciar esta situación. Tal como señala Shikaki, el aislamiento de Arafat que ha practicado el gobierno israelí ha fortalecido el surgimiento de estos nuevos liderazgos, así como de las tendencias islamistas, a pesar de los discursos de unidad que pretenden cerrar filas alrededor del líder histórico agredido.

Según el mismo Shikaki, la popularidad de Arafat era del 80% tras la firma de los acuerdos de Oslo. A partir de la falta de resultados visibles y de las consecuentes frustraciones de aquellos palestinos que creían que la

diplomacia de Arafat había obtenido las primeras concesiones concretas por parte de Israel, dicha popularidad comenzó una tendencia descendente. Habría llegado al 60% al comienzo del gobierno Netanyahu, para descender a 44% al final de dicho período (1999) y al 24% durante la gestión Barak. En diciembre de 2001, la popularidad de Arafat había descendido al 11%.¹¹

Sin embargo, la política de Israel de aislamiento de Arafat y de erosión de su poder material (congelamiento de fondos, bombardeo de edificios gubernamentales, y finalmente, ofensiva militar contra ciudades palestinas y sucesivos "sitios" al líder), fue también acompañada por la persecución de los eventuales líderes alternativos. En realidad esta política coincide con la practicada en el interior de Israel, en donde la tolerancia hacia voces disidentes árabes es también reprimida¹². La diferencia es que mientras la relación entre los dirigentes árabes-israelíes y el establishment israelí puede atravesar tiempos de mayor o menos acercamiento, socavar las figuras de las posibles

¹¹ Con relación a esto, y si bien la actitud israelí contribuyó a alimentar la Intifada, Shikaki sostiene que ésta es también una protesta contra el "hijo legítimo" del deslegitimado Oslo, es decir, la propia ANP. Palestine-Israel Journal, entrevista de Jaled Abu-Aker y Leila Dabdoub de diciembre de 2000

¹² Como ejemplos de estas dos políticas podemos señalar tanto el juicio contra Barghouti por "homicidio" como las acusaciones contra el diputado árabe israelí Azmi Bishara por "simpatías con agrupaciones terroristas".

alternativas en el liderazgo palestino sólo contribuirá a radicalizar sus manifestaciones y a dificultar la rápida institucionalización de la sucesión política. De esa forma, la nueva dirigencia sólo podrá ganar su lugar a fuerza de encabezar la más violenta resistencia a la ocupación.